

Официален вестник

на Европейския съюз

C 181



Издание
на български език

Информация и известия

Година 55
21 юни 2012 г.

Известие №	Съдържание	Страница
	I Резолуции, препоръки и становища	
	РЕЗОЛЮЦИИ	
	Европейски икономически и социален комитет	
	479-а пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г.	
2012/C 181/01	Резолуция на Европейския икономически и социален комитет срещу дискриминацията, основана на раса или етнически произход	1
	СТАНОВИЩА	
	Европейски икономически и социален комитет	
	479-а пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г.	
2012/C 181/02	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Млади хора с увреждания: заетост, приобщаване и участие в обществен живот“ (проучвателно становище)	2
2012/C 181/03	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Специфични проблеми на островите“ (становище по собствена инициатива)	7

BG

Цена:
8,50 EUR

(Продължава на вътрешната корица)

2012/C 181/04	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Отвъд БВП – включване на гражданското общество в процеса на избор на допълнителни показатели“ (становище по собствена инициатива)	14
2012/C 181/05	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Ролята на гражданското общество в отношенията ЕС—Косово“	21
2012/C 181/06	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Участие на гражданското общество в политиките на ЕС за развитие и сътрудничество за развитие“ (проучвателно становище) ...	28

III Подготвителни актове

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

479-а пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г.

2012/C 181/07	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма „Творческа Европа“ COM(2011) 785 final — 2011/0370 (COD)	35
2012/C 181/08	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета, до Европейския парламент и до Европейския икономически и социален комитет — Двойно данъчно облагане в рамките на единния пазар“ COM(2011) 712 final	40
2012/C 181/09	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Изменено предложение за решение на Съвета относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз“ COM(2011) 739 final — 2011/0183 (CNS), и относно „Изменено предложение за регламент на Съвета за определяне на мерки за прилагане на системата на собствените ресурси на Европейския съюз“ COM(2011) 740 final — 2011/0184 (APP)	45
2012/C 181/10	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите — Бъдещето на фонд „Солидарност“ на Европейския съюз“ COM(2011) 613 final	52
2012/C 181/11	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета относно обща система на данък върху финансовите сделки и за изменение на Директива 2008/7/ЕО“ COM(2011) 594 final	55
2012/C 181/12	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно злоупотребата с вътрешна информация и манипулирането на пазара (пазарна злоупотреба)“ COM(2011) 651 final — 2011/0295 (COD) и „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно наказателните санкции за злоупотреба с вътрешна информация и манипулиране на пазара“ COM(2011) 654 final — 2011/0297 (COD)	64

I

(Резолюции, препоръки и становища)

РЕЗОЛЮЦИИ

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

479-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ, ПРОВЕДЕНА НА 28 И 29 МАРТ 2012 Г.

Резолюция на Европейския икономически и социален комитет срещу дискриминацията, основана на раса или етнически произход

(2012/С 181/01)

На своята пленарна сесия на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 29 март 2012 г.) Европейският икономически и социален комитет прие настоящата резолюция със 148 гласа „за“ и 3 гласа „въздържал се“.

„На 8 февруари 2012 г. нидерландската Партия на свободата (Partij voor de Vrijheid PVV) пусна интернет сайт, в който прикани хората да споделят оплакванията си от хора от Източна и Централна Европа, работещи в Нидерландия.

В своя Резолюция от 15 март 2012 г. Европейският парламент категорично осъди този сайт. Като представител на организираното гражданско общество Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) осъжда това действие и неговия ксенофобски и расистки характер. ЕИСК настоятелно приканва нидерландския народ и неговото правителство да реагират решително срещу тази инициатива, към която не може да бъде проявявана повече търпимост.

ЕИСК и неговите членове настоятелно припомнят, че:

- Договорите на Европейския съюз и Хартата на основните права на Европейския съюз се основават на принципа на недискриминация. Посланието на този уебсайт е в разрез с този принцип, като дискриминира европейските граждани на основата на национална принадлежност.
- ЕИСК осъжда всички дейности, които противоречат на основните европейски ценности, включващи свобода, равенство и зачитане на правата на човека.
- ЕИСК подкрепя Европейския парламент в призива му Комисията и Съветът да направят всичко възможно, за да спрат разпространението на ксенофобски нагласи в ЕС.“

Брюксел, 29 март 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

СТАНОВИЩА

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

479-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ, ПРОВЕДЕНА НА 28 И 29 МАРТ 2012 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Млади хора с увреждания: заетост, приобщаване и участие в общественния живот“ (проучвателно становище)

(2012/С 181/02)

Докладчик: г-н VARDAKASTANIS

В писмо от 9 декември 2011 г., в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, г-жа Karen Nækkegrip, министър на интеграцията и социалните въпроси на Дания, от името на датското председателство, поиска от Европейския икономически и социален комитет да изготви проучвателно становище относно

„Млади хора с увреждания: заетост, приобщаване и участие в общественния живот“.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 29 февруари 2012 г.

На 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 28 март 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 148 гласа „за“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК:

1.1.1 Препоръчва да бъде приложена Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания (Конвенцията), за да се създадат условия хората с увреждания, в това число младите, било то жени или мъже, да упражняват пълноценно основните си права.

1.1.2 Отправя искане държавите членки да положат усилия за насърчаване на пълноценното участие на хората с увреждания в общественния живот и икономиката в рамките на националните програми за реформи като част от стратегията „Европа 2020“ чрез въвеждането на ефективни антидискриминационни мерки.

1.1.3 Призовава за достъпно и приобщаващо образование за хората с увреждания съгласно член 24 от Конвенцията на ООН. Комитетът смята, че младите хора с увреждания следва да имат достъп до начално, средно и висше образование на равна основа с останалите и изтъква значението на неформалното образование и необходимостта от неговото признаване.

1.1.4 Отправя искане за адекватно разпространяване на информация за висшите учебни заведения или възможностите за образование в алтернативни формати като брайлово писмо, версии в аудио-, видео формат или под формата на опростени текстове („easy-to-read version“), или преобразуване на говор в текст (palantype). В своите колекции библиотеките следва да разполагат с книги на брайлово писмо и аудиокниги.

1.1.5 Смята, че изкуствата, спортът и развлеченията могат да играят основна роля за развиването на умения и за приобщаването на младите хора с увреждания и поради това би трябвало да бъдат напълно достъпни.

1.1.6 Приканва държавите членки и европейските институции да насърчават най-добрите практики и позитивните мерки за приобщаване на хората с увреждания в образованието и заетостта. Това следва да включва инвестиции в социалното предприемачество и МСП и финансови стимули за работодателите да наемат млади хора с увреждания.

1.1.7 Препоръчва държавите членки, Европейската комисия и Парламентът да се борят срещу дискриминацията на младите хора с увреждания.

1.1.8 Призовава за достъпност и създаване на подходящи условия, за да се осигури заетост на младите хора с увреждания.

1.1.9 Смята, че социалните партньори могат да играят ключова роля за насърчаване на заетостта на младите хора с увреждания посредством включването на достъпността и създаването на подходящи условия във водените от тях преговори.

1.1.10 Препоръчва използването на структурните фондове за насърчаване на приобщаването на младите хора с увреждания. Комитетът призовава за правилно прилагане на настоящия регламент и за привеждане на бъдещия в съответствие с Конвенцията на ООН, както и за включване в член 7 на достъпността като хоризонтален принцип, наред с приобщаването и борбата срещу дискриминацията.

1.1.11 Призовава държавите членки да прилагат Директивата за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите ⁽¹⁾ и приканва настойчиво директивата да бъде тълкувана съгласно Конвенцията на ООН.

1.1.12 Препоръчва Европейската комисия, Европейският парламент и Съветът да оказват подкрепа на организациите, представляващи младите хора с увреждания, и да се консултират с тях по време на свързаните с тях политически процеси.

1.1.13 Припомня, че икономическата криза и мерките за бюджетна дисциплина не трябва да накърняват правата на младите хора с увреждания и призовава държавите членки да предприемат позитивни мерки в защита на такива лица.

1.1.14 Препоръчва да бъде насърчено правото на младите хора с увреждания на независим живот и призовава държавите членки и Европейската комисия да използват структурните фондове за насърчаване на деинституционализацията и услугите, предоставяни от общността.

1.1.15 Приветства ангажмента на Европейската комисия за изготвяне на Европейски акт за достъпността и препоръчва разпоредбите на този законодателен акт да бъдат строги и да гарантират пълен достъп до стоки, услуги и застроената среда в ЕС.

1.1.16 Призовава за създаването на приобщаваща европейска система за стандартизация и приветства приемането на мандат 473 като позитивна мярка за насърчаване на достъпността.

1.1.17 Приветства Директивата за аудиовизуалните медийни услуги ⁽²⁾ и призовава за правилното ѝ прилагане ⁽³⁾.

1.1.18 Призовава за ефективно прилагане на Регламента относно правата на пътниците в автобусния транспорт в Европейския съюз ⁽⁴⁾. Комитетът призовава държавите членки да приведат регламента в изпълнение и да приемат допълнителни мерки за гарантиране на свободното движение на младите хора с увреждания ⁽⁵⁾.

1.1.19 Приветства ангажмента, поет от Европейската комисия в рамките на Програмата в областта на цифровите технологии, да гарантира, че уебсайтовете на публичния сектор и уебсайтовете, предоставящи основни услуги на гражданите, ще бъдат напълно достъпни до 2015 г.

1.1.20 Смята, че е от първостепенно значение нуждите на младите хора с увреждания да бъдат включени във всички политики и програми на ЕС за младежта и призовава за позитивни действия за повишаване на информираността относно техните нужди.

2. Въведение

2.1 ЕИСК:

2.1.1 Би искал да посочи, че младите хора с увреждания са подложени на различни форми на дискриминация въз основа на пол, раса, цвят на кожата, етнически или социален произход, генетични характеристики, език, религия или убеждения, политически или други възгледи, принадлежност към национално малцинство, имотно състояние, рождение, възраст, сексуална ориентация и др.

2.1.2 Призовава държавите членки да постигнат напредък в преговорите по Директивата срещу дискриминацията ⁽⁶⁾, за да се осигури правна защита срещу всякаква форма на дискриминация в ЕС.

2.1.3 Констатира, че младите хора с увреждания са изложени на два до пет пъти по-висок риск от насилие, отколкото връстниците им без увреждания.

2.1.4 Изразява съжаление, че младите хора с увреждания се сблъскват с предразсъдъци и отрицателни нагласи в обществото, които възпрепятстват тяхното участие, самоопределение и приобщаване.

2.1.5 Заявява, че младите жени с увреждания, хората, нуждаещи се от високо равнище на подкрепа, и хората с психосоциални увреждания са изложени на множество форми на дискриминация.

⁽¹⁾ ОВ L 303, 2.12.2000 г., стр. 16-22.

⁽²⁾ ОВ L 95, 15.4.2010 г., стр. 1-24, ОВ L 303, 2.12.2000 г., стр. 16-22.

⁽³⁾ Достъпността на визуалното медийно съдържание онлайн следва да бъде гарантирана в съответствие с директивата.

⁽⁴⁾ ОВ L 55, 28.2.2011 г., стр. 1-12.

⁽⁵⁾ Мерки като достъпността на автобусите в селските райони би трябвало да са задължителни.

⁽⁶⁾ COM/2008/0426 final.

2.1.6 Призовава политическите права на младите хора с увреждания да бъдат признати и те да могат да ги упражняват на равна основа с другите, и смята, че свързаните с гласуването процедури, съоръжения и материали следва да бъдат достъпни.

2.1.7 Предлага политиките, насочени към младите хора с увреждания, да бъдат включени във всички съответни бюджетни редове в многогодишната финансова рамка, за да се гарантират подходящи средства за насърчаване на достъпността и приобщаването.

2.1.8 Предлага да се събере фактологичен материал за въздействието на политическите инструменти за подобряване на положението на младите хора с увреждания и предлага да бъдат финансирани европейски проекти, проучвания и научни изследвания в тази област.

2.1.9 Припомня препоръките в предходни становища на ЕИСК относно, наред с останалото, заетостта и достъпността, стратегията за хората с увреждания и последствията от демографската промяна.

3. Заетост и образование

Образование

3.1 ЕИСК:

3.1.1 Признава значението на приобщаващото общо образование и призовава за обучение на жестомимичен език в началните училища, въвеждане на технологии за преобразуване на говор в текст (palantype) и такива, базиращи се на индукционни вериги (за усилване на звука посредством електромагнитни вълни), както и за назначаването на квалифицирани учители, умеещи да използват брайлово писмо, и други подходящи начини за подкрепа на учениците с увреждания, например допълваща алтернативна комуникация (Augmentative and alternative communication (AAC)).

3.1.2 Приветства програмите „Младежта в движение“ и „Младежта в действие“, приети от Европейската комисия в рамките на стратегията „Европа 2020“, и призовава държавите членки да гарантират, че младите хора с увреждания ще могат пълноценно да се възползват от тези програми.

3.1.3 Приветства използването на програмите на ЕС „Еразъм за всички“ в областта на образованието, обучението, младежта и спорта, и препоръчва те да се използват за насърчаване на личното развитие и възможностите за работа на младите хора с увреждания.

3.1.4 Призовава за ефективни мерки за борба с преждевременно напускане на училище, като се има предвид, че вероятността хората с увреждания да стигнат до висше образование е двойно по-малка, отколкото тази за хората без увреждания. Комитетът би искал университетите да станат по-приобщаващи и да въведат позитивни мерки, като стипендии за студенти с увреждания и квотни системи.

3.1.5 Би желал да бъдат въведени ефикасни мерки за улесняване на прехода от училище към заетост за младите хора с увреждания.

3.1.6 Приветства резолюцията на Европейския парламент относно Мобилността на хората с увреждания⁽⁷⁾ и акцента, поставен върху приобщаващото образование.

3.1.7 Признава значението на неформалното образование⁽⁸⁾ за младите хора с увреждания и призовава да бъде разработена Европейска рамка за качество на стажовете, която да включва критерии за достъпност.

3.1.8 Констатира, че младите хора с увреждания имат правото да се възползват от програмите на ЕС за обмен и от възможностите да следват и учат в чужбина, както и от инструментите на равнище ЕС за удостоверяване на уменията и признаване на квалификацията.

3.1.9 Призовава за достъпност на образователното съдържание, ИКТ и сградите като предпоставка за упражняване на правото на образование. Европейската комисия и държавите членки следва да насърчават училищата, университетите и службите за консултации за младежи да включат достъпността в своите мерки.

3.1.10 Отправя настоятелно искане за адекватно разпространяване на информация за висшите учебни заведения или възможностите за образование в алтернативни формати като брайлово писмо, версии в аудио-, видео формат или под формата на опростени текстове („easy-to-read version“) или преобразуване на говор в текст (palantype). В своите колекции библиотеките следва да разполагат с книги на брайлово писмо и аудиокниги.

3.1.11 Предвижда използването на европейски фондове, включително Европейския социален фонд (ЕСФ) и „Учене през целия живот“, за подпомагане на използването на консултанти за учениците с увреждания и преподавателите.

Заетост

3.2 ЕИСК:

3.2.1 Констатира, че вероятността хората с увреждания да бъдат засегнати от безработица е два до три пъти по-висока от тази при хората без увреждания.

3.2.2 Подкрепя използването на структурните фондове за предоставяне на адекватна финансова подкрепа за Европейската стратегия за хората с увреждания. По-специално следва да се използват по-ефективно ЕСФ за насърчаване на заетостта на младите хора с увреждания и Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) – за постигане на висока степен на достъпност в Европа.

3.2.3 Призовава държавите членки да насърчават заетостта на младите хора с увреждания, като предоставят финансова подкрепа на работодателите и инвестират в МСП, социалното предприемачество и самостоятелната заетост.

⁽⁷⁾ 2010/2272(INI).

⁽⁸⁾ Неформалното образование не се предоставя от образователна или обучаваща институция и обикновено не води до сертифициране.

3.2.4 Предлага да се осигурят подходящи условия, гъвкаво работно време, дистанционна трудова дейност и достъп до ИКТ, за да се подкрепи заетостта на младите хора с увреждания и би желал да посочи, че отказът от осигуряване на подходящи условия е акт на дискриминация⁽⁹⁾.

3.2.5 Препоръчва Европейската комисия да осигури достъпност на младите работници и стажанти с увреждания, като същевременно насърчава и развива трансграничните професионални възможности и намалява бариерите пред свободното движение на работната ръка в целия ЕС.

3.2.6 Смята, че социалните партньори следва да играят ключова роля за насърчаването и защитата на заетостта на младите хора с увреждания, като включват този въпрос в колективното договаряне.

3.2.7 Призовава държавите членки да инвестират в младите работници с увреждания и да ги подпомагат при справянето с последиците от икономическата криза, тъй като те се сблъскват с по-големи трудности при навлизането и задържането си на пазара на труда.

4. Участие и приобщаване

4.1 ЕИСК:

4.1.1 Заявява отново, че младите хора с увреждания, и по-специално тези с умствени увреждания, имат право тяхната правосубектност да бъде признавана навсякъде.

4.1.2 Призовава за повишаване на информираността относно положението на хората с увреждания посредством събиране на последователни данни съгласно член 31 от Конвенцията на ООН и изтъква задължението на средствата за масова информация да се борят срещу стереотипите.

4.1.3 Препоръчва държавите членки да признаят правоспособността на младите мъже и жени с увреждания на равна основа с останалите, във всички аспекти на живота.

4.1.4 Подчертава необходимостта да се гарантира, че младите хора с увреждания могат да се ползват пълноценно от правото си на свободно движение и се надява да бъдат представени конкретни предложения за премахване на пречките пред преносимостта на обезщетенията за неработоспособност.

4.1.5 Отправя искане държавите членки да положат усилия за насърчаване на пълноценното участие на младите хора с увреждания в обществения живот и икономиката в рамките на националните програми за реформи като част от стратегията „Европа 2020“ чрез въвеждане на ефективни антидискриминационни мерки.

4.1.6 Призовава за създаване на Европейски комитет за хората с увреждания⁽¹⁰⁾, който да допринесе за политиките и законодателните инициативи на ЕС в тази област, като се занимае с проблемите на приобщаването и достъпността за младите хора с увреждания.

4.1.7 Подчертава ключовата роля на спорта за насърчаване на участието на младите хора с увреждания и призовава за финансова и политическа подкрепа за позитивни инициативи като Параолимпийските игри.

4.1.8 Предлага да бъдат осъществявани партньорски проверки от Комитета за социална закрила, Комитета по заетостта и Комитета за икономическа политика, с цел споделяне на най-добри практики в областта на равнопоставеността на младите хора с увреждания в рамките на отворения метод на координация, стратегията по заетостта и икономическите политики, залегнали в националните програми за реформи.

4.1.9 Би желал организациите, представляващи младите хора с увреждания, да получат финансова и политическа подкрепа за насърчаване на участието в обществения живот и за борба с предразсъдъците посредством повишаване на информираността.

4.1.10 Призовава държавните служители, учителите, работодателите и доставчиците на услуги да бъдат обучавани да спазват законодателството по отношение на достъпността и равнопоставеността на равнище ЕС и на национално равнище.

4.1.11 Препоръчва да бъде насърчено правото на младите хора с увреждания на независим живот и структурните фондове да бъдат използвани за подкрепа на деинституционализацията и насърчаване на живота в общност.

5. Достъпност

5.1 ЕИСК:

5.1.1 Призовава Европейския парламент и Съвета да включат достъпността като хоризонтален принцип в член 7 от проекта за общ регламент относно структурните фондове за 2014-2020 г.

5.1.2 Приветства предприетите от Европейската комисия стъпки за изготвяне на Европейски акт за достъпността и отново изтъква неотложната необходимост от строго обвързващо законодателство, което да гарантира достъп за хората с увреждания до стоки, услуги и застроената среда. Комитетът призовава за създаване на строги механизми за прилагане и мониторинг на равнище ЕС и на национално равнище.

5.1.3 Призовава за ефективно прилагане на Регламента относно правата на пътниците в автобусния транспорт в Европейския съюз⁽¹¹⁾, както и за привеждане на регламента в изпълнение от страна на държавите членки и за приемане на сериозни мерки за гарантиране на свободата на движение на младите хора с увреждания.

⁽⁹⁾ ОВ С 376, 22.12.2011 г., стр. 81-86.

⁽¹⁰⁾ ОВ С 376, 22.12.2011 г., стр. 81-86.

⁽¹¹⁾ ОВ L 55, 28.2.2011 г., стр. 1-12.

5.1.4 Смята, че би било добре да се изготви конкретен план, за да станат всички институции на ЕС достъпни за хората с увреждания по отношение на инфраструктурата, процедурите по набиране на персонал, заседанията, интернет страниците и информацията.

5.1.5 Приветства ангажимента, поет от Европейската комисия в рамките на Програмата в областта на цифровите технологии, да гарантира, че уебсайтовете на публичния сектор и уебсайтовете, предоставящи основни услуги на гражданите, ще бъдат напълно достъпни до 2015 г.

5.1.6 Отбелязва със задоволство регулаторната рамка на ЕС за електронните съобщителни мрежи и услуги и смята, че електронните съобщителни продукти и услуги са от решаващо значение за това новите „мобилни“ поколения да остават информирани и да могат да общуват.

5.1.7 Признава, че е важно хората с увреждания да имат достъп до информационното общество и до информационните

и комуникационни технологии (ИКТ), включително и достъп до съдържание; това е тяхно основно право.

5.1.8 Признава добавената стойност на Директивата за аудио-визуалните медийни услуги ⁽¹²⁾ и призовава за нейното привеждане в изпълнение и прилагане, и по-специално – на мерките относно хората с увреждания.

5.1.9 Приветства предложението на Европейската комисия за регламент относно европейската стандартизация ⁽¹³⁾, както и съобщението относно стратегическата визия за европейските стандарти ⁽¹⁴⁾.

5.1.10 Призовава за създаване на приобщаваща европейска система за стандартизация и отбелязва със задоволство приемането на мандат 473 като позитивна мярка за насърчаване на достъпността.

Брюксел, 28 март 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹²⁾ ОВ L 95, 15.4.2010 г., стр. 1-24.

⁽¹³⁾ COM(2011) 315 final.

⁽¹⁴⁾ COM(2011) 311 final.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Специфични проблеми на островите“ (становище по собствена инициатива)

(2012/С 181/03)

Докладчик: г-н **José María ESPUNY MOYANO**

На 20 януари 2011 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, да изготви становище по собствена инициатива относно:

„Специфични проблеми на островите“.

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 7 март 2012 г.

На 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 28 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 128 гласа „за“, 4 гласа „против“ и 8 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Островните региони имат общи постоянни характеристики и особености, които значително ги разграничават от континенталните територии. Посредством член 174 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) се признава, че островните региони се характеризират с конкретни неблагоприятни условия, на които следва да се обърне специално внимание. Независимо от това ЕИСК счита, че е необходимо да се продължи работата по приемането на подходяща стратегия за отразяване на конкретните нужди на островните региони.

1.2 ЕИСК счита, че определението на понятието „остров“, което се използва в ЕС е неподходящо, поради което следва да бъде преразгледано и актуализирано като се отчитат новите реалности на разширения ЕС, в който членуват островни държави. ЕИСК повтаря препоръката си от предходни становища ⁽¹⁾ това определение да бъде изменено.

1.3 Миграцията и проблемите, свързани със застаряването на населението и обезлюдяването, са въпроси, които засягат особено силно островите. Те могат да доведат до загуба на културно наследство, до уязвимост на екосистемите или до сериозни икономически последици (свързани със заетостта, младите хора и т.н.).

1.4 Някои острови трябва да се справят с емиграцията на населението си в по-богати региони, други острови приемат имигранти, които допринасят за местното икономическо развитие, а трети, благодарение на географското си местоположение посрещат имигранти, които надхвърлят капацитета им за прием.

1.5 ЕИСК счита, че е абсолютно наложително да се подобрят достъпността на островите и връзките между тях. Като се има предвид, че достъпността е жизненоважен фактор за повишаването на привлекателността на островните райони, е необходимо да се намалят разходите за превоз на стоки и пътници чрез прилагане на принципа на териториалната цялост и подобряване на европейски регламент № 3577/92.

1.6 Селското стопанство, животновъдството и рибарството, които са важна част от местната икономика и са основен източник на доставки за хранително-вкусовата промишленост, са уязвими поради отдалечеността, малкия размер на предприятията и неравнообразната продукция, както и поради климатичните условия.

1.7 Резултатът е отслабена хранително-вкусова промишленост на островите, която трудно може да се конкурира с продуктите от континента или от трети страни, а това на свой ред води до още по-голямо отслабване на първичния сектор.

1.8 ЕИСК препоръчва ОСП да разглежда островите като необлагодетелствани райони по подобие на планинските райони и при финансирането да подчертава островния характер по конкретен начин.

1.9 За множество европейски острови туристическата дейност е жизненоважен фактор за оцеляването на местното население, запазването на тяхната идентичност, традиции и културни ценности и опазването на ландшафта. Тази дейност, благодарение на услугите, свързани с туризма, генерира икономически растеж, по-голяма заетост и значителна диверсификация на икономическата им дейност. Икономиката на островите обаче става прекалено зависима от туристическата дейност и поради това е необходима диверсификация с други, допълващи туризма дейности, които да благоприятстват икономическото развитие на островите в моменти на криза като настоящия, които силно засягат туризма.

⁽¹⁾ „По-добра интеграция във вътрешния пазар като ключов фактор за сближаване и растеж за островите“, ОВ С 27 от 30.02.2009 г., стр. 123, и „Иновации в островния туризъм“, ОВ С 44 от 11.02.2011 г., стр. 75.

1.10 ЕИСК подкрепя Европейския парламент в искането му да се разработят подобни конкретни стратегии за островите, планинските райони и другите уязвими райони в рамките на инициативата на Комисията за развитие на стратегия за устойчив крайбрежен и морски туризъм, изложена в резолюцията ѝ от 27 септември 2011 г.⁽²⁾

1.11 ЕИСК счита, че съществуват трудности за участието на островите в програмите на ЕС за НИРД и иновации поради малкия размер на вътрешния пазар и ограничения капацитет на наличната инфраструктура за научноизследователска и развойна дейност. ЕИСК също намира за особено важно ЕС да продължава да подпомага островите за развитието на ИКТ, да подкрепя изграждането на инфраструктура за научноизследователска и развойна дейност и да създава благоприятни условия за участието на МСП от островите в програмите за НИРД и иновации, при необходимост включително чрез принос от структурните фондове.

1.12 По отношение на островните региони европейската енергийна политика трябва да поставя приоритет върху сигурността на доставките за островите, върху финансирането на разработването и осъществяването на проекти за производство на енергия посредством нови технологии и от възобновяеми енергийни източници, както и върху насърчаването на ефективното използване на енергията, при опазване на околната среда и природата.

1.13 ЕС трябва да включи в рамките на регионалната политика недостига на вода, обезсоляването на морската вода, както и други технически средства за водоснабдяване, като отчита спецификите на островните региони.

1.14 ЕИСК счита, че е от особено значение да се разработват специфични постоянни програми за обучение за жителите на островите, заети в различните сектори, като се обръща особено внимание на туристическия сектор, който е една от най-важните икономически дейности в островните региони. Тези програми следва да се финансират от Европейския социален фонд и от Кохезионния фонд, с поемане на ангажимент от страна на държавите членки, институциите и участниците в икономическия и социалния живот.

1.15 Образованието, професионалното обучение и ученето през целия живот играят важна роля в икономическата и социалната стратегия на Европейския съюз в рамките на Лисабонския процес и стратегията „Европа 2020“. ЕИСК настоява да се вземат предвид особеностите на островните региони, за да се гарантира, че образованието и възможностите за учене през целия живот във всички региони и за всички жители са предвидени в рамките на националните стратегии.

1.16 ЕИСК насърчава изпълнението на мерките, посочени в комуникето от Брюж относно европейското сътрудничество в

областта на професионалното обучение, прието от министрите на образованието на всички държави членки и от европейските социални партньори.

1.17 ЕИСК приканва Комисията да създаде специална междуведомствена група за островите, или когато това е уместно, да я включва в други, вече съществуващи междуведомствени групи.

1.18 Комисията се приканва да гарантира, че островните региони ще се ползват от специални разпоредби в новата многогодишна финансова рамка за 2014–2020 г. и че тези региони ще бъдат предвидени в конкретни програми за регионално развитие, отразяващи по-точно техните особености. Необходимо е да се разгледа възможността за повишаване на равнищата на съфинансиране от страна на ЕС в областите от приоритетен интерес за островите.

1.19 Като се има предвид, че стратегията „Европа 2020“ ще въздейства върху всички бъдещи действия на ЕС, ЕИСК намира за необходимо да се проучи въздействието ѝ върху островните региони и начина, по който тя спомага за намаляване на неблагоприятните аспекти на островния характер.

С оглед на сезонния характер на туристическата дейност на островите и както вече заяви в становището си относно „Иновации в туризма: определяне на стратегия за устойчиво развитие на островите“⁽³⁾, ЕИСК призовава Комисията и Европейския парламент да дадат тласък на проекта за социален туризъм „Калипсо“ като разчитат на социалните партньори, тъй като тази програма би могла да има голямо отражение върху туристическия сектор и мултипликационен ефект в други области на дейност.

2. Въведение

2.1 Островните региони

2.1.1 Според определението на Евростат под остров се разбира територия, която отговаря на следните пет критерия:

- да има площ най-малко един квадратен километър;
- да бъде отдалечена на повече от един километър от сушата;
- да има постоянно живеещо население от най-малко 50 души;
- да няма постоянна физическа връзка със сушата;
- в нея да не се намира столица на държава членка на ЕС.

2.1.2 Когато се дава определение на понятието „остров“, би трябвало да се има предвид и Декларация 33 от ДФЕС, в която се казва: „Междуправителствената Конференция счита, че посоченото в член 174 понятие „островни региони“ може да означава също островни държави в тяхната цялост, стига да са налице всички необходими условия“.

⁽²⁾ Виж становището на ЕИСК относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – „Европа — водеща световна туристическа дестинация — нова политическа рамка за европейския туризъм“, ОВ С 376/08 от 22.12.2011 г., стр. 44 и резолюцията на Европейския парламент относно „Европа — водеща световна туристическа дестинация — нова политическа рамка за европейския туризъм“ (2010/2206 (INI)).

⁽³⁾ ОВ С 44 от 15.2.2011 г., стр. 75.

2.1.3 Както ЕИСК посочи в свое предходно становище ⁽⁴⁾, това определение не отчита новите реалности на разширения ЕС, в който членуват островни държави.

2.1.4 Според това определение 14 ⁽⁵⁾ от 27-те държави-членки на ЕС имат острови на територията си. Значението им се подчертава от нарасналия брой на жителите на различните острови в ЕС, който възлиза на 21 милиона души. Това представлява приблизително 4 % от общото население на ЕС-27.

2.1.5 Островните региони имат общи постоянни характеристики и особености, които ги разграничават от континенталните територии.

2.1.6 Всички острови в ЕС притежават характеристики, които ги различават от останалите. Независимо от това общите характеристики на островните територии в ЕС са повече от различията между тях и се проявяват особено силно в области като транспорта, околната среда, туризма или достъпа до основни публични услуги.

2.1.7 В член 174 от ДФЕС е включен нов параграф, според който се обръща „специално внимание на регионите, които са засегнати от сериозни и постоянни неблагоприятни природни или демографски условия, като най-северните региони с много ниска гъстота на населението и островните, трансграничните и планинските региони“.

2.1.8 Чрез този член се признава, че островните региони като цяло се характеризират с конкретни неблагоприятни условия, на които следва да се обърне специално внимание.

3. Демографска ситуация в островните региони

3.1 Миграцията и проблемите, свързани със застаряването на населението и обезлюдяването, са въпроси, които засягат особено силно островите.

3.2 Някои острови или райони на островни територии понастоящем са изправени пред сериозна заплаха от обезлюдяване поради напускане на населението в активна възраст, основно най-младите, застаряване на местното население или трудни климатични условия. Това може да доведе до загуба на културно наследство или до уязвимост на екосистемите.

3.3 Други острови – поради тяхното географско местоположение по външните граници на ЕС – са изправени пред миграционни потоци в обратната посока и са изложени на нелегална имиграция от трети страни, която често е непропорционална на капацитета им за приемане на имигранти.

3.3.1 В някои от островите се наблюдават извънредни хуманитарни ситуации, които трябва да бъдат посрещнати със солидарност от страна на Европейския съюз, като е необходимо създамата се оперативна тежест да продължи да се поделя чрез комбиниране на национални и европейски средства.

3.3.2 ЕИСК предлага в предходни становища Регламентът от Дъблин да се промени в рамките на една обща политика по въпросите на убежището, за да се улесни движението в рамките на ЕС на търсещите убежище.

3.4 От друга страна има острови, които отбелязват силно присъствие на чуждестранни жители с голяма покупателна способност, които допринасят за икономическото и социалното развитие на местно равнище, но които биха могли да доведат до повишаване на цените на недвижимите имоти при насищане на пазара на жилища, като по този начин затрудняват достъпа до пазара на местното население с по-ниски доходи.

4. Достъпност и отдалеченост

4.1 Част от ограниченията на островните територии произтичат от липсата на физическо единство на тяхната територия и от тяхната отдалеченост. Тези недостатъци се изразяват в по-високи транспортни, дистрибуторски и производствени разходи, по-голяма несигурност на доставките и необходимост от поддържане на по-големи запаси и складови площи.

4.2 Доказателство за това е пълната зависимост от морския и въздушния транспорт. Следователно островните региони са поставени в по-неблагоприятно положение в сравнение с останалите територии по отношение на използването на предимствата на единния европейски пазар в качеството му на хомогенна зона на конкурентни икономически отношения, във връзка с промяната на размера на предприятията за насърчване на иновациите и за постигане на икономии от мащаба и външни икономии.

4.3 В този смисъл не бива да се забравя, че в общностната инициатива Единно европейско небе би могло да се направи анализ на механизмите за управление на въздушния трафик с цел по-специално да се осигури достъпността на островните региони във всеки един момент.

4.4 Не бива да забравяме ситуацията, която се създаде при изхвърлянето на облака от вулканична пепел от исландския вулкан Еяфятлайокул през април и май 2010 г., когато бяха засегнати големи райони на европейското въздушно пространство и това доведе до затваряне на голям брой летища в централна и северна Европа и дори в южна Европа.

4.5 Най-тревожният проблем не беше толкова прекъсването на потока от туристи към островите, колкото невъзможността онези от тях, които вече бяха на островите да се върнат в своите страни и несигурността по отношение на продължителността на проблема.

⁽⁴⁾ „По-добра интеграция във вътрешния пазар като ключов фактор за сближаване и растеж за островите“, ОВ С 27 от 30.02.2009 г., стр. 123, параграф 2.2.

⁽⁵⁾ Испания, Ирландия, Франция, Дания, Италия, Финландия, Швеция, Обединеното кралство, Гърция, Нидерландия, Малта, Кипър, Естония и Португалия.

4.6 Този конкретен случай показва особената уязвимост на островните региони при подобни обстоятелства, тъй като въпреки че засегна почти цяла Европа затварянето на единното европейско въздушно пространство оказа най-силно (отрицателно) влияние върху засегнатите островни региони.

4.6.1 Друг въпрос, който следва да се има предвид е въвеждането на данък върху CO₂ във въздушния транспорт, който Комисията предвижда да влезе в сила от 2012 г. Ако този данък действително влезе в сила, Комисията би следвало да намери конкретна формула за островните региони, тъй като те зависят в много по-голяма степен от въздушния транспорт. Това би увеличило още повече присъщите им недостатъци.

4.7 Достъпността е жизненоважен фактор за повишаването на привлекателността на островните райони. Трансевропейските транспортни мрежи (TEN-T) трябва да обхващат истинска мулти-модална политика, която да се прилага и за островите. Създаването на морски и въздушни коридори между европейския континент и островите посредством финансиране на стационарната и мобилната инфраструктура би могло да допринесе за това.

5. Селско стопанство и рибарство

5.1 Селското стопанство, животновъдството и рибарството в островните региони са важна част от местната икономика, по-специално във връзка със заетостта, а така също и значима опора за местната хранително-вкусова промишленост, която представлява най-важната част от промишленото производство на островите.

5.2 Въпреки това селскостопанското производство и рибарството на островите се характеризират с голяма нестабилност, дължаща се най-вече на трудностите, свързани с тяхната отдалеченост, малкият размер на предприятията, зависимостта от местни пазари, разпокъсаността и климатичните условия. Всичко това се отразява на островната хранително-вкусова промишленост, която зависи от своите собствени продукти. Недостатъчната земеделска и животновъдна продукция води също до отслабена хранително-вкусова промишленост на островите.

5.2.1 Всички тези фактори допринасят за значителното намаляване на тяхната конкурентоспособност в сравнение с предприятията на континента и тези в трети страни.

5.3 Освен това, местното селско стопанство е силно зависимо от външни фактори, както по отношение на доставките на суровини и материали, така и по отношение на пазарната реализация на продуктите, в един много отдалечен от източниците на доставка и от пазарите географски контекст.

5.4 Поради това селскостопанските производители на островите се конкурират при неравностойни условия с производителите в други територии. За да бъде поставено на равна основа селското стопанство в островните региони, местните

производители трябва да получават необходимата подкрепа, например посредством конкретни инструменти на ОСП за островите, а местната продукция трябва да се насърчава повече и да получава по-голямо признание.

5.5 Във връзка с приемането на мерки, насочени конкретно към компенсиране на недостатъците на островния характер в тази област, най-подходящо би било да бъде разработена конкретна законодателна програма. Това се отнася до първичния сектор, който има особено значение за островите. Европейският фонд за рибарство не предвижда специални мерки, освен за най-отдалечените региони (НОР) и по-малките острови в Егейско море.

5.6 Същото се отнася и до директните помощи в рамките на общата селскостопанска политика (ОСП). Островният характер не беше взет под внимание при последната реформа на схемите на директните помощи по ОСП, развитието на селските райони и ЕЗФРСР.

6. Вътрешен пазар и туризъм

6.1 По-малкият размер на островните територии в сравнение с тези на континента обуславя в значителна степен производството и структурата на пазарите. По-голямата част от производствената база в тези територии се състои от малки предприятия и микропредприятия, характеризиращи се с по-висока степен на уязвимост в сравнение с големите предприятия.

6.2 Туризмът е бил и продължава да бъде основен ресурс на икономиката на много островни територии. Въпреки многото различия между тях, за множество европейски острови тази дейност е жизненоважен фактор за оценяването на местното население, запазването на тяхната идентичност, традиции и културни ценности и опазването на ландшафта.

6.3 Установяването на туризма в европейските островни региони генерира в тях икономически растеж и заетост и доведе до значителна диверсификация на икономическата им база посредством свързаните с него услуги. То направи възможно и възстановяването и опазването на местните традиции и култура, както и на природните зони и историческите паметници.

6.4 Въпреки че като цяло туризмът беше несъмнено положителен фактор, следва да се признаят и отрицателните въздействия от него в някои островни региони - несигурен характер на заетостта, сезонен характер, ниска квалификация на заетите, големи спекулации с недвижимите имоти и нарастване на разходите за живот на местното население. Освен това туризмът създаде сериозни проблеми по отношение на водоснабдяването и трудности при осигуряването на основни услуги за населението (управление на отпадъците, здравеопазване и др.), което води до силно въздействие върху околната среда. Понастоящем икономиката на островите е силно зависима от туристическата дейност и поради това е необходима диверсификация с други, не само допълващи туризма дейности, които да благоприятстват икономическото развитие на островите в моменти на криза като настоящия, които силно засягат туризма.

6.5 С приемането на ДФЕС значението на туризма в ЕС беше изрично признато. През юни 2010 г. Комисията представи съобщение, в което се насърчава нова рамка за координирани действия в Европейския съюз с цел повишаване на конкурентоспособността и капацитета за устойчиво развитие на европейския туризъм⁽⁶⁾. Това признание предоставя възможност за засилване на конкурентоспособността на европейския туристически сектор, допринасяйки по този начин за осъществяването на новата стратегия „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

6.6 В параграф 55 на своята резолюция от 27 септември 2011 г.⁽⁷⁾ Европейският парламент „приветства инициативата на Комисията да разработи стратегия за устойчив крайбрежен и морски туризъм и призовава за разработване на подобни специфични стратегии за островите, планинските региони и други уязвими райони“.

7. Научноизследователска и развойна дейност и иновации

7.1 Иновациите са основна тема за икономическата политика, както на равнище ЕС (с Лисабонската стратегия и стратегията „Европа 2020“), така и на регионално равнище с растеж на публичните инвестиции в научноизследователска дейност, образование, обучение и подкрепа на „най-иновативните сектори“ (напр. транспорт, енергетика, екологични производства). Това се отнася и за услуги, особено такива, изискващи определено равнище на знания или квалификация, което се счита, че е характерно за повечето туристически дейности (напр. настаняване, кетъринг, недвижими имоти).

7.2 Необходимо е да се насърчат и укрепват информационното общество и новите технологии, които представляват средство за диверсифициране на икономическата дейност и за надграждане на знанията на територията на островите. Използването на ИКТ намалява изолираността, подобрява процесите и системите за управление на предприятията и отношенията с външния свят, което благоприятства повишаването на конкурентоспособността и производителността на островните региони.

7.3 Основната трудност, пред която са изправени островните региони при развиването на капацитета им за иновации произтича от слабостта на предприемаческата тъкан, равнищата на обучение, достъпът до европейския пазар, недостатъчните инвестиции в инфраструктура за научни изследвания и др. Иновациите в островните региони трябва да се разглеждат от широка гледна точка, обхващаща например преработването, методите за маркетинг, новаторските техники в управлението или организацията на предприятията. Целта, която трябва да преследват предприятията в островните региони е да повишават производствения си капацитет, качеството на продуктите си и достъпа си до европейския пазар при условия на конкуренция, сходни с тези в континенталните региони на Европейския съюз.

⁽⁶⁾ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – „Европа — водеща световна туристическа дестинация — нова политическа рамка за европейския туризъм“, COM(2010) 352 final.

⁽⁷⁾ Резолюция на Европейския парламент относно „Европа — водеща световна туристическа дестинация — нова политическа рамка за европейския туризъм“ (2010/2206 (INI)).

7.4 От друга страна е необходимо да се изтъкнат трудностите, които срещат островите по отношение на участието в програмите на ЕС за НИРД и иновации. Малкият размер на вътрешния пазар, ограниченият капацитет на наличната инфраструктура за научноизследователска и развойна дейност правят участието на островните региони в тези програми много по-трудно.

8. Енергетика и вода

8.1 Поради силната зависимост на островите от вноса на горива колебанията на цените на енергоносителите се отразяват в по-голяма степен на островните региони.

8.2 По отношение на островните региони европейската енергийна политика трябва да поставя приоритет върху сигурността на доставките за островите, финансирането на разработването и осъществяването на проекти за производство на енергия посредством нови технологии и от възобновяеми енергийни източници, както и насърчаването на ефективното използване на енергията, при същевременно опазване на околната среда и природата.

8.3 Производството, съхраняването и доставянето на енергия са важни не само за основните потребности от енергия, но също и за обезсоляването на морската вода, което би могло да разреши проблема със снабдяването с питейна вода на много острови.

8.4 Вследствие на ограничената им площ и главно поради скалната им структура по-голямата част от островите страдат от недостиг на вода. Освен въздействието, което оказва върху здравето, селското стопанство и животновъдството, това е спънка и за икономическото развитие (особено за туризма).

9. Обучение и заетост

9.1 Според неотдавнашно проучване на Euroislands⁽⁸⁾, човешкият капитал е важен проблем на европейските острови, особено в Средиземно море. Образователното равнище е особено ниско, включително на островите с по-голям брутен вътрешен продукт на глава от населението и с наличие на университет. Човешкият капитал на скандинавските острови е по-добре подготвен за справяне с новите предизвикателства, но дори и там преходът от традиционната заетост се оказва предизвикателство.

9.2 Образованието, професионалното обучение, ученето през целия живот и владенето на чужди езици играят важна роля в икономическата и социалната стратегия на Европейския съюз в рамките на Лисабонския процес и стратегията „Европа 2020“. Осигуряването на възможности за образование и за учене през целия живот във всички региони и за всички жители следва

⁽⁸⁾ Проучване „Euroislands. Развитието на островите. Европейските острови и политиката на сближаване“ (европейска програма ESPON 2013).

да бъде крайъгълният камък на националните стратегии. Ограниченият брой на служителите и необходимостта от широка гама от услуги налагат професионална поливалентност на жителите на островите, която може да бъде постигната чрез подходящи, финансирани от ЕС програми за професионално обучение.

10. Регионална политика

10.1 Регионалната политика е основното общностно средство на разположение на островните територии за преодоляване на техните структурни ограничения и за реализиране на техния потенциал за развитие и растеж. Въпреки това тази политика трябва да бъде подобрена, така че островите, които са неразделна част от европейския единен пазар, да могат да се възползват максимално от нея в икономически и социален план.

10.2 Като цяло островните територии се намират в неблагоприятно положение спрямо континенталните територии. Островният им характер не е приоритетна тема в дневния ред на регионалната политика и европейската политика на сближаване. Нещо повече, разширяването промени драстично приоритетите в европейския дневен ред по отношение на тези политики, което не благоприятства европейските политики във връзка с островния характер.

10.3 Необходимо е да се създаде интегрирана рамка, която да предостави ефикасен отговор на ограниченията, пред които са изправени европейските острови. За тази цел е необходимо мерките и политиките, които биха могли да засегнат островите, да бъдат предшествани от съответните оценки на въздействието, каквито се извършват по отношение на най-отдалечените региони. Така могат да се избегнат отрицателни въздействия и противоречия и да се засили териториалното сближаване. Извършването на оценка на въздействието е особено наложително във връзка с политиките в областта на транспорта, околната среда и енергетиката.

10.4 През програмния период 2007-2013 г. БВП на глава от населението беше единственият критерий за определянето на допустимостта на регионите в рамките на целите на регионалната политика. При този показател не се отчита фактът, че сближаването обхваща много по-широко измерение, включващо социални, екологични, териториални и други елементи, свързани с иновациите и образованието. Необходимо са нови показатели, основаващи се на по-приложими статистически данни, които да предоставят по-ясна картина на равнището на развитието на островите и задоволително разбиране на регионите с постоянни неблагоприятни географски условия.

10.4.1 В този смисъл ориентировъчните цели на стратегията „Европа 2020“ трябва да бъдат включени като референции, в съответствие с общата политическа рамка на ЕС.

10.5 Макар че през програмния период 2007 – 2013 г. беше признато, че европейските острови отговарят на критериите за трансгранично сътрудничество, понастоящем три архипелага (Циклади, Хебриди и Балеарски) остават изключени в резултат на установяването на критерия за максимално разстояние от 150 км между регионалните граници.

10.6 ЕИСК призовава за изоставяне на критерия разстояние (150 км.), прилаган при класифицирането на островите като гранични райони, допустими за финансиране по програми за трансгранично сътрудничество в рамките на териториалното сътрудничество на политиката за сближаване или в рамките на европейската политика за съседство.

10.7 Необходимо е да се отдели специално внимание на островите, засегнати не само от един, а от няколко от неблагоприятните фактори, споменати в член 174, като планинските острови или островите с много малка гъстота на населението. Това се отнася и до архипелазите, засегнати от двойна или множествена изолация. Тези територии се характеризират с допълнителни неблагоприятни условия, произтичащи от тяхната разпокъсаност и от ограничените им географски размери. Следва също да подчертаем положението, в което се намират голям брой крайбрежни острови, които страдат от сериозни недостатъци, свързани с тяхната микроизолираност. Всичко това води до засилване на ограниченията, произтичащи от островния характер, а често и до липса на услуги за населението.

10.8 Следователно островите се нуждаят от подход, обединяващ различните политики както в хоризонтален (чрез междусекторен подход в основните политики с териториално въздействие, ОСП, ОПОР, държавни помощи и др.) и във вертикален (обединяване на регионалните, националните и общностните измерения) план. Този подход трябва да отразява и новите насоки на политиката съгласно Договора от Лисабон и значението, което се отдава на конкретни области, като например енергетиката и климата, външната проекция на ЕС и правосъдието и вътрешните работи ⁽⁹⁾.

11. Предимства и привлекателност на островните региони

11.1 В заключенията на проучването Euroislands в рамките на ESPON ⁽¹⁰⁾ по отношение на предимствата на островите се изтъква, че техните основни конкурентни предимства са качеството на живот и техните природни и културни активи. Островите притежават висока гъстота на природен и културен капитал и силна културна идентичност. Въпреки това съществува едно важно ограничение, тъй като природното и културното наследство са незаменими и невъзобновяеми ресурси.

11.2 В препоръките на това проучване се посочва, че на островите новите комуникационни и информационни технологии намаляват отрицателното въздействие на островния характер (малки мащаби и изолираност). Новите технологии могат да бъдат полезни и за малките и средните предприятия и за услуги като образованието и научните изследвания, здравните услуги, информационните, културните и други творчески дейности. Други технологични промени (развитие на нови форми на възобновяеми енергийни източници, технологии за

⁽⁹⁾ Области, определени в съобщението на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и националните парламенти от 19 октомври 2010 г. относно „Преглед на бюджета на ЕС“, COM(2010)700 final.

⁽¹⁰⁾ Проучване „Euroislands. Развитието на островите. Европейските острови и политиката на сближаване“ (европейска програма ESPON 2013).

частична замяна на природни ресурси, напредък в транспортния сектор и др.) биха могли да смекчат ограниченията, произтичащи от островния характер.

11.3 В островните региони се наблюдават множество примери за добри практики:

— инициативи в предприемаческия сектор. Различни селскостопански и промишлени продукти на островите (хранителни продукти и напитки) устояват на конкуренцията от

Европейския съюз и световния пазар въпреки относително високите си цени, поради качеството си (местни суровини и традиционни начини за производство) и/или уникалността си, създаването на марка;

— инициативи за справяне с общи екологични проблеми като изменението на климата или конкретни проблеми, свързани с островния характер. По отношение на използването на възобновяеми енергийни източници следва да бъдат отбелязани остров Китнос (Циклади), Самсьо, Ейг (Шотландия), Готланд, Борнхолм, Канарските острови и др.

Брюксел, 28 март 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Отвъд БВП – включване на гражданското общество в процеса на избор на допълнителни показатели“ (становище по собствена инициатива)

(2012/C 181/04)

Докладчик: г-н PALMIERI

На 20 януари 2011 г. Европейският икономически и социален комитет, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, реши да изготви становище по собствена инициатива относно

„Отвъд БВП – включване на гражданското общество в процеса на избор на допълнителни показатели“.

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 7 март 2012 г.

На 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 29 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 172 гласа „за“, 5 гласа „против“ и 12 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономическият и социален комитет (ЕИСК) потвърждава изразеното в точка 8 от заключителното послание на проведената на 7 и 8 февруари 2012 г. конференция на ЕИСК на тема „Станете устойчиви, бъдете отговорни! Европейското гражданско общество по пътя към „Рио+20“: „оценява факта, че в „нулевия“ проект за краен документ се признават ограниченията на БВП като средство за измерване на благосъстоянието, и се призовава гражданското общество да участва в незабавното разработване на допълнителни показатели“.

1.2 ЕИСК признава напредъка, постигнат през последните години в разработването на допълнителни спрямо brutния вътрешен продукт (БВП) показатели на световно и европейско равнище, особено в проучването на показателите, които дават представа за качеството на живот и социалните условия на хората, във връзка с устойчивостта на икономическите системи.

1.2.1 ЕИСК продължава да смята, че развитието на този процес е от основно значение, особено чрез цялостен подход, поставящ на челно място Европейския съюз (ЕС), като се отчитат и предстоящите международни събития („Рио+20“), и преди всичко поради възможния напредък в новите европейски стратегии за стабилност и икономически растеж за развитие и социално сближаване и екологична устойчивост. Първата програма за оценяване на изготвянето на допълнителни показатели спрямо БВП е стратегията „Европа 2020“.

1.3 ЕИСК твърди, че сложният път, който води до нова дефиниция за благосъстоянието и напредъка на обществото – обхващаща не само икономическия растеж – не може да бъде заличен от едновременно провежданите европейски политики за борба с отново възникналите последици от икономическата и финансова криза.

1.3.1 За да се постигне икономическо възстановяване и справяне с кризата, трябва да се промени референтният модел, като развитието се постави на основата на благосъстоянието и

напредъка на обществото. Само по този начин може да се обърне повече внимание на причините, довели до кризата и до неотдавнашната повторна рецесия в Европа, за да се оценят и да се изготвят най-правилните политики в средносрочен и дългосрочен план. В този смисъл политиките на ЕС представляват особено интересно предизвикателство.

1.4 По тази причина ЕИСК отново заявява, че трябва да бъдат преодолени съпротивата и опитите за ограничаване на навлизането на показатели за икономическа, социална и екологична устойчивост в допълнение към традиционните показатели от строго икономическо и финансово естество, и на наблюдението им от страна на институциите, именно за да може настоящата криза да бъде овладяна и по-добре управлявана.

1.5 Дистанцията между икономическите политики както на национално, така и на европейско равнище, и политиките в сферата на благосъстоянието и социалния прогрес стана значителна. Въпреки това, като се има предвид широко разпространеното приемане на допълнителни спрямо БВП показатели от страна на националните статистически служби, възможността за намаляване на това раздалечаване е свързана със способността за превръщане на голямото количество налична информация в знания и осъзнатост на европейските граждани.

1.5.1 В този смисъл е необходимо да се насърчи дебат относно самото значение на напредъка, с който, освен да се предефинира понятието за развитие, да се въведат и елементи на политическа отговорност. Този нов подход изисква набелязване на различните измерения, характеризиращи напредъка чрез:

- i) разширяването на обхвата на националните сметки чрез включване на социалните и екологичните явления;
- ii) използването на съставни показатели;
- iii) разработване на ключови показатели.

1.6 Следователно ЕИСК счита, че статистиката е придобила решаваща роля за запълване на пропастта по отношение на познанията, която продължава да съществува:

- между икономическите и социални процеси, започнали вследствие на политическите решения, и напредъка по отношение на благосъстоянието и социалния прогрес;
- между самите политически институции и гражданските инстанции, което днес е все по-актуално предвид развитието на информационните и комуникационните технологии.

1.7 ЕИСК е убеден, че прозрачността на демократичните процеси на вземане на решения изисква независимо статистическо управление, което да възвърне основната си роля да насочва измерванията и тяхната методология към явленията, продиктувани от новите икономически, социални и екологични нужди. В тези рамки на Евростат се пада централна роля в интегрирането и хармонизирането на националните и регионалните статистики.

1.8 ЕИСК смята също, че гражданското общество, заедно с другите социални субекти и институции, трябва да набележи областите на намеса, определящи развитието на едно общество, като се очертаят конкретни важни области и явления (в икономически, социален и екологичен план). Това може да се извърши чрез специфични инструменти за информация, консултация и участие.

1.8.1 ЕИСК счита, че легитимността на публичните решения не може да бъде създадена и осигурена единствено от официалните гаранции и системи – институционални, правни, конституционни – на държавата, но трябва непременно да се основава на приноса на гражданското общество.

1.8.2 Конкретният принос на гражданското общество за определянето на перспективите за развитието и благосъстоянието е политически принос, необходим не само за преплитането на измерението, свързано с участието и това, свързано с познанието, но и за самото постигане на целите в бъдеще.

1.9 Това, което липсва обаче, е разработването на инструменти за прилагане и отчетност, необходими за свързване на политическите решения, особено в икономическата и бюджетната сфера, и изразенията на самите показатели.

1.10 В контекста на опита от консултациите и участието в различни страни ЕИСК смята, че „свещателният модел“ (процес на обмен на информация и мнения, свързани с вземане на общо решение посредством обсъждане, в процеса на което се оформят и изразяват колективните предпочитания), на който следва да се основава разработването на показателите за благосъстояние и напредък, трябва да се основава на:

- сравнение на паритетен принцип между институционалните участници и представителите на гражданското общество;
- включване в свещателния процес на всички заинтересовани от перспективата за измерване и постигане на благосъстояние и социален напредък;
- ориентация към общото благо, особено при синтеза, който следва обмяната на гледни точки.

1.11 ЕИСК се ангажира да продължи наблюдението на дейностите, които на национално и европейско равнище изискват участието на гражданското общество в изготвянето на допълнителни спрямо БВП показатели.

1.12 ЕИСК потвърждава своята готовност да представлява място за среща между организациите на гражданското общество и европейските институционални органи в рамките на процес на участие и обсъждане за набелязване и разработване на показатели за напредъка на Европейския съюз.

2. Въведение

2.1 С настоящото становище Комитетът възнамерява да даде своя принос за размисъла относно това как гражданското общество да бъде включено в процеса на разработване на показатели за благосъстояние или напредък на едно общество, с оглед както на Конференцията на ООН за устойчиво развитие: „Среща за Земята „Рио+20“, която ще се проведе от 20 до 22 юни 2012 г. в Рио де Жанейро⁽¹⁾, така и на четвъртия Световен форум на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) на тема „Статистика, знания и политики – измерване на благосъстоянието и насърчаване на напредъка на обществата“, който ще се проведе от 16 до 19 октомври 2012 г. в Ню Делхи, Индия.

2.2 ЕИСК възнамерява да продължи по пътя на разработването, започнал с двете предходни становища, като продължи процеса на наблюдение на постигнатия на европейско равнище напредък в разработването на допълнителни спрямо brutния вътрешен продукт (БВП) показатели. Става въпрос за показатели, които да бъдат в състояние да изразят икономическото и социалното развитие в рамките на пълното зачитане на устойчивостта на околната среда⁽²⁾.

2.3 Още със становището си „Отвъд БВП – показатели за устойчиво развитие“⁽³⁾ ЕИСК постави началото на размисъл относно ограниченията на БВП, евентуалните корекции и допълнения, и следователно относно необходимостта от разработване на нови критерии за определяне на допълнителни показатели за благосъстоянието и устойчивостта (икономическа, социална и екологична) „за по-балансирана политика“.

⁽¹⁾ <http://www.earthsummit2012.org/>.

⁽²⁾ Вж.: Становището по собствена инициатива на тема „Отвъд БВП – показатели за устойчиво развитие“, ОВ С 100/09 от 30.4.2009 г., стр. 53 и становището относно „Съобщение на Комисията до Съвета и до Европейския парламент – „Отвъд БВП: измерване на напредъка в свят на промени“, ОВ С 18 и 19.1.2011 г., стр. 64.

⁽³⁾ ОВ С 100, 30.4.2009 г., стр. 53.

2.4 Две години по-късно, като последващо действие на обсъжданията и подготовката, извършени на европейско равнище, със становището си „Отвѣд БВП — измерване на напредъка в свят на промени“ ⁽⁴⁾ ЕИСК приветства съобщението на Европейската комисия ⁽⁵⁾ и подчерта значението, което една дългосрочна перспектива има при избора на референтни показатели и статистически инструменти, по-подходящи за включването в националните сметки на сфери от по-социален и екологичен характер, и тук също в зависимост от стратегическия избор на политическите институционални участници.

2.4.1 В горепосоченото становище ЕИСК изтъкна необходимостта от задълбоченото изучаване на представителните показатели за качеството на живот и социалните условия на лицата, възприемайки цялостен подход, поставящ Европейския съюз (ЕС) на челно място в тази инициатива.

3. От икономическия растеж до развитието на обществото: сложна траектория

3.1 Вече над петдесет години се разработват нови синтетични показатели, алтернативни или по-точно допълващи традиционния показател за икономическия растеж – БВП. Последният е инструмент за измерване, „специализиран“ в определен сегмент дейности – основно пазарен – на дадено общество. Само при едно „мързеливо“ тълкуване този показател може да се превърне от „показател за производство“ в „показател за благосъстоянието на дадено общество“ ⁽⁶⁾.

3.1.1 Между 60-те и 90-те години бяха изготвени показатели от социален характер, които допълват или заместват БВП и са в състояние да изтъкнат и други области за по-нататъшно изследване, извън традиционната икономическа област. Този период може да бъде наречен „социална фаза“ на показателите на напредъка на дадено общество.

3.1.2 В края на осемдесетте години докладът Brundtland (1987 г.) представи на вниманието на световната общественост въпроса за устойчивото развитие ⁽⁷⁾. Впоследствие, на конференцията на Обединените нации през 1992 г., посветена на околната среда и развитието (Среща за Земята в Рио), въпросът за околната среда влезе в международния политически дневен ред, отбелязвайки прехода към „световна фаза“ – на проучване и разработване на показатели, които да бъдат в състояние да измерят напредъка на обществото ⁽⁸⁾.

3.2 Следователно през последното десетилетие все по-силно се утвърждава необходимостта от измерване на равнището на благосъстоянието, постигнато от дадено общество, като същевременно се гарантира неговата икономическа, социална и екологична устойчивост.

3.3 През последните години главна роля започна да играе ОИСР с „Глобален проект за измерване на напредъка на обществата“ (*Global Project on measuring the progress of societies*), чието начало беше поставено през 2003 г. ⁽⁹⁾. Глобалният проект е представлявал и все още представлява истински пример за световно участие в дебата, чрез който се осъзна необходимостта от промяна на модела за напредък на обществото и на зависещия от него модел на развитие в световен мащаб.

3.3.1 Чрез глобалния проект беше създадена мрежа от частни и публични оператори, заинтересовани от провеждането на активен дебат относно: i) проучвания и анализ на статистически данни за социалното благосъстояние, устойчивостта на околната среда и икономическия растеж; ii) инструментите на информационните и комуникационните технологии, които могат да позволят превръщането на статистиката от информация в знания ⁽¹⁰⁾.

3.4 На 20 август 2009 г. Европейската комисия публикува важното съобщение „Отвѣд БВП: Измерване на напредъка в един променящ се свят“ ⁽¹¹⁾, въз основа на което беше призната необходимостта от допълване на БВП с екологични и социални показатели и беше определена работна програма до 2012 г.

3.5 По-малко от месец след това ⁽¹²⁾ беше публикуван Докладът на Комисията за измерване на икономическите резултати и социалния напредък (по-известен като Доклада на комисията Stiglitz, Sen и Fitoussi) ⁽¹³⁾ с изрично посочените цели за:

- a) набелязване на ограниченията за използване на БВП като показател за икономическото развитие и социалния напредък;
- b) оценяване на възможността за използване на алтернативни инструменти за измерване на социалния напредък;
- в) насърчаване на размисъл за това как статистическата информация да се представя по подходящ начин.

⁽⁹⁾ Началото на проекта беше поставено през 2004 г. в Палермо по време на Първия световен форум на ОИСР, посветен на статистиката, знанията и политиката, три години по-късно беше проведен вторият форум (2007 г.) в Истанбул на тема „Измерване и създаване на благоприятни условия за развитието на обществото“, на който беше подписана „декларацията от Истанбул“ от съответните представители на ЕК, ОИСР, ООН, ПРООН, Световната банка, Организацията за Ислямска конференция. През 2009 г. в Бусан (Южна Корея) се проведе третият форум на ОИСР, посветен на набелязването на пътя към напредъка, изграждането на визия, подобряването на живота

⁽¹⁰⁾ По време на годишния форум на 24 и 25 май 2011 г. ОИСР представи показателя за подобряване на живота (*Better life index*) – показател за измерване на богатството, благосъстоянието и качеството на живот с помощта от 11 параметри (жилище, доходи, работа, обществен живот, образование, околна среда, управление, здраве, лично удовлетворение, сигурност, равновесие работа/личен живот): ОИСР, 2011 г. *How's Life? Measuring Well-Being* („Как е? Измерване на благосъстоянието“), OECD Better Life Initiative. <http://www.oecd.betterlifeindex.org/>.

⁽¹¹⁾ COM(2009) 433 final.

⁽¹²⁾ 14 септември 2009 г.

⁽¹³⁾ <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>.

⁽⁴⁾ ОВ С 18, 19.1.2011, стр. 64.

⁽⁵⁾ COM(2009) 433 final.

⁽⁶⁾ Самият Simon Kuznets, на когото дължим въвеждането на БВП в САЩ, беше предупредил за възможните злоупотреби или недоразумения, до които може да доведе неправилното използване на този инструмент, като се погрижи да определи границите на неговото използване. Costanza, R., Hart, M., Posner, S., Talberth, J., 2009 г., *Beyond GDP: The Need for New Measures of Progress* („Отвѣд БВП: Необходимостта от нови мерки за напредък“). Boston University.

⁽⁷⁾ ООН, 1987 г., Доклад на Световната комисия за околна среда и развитие.

⁽⁸⁾ Това е изследователска дейност, съсредоточена главно върху четири различни методологични аспекта: i) показатели за корекция на БВП; ii) алтернативни показатели; iii) синтетични показатели (или съставни); iv) система от показатели.

3.5.1 За тази цел в доклада бяха набелязани 12 препоръки, с помощта на които да се разработят инструменти за измерване, чрез които да се изтъкне социалното, материалното и нематериално благосъстояние в многобройните му измерения ⁽¹⁴⁾.

3.6 На 25 септември 2009 г. дебатът относно БВП и необходимостта от допълнителни показатели за социално и екологично благосъстояние придоби по-голямо значение по време на срещата на върха на Г-20 в Питсбърг. В заключителното изявление беше потвърден следният ангажимент: „В момента, в който се ангажираме с въвеждането на нов и устойчив модел на растеж, трябва да насърчим разработването на нови методи за измерване, които да позволяват по-пълно отчитане на социалните и екологичните измерения на икономическо развитие“.

3.7 През декември 2010 г. Европейската комисия представи своя *Пети доклад за икономическото, социалното и териториалното сближаване* ⁽¹⁵⁾, в глава 1 „Икономическо, социално и териториално състояние и тенденции“, стр. 73-117 на който има раздел „Повишаване на благосъстоянието и напалване на изключването“, където е представен набор от показатели за благосъстоянието.

3.8 Въпреки подновения интерес към напредъка на едно общество, изглежда все още съществува по-скоро силен отпор, на европейско институционално равнище, по отношение на въвеждането на тези социални и екологични показатели.

3.8.1 През периода от пролетта до есента на 2010 г. Европейската комисия представи проект за укрепване на европейското икономическо управление, насочен към балансиране на фискалните и макроикономическите неравновесия в държавите – членки на ЕС ⁽¹⁶⁾. Подобна система, която би трябвало да се основава на система от показатели (*scoreboard*), които да са в състояние да предоставят предупредителни знаци за такива неравновесия и да позволяват извършване на подходящи коригиращи действия в съответните държави членки ⁽¹⁷⁾. За съжаление, обсъждането на системата от показатели, които трябва да бъдат приети, е лишено от прозрачност. В избора на Комисията напълно липсват значими икономически

показатели, които могат да бъдат използвани и за разглеждане на финансовите неравновесия, както и тези от социален и екологичен характер.

3.8.2 Изглежда, че, с цел да се отвърне на финансовите спекулации и да се запази конкурентоспособността на еврозоната, същият избор е направен и по отношение на пакт „Евро плюс“ или неотдавнашния фискален пакт.

3.8.3 ЕИСК смята, както вече беше изразено (в становището относно засилването на координацията на европейските политики ⁽¹⁸⁾ и в становището относно макроикономическите неравновесия ⁽¹⁹⁾), че ако под макроикономически неравновесия се разбират устойчивите разлики между търсене и съвкупното предлагане (такива, че да доведат до излишък или дефицит в потреблението и общия размер на спестяванията на дадена икономика), не по-малко целесъобразно е да се включат показатели от социално естество, като например: показател за неравенство на доходите и богатството, отражението на най-ниските заплати, компонентът на така наречените работещи бедни, делът на заплатите и печалбите спрямо БВП и др ⁽²⁰⁾. Тези показатели ясно показват съществуването на макроикономически неравновесия, дължащи се на прекомерни спестявания на получаващите най-високи доходи и прекомерно задлъжняване на хората със средни и ниски доходи фактори, несъмнено допринесли за възникването на глобалната икономическа и финансова криза от 2008 г. насам ⁽²¹⁾.

3.8.4 С други думи, малко преди да изминат две години след гореспоменатото съобщение на Европейската комисия ⁽²²⁾, самата Комисия, въпреки че следва нови пътища в стремежа към развитие и социален прогрес и е призована да управлява, координира и най-вече да контролира държавите членки, продължава да използва традиционни инструменти и подходи, давайки предимство само на някои измерения на икономическите аспекти и изключвайки голяма част от социалните или екологичните.

⁽¹⁴⁾ На 12 октомври 2011 г. в Париж се проведе конференция на тема „Две години след доклада на Stiglitz-Sen-Fitoussi“, организирана от ОИСР, Националният институт за статистика и икономически изследвания (INSEE) и френското министерство на икономиката, финансите и промишлеността.

Вж. INSEE, 2011, „Deux ans après le rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi: quelles mesures du bien-être et de la soutenabilité?“, contributions de l'INSEE, Paris („Две години след доклада на Stiglitz-Sen-Fitoussi: какви да бъдат мерките за благосъстоянието и устойчивостта?“, принос на INSEE, Париж).

⁽¹⁵⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_fr.cfm.

⁽¹⁶⁾ „Засилване на координацията на икономическата политика за стабилност, растеж и работни места – инструменти за по-силно икономическо управление на ЕС“, COM(2010) 367 final.

„Засилване на координацията на икономическите политики“, COM(2010) 250 final.

⁽¹⁷⁾ Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно наказателните мерки за коригиране на прекомерните макроикономически неравновесия в еврозоната, COM(2010) 525 final - 2010/0279 (COD).

Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за предотвратяване и коригиране на макроикономическите неравновесия, COM(2010) 527 final - 2010/0281 (COD).

⁽¹⁸⁾ Становище относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Засилване на координацията на икономическата политика за стабилност, растеж и работни места – инструменти за по-силно икономическо управление на ЕС“, ОВ С 107 от 6.4.2011, стр. 7.

⁽¹⁹⁾ Становище относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно наказателните мерки за коригиране на прекомерните макроикономически неравновесия в еврозоната“, COM(2010) 527 final - 2010/0279 (COD) и относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за предотвратяване и коригиране на макроикономическите неравновесия“, COM(2010) 527 final - 2010/0281 (COD), ОВ С 218 от 23 юли 2011 г., стр. 53.

⁽²⁰⁾ Както между другото е предложено в доклада на Европейския парламент относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите неравновесия“, докладчик: г-жа Elisa FERREIRA (2010/0281(COD)) от 16 декември 2010 г.

⁽²¹⁾ MOT-MBF: The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion („Предиизвикателствата на растежа, заетостта и социалното сближаване“), документ за обсъждане на съвместната конференция MOT-MBF, Осло, 13 септември 2010 г., стр. 67-73.

⁽²²⁾ Съобщение на Комисията до Съвета и до Европейския парламент: Отвъд БВП – Измерване на напредъка в свят на промени, COM(2009) 433 final.

3.8.5 В резултат на това ЕИСК, заедно с Европейския парламент и Комитета на регионите, смята, че дискусиата относно идеята за социален напредък не може да бъде ограничена до тесен кръг, а трябва непременно да обхваща цялото общество.

3.9 Във всички национални и международни процеси на разработване на показателите, допълващи БВП, се появява идеята, че ако беше обърнато повече внимание и на показатели за икономическа, социална, екологична, междупоколенческа и публична и частна финансова устойчивост, сегашната криза би могла да бъде предвидена своевременно, и следователно със сигурност по-добре управлявана.

3.9.1 Измерването на благосъстоянието и напредъка не са проблем единствено от техническо естество. Самата концепция на понятието за благосъстояние поставя под въпрос основополагащите ценности и предпочитания на обществото и индивидите, които го съставляват.

3.9.2 Сред най-значимите аспекти на проучванията и размисъла за причините за кризата и възможността за „измерването и“ с по-изчерпателни показатели, се откроява по-силното отчитане на съвкупното търсене (а не само на предлагането). По отношение на материалното благосъстояние международният дебат изтъква необходимостта да се обърща по-голямо внимание по-скоро на доходите и потреблението, отколкото на производството; да се вземат предвид и показателите за концентрация на богатство; напомня се влиянието върху благосъстоянието на качеството на стоките и се поставя силен акцент върху неравенствата, измерването им и задължението да не се ограничаваме само до „средните“ стойности.

3.9.3 Няма съмнение, че проточването на икономическата и финансовата криза от 2008-2009 г. до настоящата втора вълна прави тази дискусия уместна както никога досега, особено по отношение на причините за самата криза и в зависимост от новите определения на понятията растеж, развитие и напредък, което различните системи на страните, и по-общо, обществото биха искали да дадат (или възстановят).

4. Новия референтен модел: напредъкът на обществото

4.1 Дебатът относно необходимостта от използване на нови показатели, които да са в състояние да разширят икономическата сфера и да отчитат социалните и екологичните проблеми, днес придобива нова сила, като променя референтния модел на обществото. Днес икономическият растеж – макар и изключително важен за нацията – вече не е достатъчен, за да осигури реален напредък за обществото, ако не е приобщаващ и устойчив.

4.1.1 До понятието за икономически растеж се нарежда това за напредък. Това е много по-широко и по-сложно понятие с многостранен характер, включващо множество: i) цели за постигане; ii) политики и мерки за разработване; iii) и следователно показатели за наблюдение на напредъка при постигането на тези цели. Самото понятие за напредък може да включва, в различните географски ширини, различни тълкувания и значения за различните хора, култури и религии.

4.2 Промяната на референтния модел от икономически растеж към напредък далеч не опростява нещата, а дори по-скоро ги усложнява. По тази причина е още по-необходимо да се насърчава дебат относно самото значение на напредъка, в който, освен да се предефинира понятието за развитие, чрез набелязването на целите, към които трябва да се върви, и инструментите за постигането на тези цели, трябва да се въведат и елементи на политическа отговорност. С други думи, такъв дебат, който може да гарантира, че обществото – във всичките му компоненти – ще може да съсредоточи вниманието си върху въпроси, които смята за важни за собственото си съществуване.

4.3 Този напълно нов подход изисква набелязване на различните измерения на напредъка, за да може по-късно да се създадат съответните показатели. Трите основни подхода за измерване на напредъка се отнасят за:

- 1) разширяването на обхвата на националните сметки, като се включат социалните и екологичните явления;
- 2) използването на съставни показатели;
- 3) разработване на ключови показатели.

4.4 В рамките на най-новия и пълен анализ на напредъка на едно общество се открояват главно две системи, които го характеризират: човешката система и екосистемата⁽²³⁾. Тези две системи са тясно обвързани посредством два различни канала: първият е представен от „управлението на ресурсите на околната среда“, а вторият – от „екосистемни услуги“⁽²⁴⁾.

4.4.1 В този контекст „човешкото благосъстояние“ (в индивидуален и социален смисъл) придобива доминираща функция и представлява основната цел за напредъка на обществото. Така човешкото благосъстояние се опира на три сфери на дейност: икономическа, културна и управленческа (които на свой ред може да се разглеждат като „междинни цели“). Екосистемата също се състои от сфера на дейности, представена чрез „състояние на екосистемата“ (вж. фиг.1).

4.4.2 В този контекст понятието „благосъстояние на едно общество“ може да се дефинира като сбор от благосъстоянието на хората и състоянието на екосистемата, а „напредъкът на обществото“ като подобрене на благосъстоянието на хората и

⁽²³⁾ Hall J., Giovannini E., Morrone A., Ranuzzi G., 2010 г., A Framework to Measure the Progress of Societies (Рамка за измерване на напредъка на обществото). Statistics Directorate. Working Paper № 34. OECD, STD/DOC (2010)5, Париж.

⁽²⁴⁾ Докато управлението на ресурсите е резултат от последиците на действията, които човешката система извършва спрямо екосистемата (използването на природните ресурси, замърсяване), екосистемните услуги свързват двете системи (човешката система и екосистемата) в двете посоки (осигуряване на храна, вода, въздух, последиците от природни бедствия и др.), Hall J., Giovannini E., Morrone A., Ranuzzi G., 2010 г.

състоянието на екосистемата. Впрочем това е оценка, която трябва да се коригира, като в нея се включи ролята на неравенствата в благосъстоянието на хората и в условията на екосистемата. Трябва да се вземат предвид неравенствата между обществата и географските зони, вътре в самите тях и между различните поколения. По този начин се достига до определение за справедлив и устойчив напредък на дадено общество.

4.5 Дебатът относно допълнителните спрямо БВП показатели е част от този размисъл. Ако днес този дебат се преоткрива и възниква необходимостта от измерване на други явления (различни от растежа в чисто икономически план) това е така, защото обновеното осъзнаване на важността на тези явления е причина най-накрая те да бъдат включени в политическия дневен ред. Тяхното измерване позволява те да бъдат опознати и следователно дава възможност за управлението им.

4.5.1 Тези явления представляват политически решения и следователно е целесъобразно да бъдат наблюдавани, за да се даде възможност гражданите да бъдат надлежно информирани. Именно по тази причина официалната независима и качествена статистика придобива основна роля.

5. Информация, консултация и участие в процеса на изготвяне на показатели за напредък

5.1 Възобновяването на дебата относно изготвянето на допълнителни спрямо БВП показатели се основава главно на факта, че през последното десетилетие се образува истинска пропаст между:

- мерките, предприети от официалната статистика (съставена от национални и наднационални статистически служби), за да се идентифицират определени явления;
- и тенденциите от икономическо, социално и екологично естество, интересуващи обществото, с които европейските граждани се сблъскват всеки ден.

Тази пропаст се разрасна и в резултат на разрушителните икономически и социални последици от световната криза.

5.1.1 С други думи, разминаването между реалността, така като официалната статистика я определя и представя (чрез традиционните си показатели, сред които БВП е най-представителният), и реалността, възприемана от гражданите, неизбежно поражда редица въпроси относно ролята, която официалната статистика трябва да играе през XXI век.

5.2 Всичко това се случва точно когато, в резултат на развитието на информационните и комуникационните технологии (ИКТ), се извършва същинска революция в комуникацията, която дава възможност за все по-голяма достъпност на информационните потоци. Главният въпрос е в каква степен всичко това ще се превърне в истински ефективни знания за

обществото и именно тук официалната статистика е призвана да играе ключова роля. Целта е да се извърши преход от *информацията* към *знанията*.

5.2.1 По-голямата достъпност на информацията благоприятства прозрачността на демократичните процеси на вземане на решения (напр. статистическите показатели помагат за разбирането на динамиката на определени явления: заетост, безработица, инфлация и др.), но огромният поток от информация може да доведе до смущаване на концентрацията на ползвателите, независимо дали са граждани или политици (тъй като не е задължително по-големият поток от информация да доведе до по-добро осъзнаване).

5.3 В резултат на тази дилема изпъква необходимостта от независимо и качествено управление на статистиката, която да възвърне основната си роля да насочва измерванията и тяхната методология към явленията, продиктувани от новите икономически, социални и екологични изисквания⁽²⁵⁾.

5.3.1 ЕИСК смята, че съобщението на Европейската комисия „Към стабилно управление на качеството на европейската статистика“⁽²⁶⁾ се вписва добре в този контекст, тъй като в него се потвърждава, че в днешно време статистиката освен да дава възможност за опознаване на явленията, трябва да позволява и тяхното настоящо и бъдещо управление. При тези условия гражданите трябва да могат да направят своя рационален и демократичен избор, след като са били информирани.

5.3.2 На Евростат се пада централната роля в интегрирането и хармонизирането на националните и регионалните статистики на 27-те страни членки на ЕС, особено по въпросите, свързани с качеството на живота, устойчивостта и разпределението на доходите и капитала, за да бъдат измерени промените в благосъстоянието вследствие на предприетите публични мерки.

5.3.3 Евростат би трябвало да гарантира методологическата подкрепа, чрез която за институционалните и социалните участници, като и за европейските граждани да се осигурят инструментите за тяхното надлежно информирани, включване в допитвания и ефективното им участие в публичния дебат⁽²⁷⁾.

⁽²⁵⁾ Giovannini, E., 2007 г., *Statistics and Politics in a Knowledge Society* (Статистика и политика в обществото на знанието), OECD, STD/DOC(2007)2, 29 май 2007 г., последен достъп до страницата на 28 януари 2010 г. на: <http://www.2007oecd.org/dataoecd/39/53/41330877.pdf>.

Giovannini, E. 2009, *Measuring Society's Progress: A key issue for policy making and democratic governance* (Измерване на напредъка на обществото : ключов въпрос за определянето на политика и демократичното управление), последен достъп до страницата на 28 януари 2010 г. на: <http://www.oecd.org/dataoecd/6/34/41684236.pdf>.

⁽²⁶⁾ COM(2011) 211 final.

⁽²⁷⁾ С оглед на това в европейската статистическа система беше създадена група на спонсорите „За измерване на напредъка, благосъстоянието и устойчивото развитие“, натоварена със задачата да координира действията по темата и да прилага препоръките на комисията Stiglitz, Sen и Fitoussi, отчитайки в необходимата степен целите на стратегията „Европа 2020“.

5.4 В този нов контекст, докато гражданското общество, съвместно със социалните и институционалните участници, би трябвало да набележи, посредством срещи, организирани под формата на специални кръгли маси и дискусийни форуми, областите на намеса, определящи напредъка на едно общество, като очертае конкретните значими сфери и явления (различните „сфери“ в икономически, социален и екологичен план), на статистиката е отредена ролята на „техническа“ подкрепа чрез предоставянето на подходяща методология и набелязването на ефикасни показатели за мониторинг на тези явления.

5.5 Участието на гражданите позволява създаването на „форми на колективна интелигентност“, които чрез предоставяне на възможност за утвърждаване на практики на гражданска активност, спомагат за предефиниране на демокрацията:

- първо „демократията на участието“ с по-голямо взаимодействие и свобода за формулирането на приоритети чрез постепенното разбиране и уравновесяване на различните гледни точки спрямо общия интерес⁽²⁸⁾;
- след това „демократия на разработването“, за уточняване на критериите, които определят самото понятие за благосъстояние като една общо одобрена цел за социален напредък, чрез набелязване на подходящите променливи за разработване на показатели за измерване на благосъстоянието и определяне на пътищата за постигане на напредък, разбираеми за заинтересованите страни и следователно в състояние да насърчат тяхното участие в постигането на повсеместно благосъстояние⁽²⁹⁾.

5.5.1 Това е практиката, чрез която се развива понятието „социален капитал“⁽³⁰⁾ – в основата на европейските цели в областта на икономиката на знанието и социалното сближаване. С други думи, това е способността да се прецизира понятието за

всеобщо благосъстояние чрез увеличаване на доверието, разбирателството и сътрудничеството между гражданското общество и публичната администрация. Това може да стане само чрез силно гражданско, политическо и социално участие, което самите публични администрации трябва да насърчават чрез извършване на консултации⁽³¹⁾.

5.5.2 Една голяма група от страни наскоро постави началото на структурирани съвещателни процеси, в които се предвижда участието на гражданското общество (Австралия, Канада, Франция, Германия, Ирландия, Италия, Люксембург, Мексико, Нидерландия, Обединеното кралство, САЩ, Швейцария).

5.5.3 Целият опит показва съществени различия в структурата и обхвата на процесите на участие на гражданското общество. Те се проявяват по-често в момента на дискурсивно или диалектично взаимодействие (публичен дебат и определяне на ценностите и приоритетите), отколкото в първия етап на консултацията.

5.5.4 Етапът на консултацията обаче често се осъществява чрез активно използване на уебсайтове, посветени специално на съответната тематика, чрез създаване на работни групи, занимаващи се с конкретни тематични области и консултантски програми, в които се предвижда интензивното използване на социални мрежи, блогове и анкети (най-вече онлайн). Въпреки това нито една държава досега не е успяла за изгради връзка, било по форма или по съдържание, между създаването на показатели по съвещателен път и процесите на икономическо и финансово планиране.

5.5.5 ЕИСК смята, че участието на гражданското общество в определянето на показателите за благосъстояние или напредък може да се извърши посредством активното му участие както в подбора на политическите приоритети, така и при избора на информацията, която трябва да се проследява.

Брюксел, 29 март 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽²⁸⁾ За повече информация по темата виж Конференция на ЕИСК, посветена на демокрацията на участието „Демократията на участието за борба с кризата в европейското доверие“. Припомняме също *The Citizen's Handbook* (<http://www.vcn.bc.ca/citizens-handbook>) („Наръчник на гражданина“) и *European Citizens' Initiative* (<http://www.citizens-initiative.eu/>) – кампания за насърчване на правата на участие на гражданите на Европейския съюз.

⁽²⁹⁾ При анализа на развитието на демокрацията на участието често се прави разлика между процеси от тип „отгоре надолу“ и от тип „отдолу нагоре“. И в двата случая чрез позоваване на взаимодействието между две различни равнища на организация и решение (които обаче не се срещат при формите на пряка (непосредствена) демокрация) демокрацията на участието се очертава като предмет от диалогично и процесуално естество, който всъщност намира своето най-добро приложение в разрешаването на конфликти. Тук ние търсим „пресечната точка на двата процеса“.

⁽³⁰⁾ ОИСК, 2001 г., „The well-being of nations: the role of human and social capital“ („Благосъстоянието на нациите: ролята на човешкия и социалния капитал“), ОИСК, Париж.

⁽³¹⁾ ОИСК, 2001 г., *Citizens as partners, Information, consultation and public participation in policy-making* („Гражданите като партньори – информация, консултация и обществено участие в изготвянето на политиките“), PUMA (Служба за публично управление), ОИСК, Париж.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Ролята на гражданското общество в отношенията ЕС—Косово“

(2012/С 181/05)

Докладчик: г-н Ionuț SIBIAN

В писмо от 22 септември 2011 г. комисар Maroš Šefčovič и комисар Štefan Füle поискаха от Европейския икономически и социален комитет да изготви проучвателно становище относно:

„Ролята на гражданското общество в отношенията ЕС-Косово“.

Специализирана секция „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 6 март 2012 г.

На 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г., Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 145 гласа „за“, 5 гласа „против“ и 13 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

Проучвателното становище на ЕИСК относно „Ролята на гражданското общество в отношенията ЕС-Косово“ взема под внимание Резолюция 1244 (1999 г.) на Съвета за сигурност на Организацията на обединените нации.

Становището включва набор от препоръки, отправени както към Европейската комисия, така и към косовските власти. ЕИСК е готов да подкрепи действията на Европейската комисия за укрепване на ролята на гражданското общество в Косово, както и на отношенията между ЕС и косовското гражданско общество.

1.1 ЕИСК призовава косовското правителство да предприеме подходящи мерки за гарантиране на безопасно и свободно придвижване на етническите малцинства на територията на страната като необходимо условие за помирение и взаимно доверие.

1.2 Европейската комисия следва да работи съвместно с правителството и медийните организации в Косово в подкрепа на свободата на медиите и професионализацията на журналистиката.

1.3 ЕИСК насърчава косовското правителство да се консултира с гражданското общество и социалните партньори при изготвянето на националната стратегия за икономическо развитие. Косовското правителство и Европейската комисия следва да дадат максимален приоритет на включването на младите хора и жените в пазара на труда. Специално внимание следва да се обърне на подкрепата за развитието на селските райони, устойчивото селско стопанство и сдруженията на земеделските производители.

1.4 ЕИСК следва да съдейства за укрепването на Икономическия и социален съвет на Косово, като установи връзки с най-важните структури в социалната област и споделя своите

знания и експертен опит. Европейската комисия също следва да окаже силна подкрепа на Икономическия и социален съвет на Косово. Косовското правителство следва да осигури специален бюджетен ред за функционирането на Икономическия и социален съвет на Косово.

1.5 ЕИСК препоръчва на Министерството на труда на Косово да създаде прозрачен и справедлив механизъм за финансиране на инициативи на социалните партньори.

1.6 Въпреки че статутът на Косово не му позволява да бъде страна по конвенциите на Международната организация на труда (МОТ), косовското правителство следва да хармонизира законодателството и практиките си с тях.

1.7 Според ЕИСК е задължително представители на социалните партньори да участват в учредяването на приобщаващ национален съвет за европейска интеграция.

1.8 Косовското правителство следва да укрепи прилагането на правото относно свободния достъп до публична информация.

1.9 С оглед на предвиденото за февруари 2012 г. начало на дейността на Националния съвет на Косово за борба срещу корупцията, ЕИСК изразява надежда, че на гражданското общество ще бъдат осигурени реални средства за ефективен принос към тази борба.

1.10 Косовското правителство следва да вземе под внимание изготвената от гражданското общество стратегическа рамка и да създаде правна и институционална рамка за структуриран диалог и участие на гражданското общество в процеса на вземане на решения. Косовският парламент следва да разработи институционална платформа, която да даде възможност за редовен диалог с организациите на гражданското общество.

1.11 Европейската комисия следва да окаже допълнителна подкрепа за създаването на мрежи на гражданското общество в Косово, за да се улесни диалогът с властите и да се изградят връзки със съществуващите европейски платформи на гражданското общество.

1.12 Европейската комисия следва да подкрепи усилията на косовското правителство за разработване на правна и данъчна рамка, благоприятстваща дългосрочната устойчивост на гражданското общество в Косово. Косовското правителство следва да създаде прозрачни механизми за публично финансиране на организациите на гражданското общество. Освен това ЕИСК препоръчва на косовското правителство да създаде държавен фонд за гражданското общество.

1.13 ЕИСК препоръчва финансирането, което ЕК отпуска за гражданското общество по линия на Инструмента за предприемчивостна помощ (ИПП), да бъде равномерно разпределено между организациите, които работят за насърчване на демокрацията и правовия ред, и тези, които работят за насърчване на социално-икономическото развитие. Поканите за представяне на предложения по линия на ИПП следва да бъдат планирани така, че да бъде избегнат дефицит във финансирането.

1.14 Европейската комисия следва да помисли по какъв начин може да се улесни достъпът на по-малките организации на гражданското общество до нейните програми и да се подкрепят дългосрочните инициативи.

1.15 Европейската комисия следва да намери решения, които да улеснят достъпа на социалните партньори до средствата, отпускани за гражданското общество по линия на ИПП. Могат да бъдат създадени специфични програми за социалните партньори в рамките на Механизма за гражданското общество (МГО). Необходими са целеви програми по линия на ИПП за синдикатите, които да им позволят да повишат капацитета си.

1.16 ЕИСК твърдо подкрепя участието на организациите на гражданското общество и социалните партньори в процеса на определяне на националните приоритети за помощта по линия на ИПП.

1.17 ЕИСК потвърждава интереса и желанието си да съпредседателства, заедно с Европейската комисия, пленарните срещи на гражданското общество, които се провеждат всяка година като част от диалога в рамките на процеса на стабилизиране и асоцииране (ПСА).

2. Мотиви за становището

2.1 Външни структури, действащи в Косово

2.1.1 На 17 февруари 2008 г. парламентът на Косово обяви независимостта на страната. Косовските власти обещаха да изпълнят изцяло разпоредбите на подробното предложение на Марти Ахтисаари за статута на Косово и приеха нова конституция, в която е отразен този ангажимент. Парламентът покани

Европейския съюз да разположи своя мисия за укрепване на правовия ред (EULEX). Той покани също така група държави⁽¹⁾ да създадат Международна гражданска служба (МГС), която да наблюдава изпълнението на плана „Ахтисаари“. Международният граждански представител разполага с правомощия да отменя законодателни актове и решения, за които се смята, че влизат в разрез с подробното предложение на Ахтисаари за статута.

2.1.2 Ръководената от НАТО военна мисия KFOR, чиято численост намалява постепенно, продължава да поддържа сигурността в Косово, а косовската полиция поема задачата да охранява повечето културни и религиозни обекти и по-голямата част от границите.

2.1.3 През юли 2010 г. Международният съд излезе с консултативно становище за независимостта на Косово, според което обявяването на независимост не е било в нарушение на международното право.

2.2 Подходът на ЕС към Косово

2.2.1 Двадесет и две от 27-те държави членки са признали независимостта на Косово, но липсата на европейски консенсус по въпроса за статута му не пречи на ЕС да поеме ангажимент към него. Петте държави, които не признават Косово (Гърция, Испания, Кипър, Румъния и Словакия), са ангажирани в различна степен с косовските власти.

2.2.2 Косово е част от процеса на стабилизиране и асоцииране (ПСА), но въпреки това остава единствената страна в региона, която няма договорни отношения с ЕС, което не ѝ позволява да подпише Споразумение за стабилизиране и асоцииране (ССА). В рамките на диалога по ПСА през 2010–2011 г. бяха проведени осем срещи (седем секторни и една пленарна), включително консултации с организации на гражданското общество, посветени на основните глави от достиженията на правото на ЕС.

2.2.3 В съответствие с резолюцията на ООН за Косово, приета през септември 2010 г., през март 2011 г. започна диалог между Белград и Прищина с посредничеството на ЕС. Диалогът има за цел да намери практически решения в области като регионалното сътрудничество, търговията, свободата на движение и правовия ред (вж. 3.3).

2.2.4 През юли 2010 г. Европейският парламент прие резолюция за Косово, в която насърчи държавите членки на ЕС да утвърдят общ подход към тази страна. Европейският парламент подчерта, че перспективата за присъединяване към ЕС е силен стимул за провеждане на необходимите реформи в Косово и призова да се предприемат практически мерки, за да бъде тази перспектива по-осезаема както за правителството, така и за гражданите.

През януари 2012 г. Европейската комисия започна диалог за либерализиране на визовия режим с Косово.

⁽¹⁾ Австрия, Белгия, България, Германия, Дания, Естония, Ирландия, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Нидерландия, Норвегия, Обединеното кралство, Полша, Словения, Съединените американски щати, Турция, Унгария, Финландия, Франция, Хърватия, Чешката република, Швейцария и Швеция.

2.2.5 Косово се ползва от ИПП, Инструмента за стабилност (ИС) и Европейския инструмент за демокрация и права на човека (ЕИДПЧ), както и от други източници на финансиране. Страната участва в програмите, в рамките на които един или повече бенефициери получават средства по линия на ИПП. На 27 юни 2011 г. беше приет документ за многогодишно индикативно планиране за 2011–2013 г. През 2011 г. в тясно сътрудничество с Министерството на европейската интеграция и правителствените институции бяха отпуснати общо 68,7 млн. евро, предоставени в рамките на годишната програма по ИПП за 2011 г. Предприемствените помощи на ЕС е съсредоточена върху укрепването на правовия ред, икономиката, търговията и промишлеността, както и върху реформата на публичната администрация.

2.3 Дейности на Европейския икономически и социален комитет във връзка с гражданското общество в Косово

2.3.1 Разширяването на ЕС и напредъкът на страните от Западните Балкани в приближаването им към членство в ЕС са сред основните приоритети на външните отношения на ЕИСК. Специализирана секция „Външни отношения“ разработи ефективни инструменти, с които да бъдат постигнати основните й цели – подпомагане на гражданското общество в Западните Балкани и укрепване на капацитета му като партньор на правителствата по пътя към членство в ЕС.

2.3.2 Контактната група „Западни Балкани“ – постоянен вътрешен орган, създаден от ЕИСК през 2004 г. – е основният инструмент за координиране на дейностите на ЕИСК в тази сфера. Ролята на контактната група е също така да следи промените в политическото, икономическото и социалното положение в страните от Западните Балкани и в отношенията между ЕС и Западните Балкани. Освен това контактната група насърчава сътрудничеството между ЕИСК и организациите на гражданското общество в Западните Балкани.

3. Политически процеси в Косово

3.1 Основни факти и данни за Косово

3.1.1 До края на 2011 г. Косово беше признато от 86 държави членки на ООН, в това число 22 държави от ЕС.

3.1.2 Косово, чието население е приблизително два милиона души, е една от най-бедните страни в Европа. По данни на Световната банка брутният й вътрешен продукт (БВП) на глава от населението е 1 760 евро. Според последните налични данни от 2006 г. 45 % от населението живеят под националния праг на бедност, а 17 % – в крайна бедност. Косово има голяма диаспора и едно от най-младите населения в Европа.

3.1.3 90 % от населението са албанци, 6 % – сърби, а в останалите 4 % влизат бошняци, турци, роми, ашкали и гюпци. Албанското мнозинство и несръбското малцинство признават държавата Косово за легитимна. По-голямата част от сръбската общност се противопоставя на държавността на Косово. Социалната дистанция между косовските албанци и косовските сърби остава значителна. Последните поддържат силна де факто автономия в северната част на страната. В останалите части на Косово те са концентрирани в селски анклав. Освен политическите мотиви, друга сериозна причина за изолацията на

сръбската общност продължава да бъде езикът. Живеещите в анклавите косовски сърби са обект на дискриминация, която се отразява на ежедневието им, и са лишени от възможности за работа. Те нямат гарантиран достъп при равни условия с косовските албанци до косовската администрация и до различните социални услуги, например болнично лечение. Свободата им на движение на територията на Косово на практика е ограничена. Сръбското население продължава да напуска Косово.

3.1.4 От 1999 г. насам в Северно Косово и в повечето населени със сърби райони функционират паралелни институции в областта на здравеопазването, образованието, правосъдието и социалните услуги. Те получават помощ от Сърбия и като цяло са под нейния контрол. Голяма част от косовските сърби продължават да бойкотират националните избори и сътрудничеството с косовските власти, особено в северните части. В останалата част от страната косовските сърби участват все по-активно в изборите и са представени в местните и националните институции (включително в правителството и парламента). Общините с преобладаващо сръбско население бойкотират процеса на децентрализация, в рамките на който се предвижда създаването на нови общини, в които етническите малцинства ще бъдат мнозинство със засилени общински правомощия.

3.2 Отношения със съседните държави

3.2.1 От всички съседни държави Косово поддържа най-добри отношения с Албания. Албания положи и продължава да полага изключително активни усилия, за да издейства признаването на Косово от други държави и лобира за включването на Косово в регионални инициативи.

3.2.2 Косово поддържа нормални отношения с бившата югославска република Македония. Демаркацията на границата приключи и бяха установени добри дипломатически отношения.

3.2.3 Косово и Черна гора се договориха да приключат процеса на демаркация на границата между двете страни. По-рано Черна гора беше поискала черногорското малцинство в Косово да бъде конституционно признато преди двете страни да си разменят посланици и демаркацията да приключи. Черногорската общност беше призната в Закона за общностите и се очаква в близко бъдеще двете страни да установят дипломатически отношения.

3.2.4 Босна и Херцеговина и Сърбия са единствените съседни страни, с които Косово няма официални политически отношения. Икономическите отношения остават диспропорционални – докато Сърбия е най-големият износител за Косово, доскоро Косово не можеше да извършва износ за тази страна. ЕС действа като посредник в техническите преговори между Прищина и Белград. Дневният ред на преговорите със Сърбия включва деблокирането на търговията с Косово, използването на въздушното пространство на Сърбия, преминаването на пътници с косовски паспорти и на превозни средства с косовска регистрация и участието на Косово в регионални форуми. В края на февруари 2012 г. Косово и Сърбия постигнаха споразумение за регионално сътрудничество и управление на граничните пунктове.

3.3 Актуални проблеми

3.3.1 Междуетническите отношения все още са напрегнати заради нестабилността на Северно Косово и отказа на косовското сръбско малцинство и на Сърбия да приемат независимостта на Косово и новите му институции. Освен това някои косовски албански групи не приемат международния надзор над независимостта на Косово.

3.3.2 В края на юли 2011 г. напрежението в Северно Косово ескалира, след като Косово реши да наложи ембарго на сръбските стоки в отговор на отказа на Сърбия от 2008 г. да приема косовски стоки с мотива, че страната не признава печата „Косовски митници“. Едностранното разполагане на косовски полицейски части в два северни гранични пункта на границата със Сърбия доведе до прояви на насилие, при които загина косовски полицейски служител. Спокойствието беше възстановено с помощта на ръководената от НАТО военна мисия KFOR.

3.3.3 През септември 2011 г. проблемът с митническия печат беше решен в рамките на диалога, воден между Белград и Прищина с посредничеството на ЕС. Изпълнението на споразумението предизвика масови блокади в Северно Косово. Стигна се и до прояви на насилие. Заради ситуацията в Северно Косово в края на септември Сърбия преустанови участието си в гореспоменатия диалог с посредничеството на ЕС и се върна на масата за преговори през ноември 2011 г.

4. Икономическа ситуация в Косово

4.1 Положението след края на конфликта

4.1.1 Безработицата в Косово, която според официалните данни надхвърля 40 %, е най-високата в региона и е далеч над средното за Европейския съюз равнище. Към тези данни трябва да се подхожда предпазливо, тъй като предвид големия дял на сивата икономика в Косово реалната цифра е по-висока. Безработицата е по-висока сред жените и засяга в особено голяма степен младите хора. Всяка година на пазара на труда навлизат близо 30 000 млади хора – бройка, която е невъзможно да бъде поддържана при сегашния икономически растеж. Бедността също е изключително сериозен проблем – близо 20 % от населението живеят с по-малко от едно евро на ден.

4.1.2 Икономиката продължава да зависи до голяма степен от паричните преводи от чужбина и финансовата помощ на донорите. Икономиката на Косово е разклатена от следвоенната несигурност, нарушението търговски връзки и недостатъчните инвестиции в инфраструктура. Благодарение на огромните усилия на международните донори за спешна намеса и възстановяване, през първите години на 21 век икономическият растеж се изразяваше в двуцифрени числа. Растежът се оказа неустойчив заради изключително високия търговски дефицит и липсата на преки чуждестранни инвестиции (ПЧИ). Размерът на нетните чуждестранни инвестиции в Косово намалява прогресивно от 2007 г. насам – от 19 % на 7,1 % от БВП. Делът на сивата икономика е голям, а събираемостта на данъците е слаба.

4.1.3 Въпреки че световната финансова и икономическа криза оказва сравнително слабо въздействие върху икономиката на Косово заради ограничената международна интеграция на

страната, негативните ѝ последици се проявиха главно под формата на намаляване на паричните преводи от чужбина, износа и ПЧИ.

4.1.4 Икономиката на Косово се основава главно на сектора на услугите (68 %), а останалите отрасли имат относително нисък дял: промишленост (20 %) и селско стопанство (12 %). По-голямата част от населението на Косово живее в селски райони. Селскостопанската дейност е разпокъсана на малки парцели, в резултат на което се практикува предимно неефективно земеделие за собствени нужди. Тази ситуация възпрепятства и развитието на силно и представително гражданско общество, което да се занимава с проблемите на селското стопанство и развитието на селските райони.

4.1.5 Корупцията в страната продължава да е широко разпространено явление, което се отразява сериозно на перспективите ѝ за икономически растеж. В Индекса на „Трансперънс интернешънъл“ за възприемане на корупцията Косово заема 110-а позиция като една от най-корумпираните страни в Европа.

4.1.6 Правителството не разполага с национална стратегия за икономическо развитие, която следва да се изготви след консултации със социалните партньори и останалите представители на гражданското общество.

5. Настоящо състояние и роля на организациите на гражданското общество

5.1 Социален диалог

5.1.1 Според оценките, общият брой на членуващите в синдикални организации е около 60 000 души. Степента на синдикализиране на публичния сектор е много висока, като според оценките 90 % от държавните служители принадлежат към синдикална организация⁽²⁾. Сега, когато законът позволява учредяването на синдикални организации в частния сектор, тяхното създаване на равнище предприятия е ключово предизвикателство за синдикатите през следващите години. Според проучванията 5,09 % от населението заявяват, че членуват в синдикална организация⁽³⁾.

5.1.2 **Законът за труда**, който влезе в сила през декември 2010 г., се счита за един от най-важните законодателни актове, приемани някога в Косово⁽⁴⁾. По този законопроект бяха проведени различни консултации, главно между работодателските сдружения и синдикатите, но също и с участието на специализираната парламентарна комисия и организациите на гражданското общество. Законът беше приет единодушно на последното пленарно заседание от третия законодателен мандат, в деня, в който парламентът беше разпуснат, въпреки нееднократните възражения на правителството, обезпокоено от голямата му тежест върху бюджета. Синдикатите заплашиха да бойкотират изборния процес, ако законът не бъде одобрен.

(2) Kushtrim, Shaipi (2011 г.), „Годишен преглед за 2010 г. на трудовите правоотношения и социалния диалог в Югоизточна Европа: Косово“, Регионален проект за трудовите правоотношения и социалния диалог в Югоизточна Европа, Friedrich Ebert Stiftung, януари 2011 г.

(3) „По-добро управление за по-добро въздействие: Призив към гражданите“, CIVICUS Civil Society Index, Аналитичен доклад за Косово, Косовска фондация за гражданско общество (KCSF), март 2011 г.

(4) „Законът за труда и неговото прилагане през първите шест месеца“, GAP Policy Brief, Institute for Advanced Studies GAP, септември 2011 г.

5.1.3 **Икономическият и социален съвет на Косово** (ИСС) беше създаден през 2009 г. От самото му учредяване неговата дейност беше възпрепятствана от решението на Косовската търговска камара и Съюза на независимите синдикати на Косово (BSPK) да се противопоставят на участието на други работодателски организации (Косовският бизнес алианс) и синдикати (Конфедерацията на свободните синдикати на Косово – KSLK). Въпреки вътрешните разногласия ИСС провежда редовните си заседания.

5.1.4 Икономическият и социален съвет на Косово не разполага с необходимия капацитет и ресурси, за да функционира ефективно.

5.1.5 **Социалните партньори не играят важна роля в процесите на европейска интеграция и на икономическо развитие.** Косовското правителство следва да създаде подходяща законова основа за повишаване на ролята и участието на социалните партньори в гореспоменатите процеси.

5.1.6 Понастоящем Министерството на труда финансира проекти на социалните партньори, но все още не са въведени прозрачни критерии и процедурни правила.

5.2 Граждански диалог

5.2.1 Гражданското общество в Косово води началото си от края на 80-те и началото на 90-те години на миналия век след падането на комунизма в Централна и Източна Европа. Заради тогавашната крайно специфична ситуация в Косово, гражданското общество се разви като важна част от цяла една паралелна система и от гражданската съпротива срещу сръбския режим. Основните сфери на дейност на гражданското общество бяха хуманитарната помощ и защитата на правата на човека, както и гражданските движения, ползващи се с широка обществена подкрепа. Вследствие на бойката, наложен от цялото албанско население в Косово на сръбските институции, и на липсата на социални и здравни услуги, гражданското общество се утвърди като основен доставчик на услуги⁽⁵⁾.

5.2.2 След войната гражданското общество се адаптира бързо, за да отговори на новите нужди, например спешната помощ и възстановяването, както и междуетническото помирение. Вследствие на мащабната финансова и техническа подкрепа на международните донори, броят на организации на гражданското общество нарасна значително. Към момента обаче, според оценките, по-малко от 10 % от над 6 000 регистрирани през 2010 г. неправителствени организации са все още изцяло или частично активни⁽⁶⁾.

5.2.3 Понастоящем организациите на гражданското общество в Косово се сблъскват със сходни предизвикателства като в

останалите страни от региона⁽⁷⁾, тъй като по-голямата част от сектора продължава да бъде крайно зависима от международното финансиране (според оценките над 70 % от средствата за организации на гражданското общество идват от чуждестранни донори). В резултат на това организациите на гражданското общество започнаха да ориентират дейността си повече спрямо донорите, отколкото спрямо нуждите на общността; затова тяхната устойчивост е поставена под въпрос с оглед на евентуално бъдещо намаляване на международното финансиране за гражданското общество. Тези организации са изправени пред проблем с легитимността си, тъй като са все по-слабо свързани с хората, които представляват.

5.2.4 Много донори започнаха да се изтеглят от Косово и общият размер на средствата, отпускани за гражданското общество, намалява. Фактът, че преобладава краткосрочната подкрепа за отделни проекти за сметка на дългосрочната институционална подкрепа, превръща устойчивостта на организациите на гражданското общество от гледна точка на финансирането и човешките ресурси в трудна за изпълнение задача⁽⁸⁾.

5.2.5 През декември 2011 г. Европейската комисия пое ангажмента да постигне споразумение за участието на Косово в програми на ЕС, без да се взема предвид позицията на държавите членки относно статута. В този контекст както ЕК, така и косовското правителство следва да гарантират, че организациите на гражданското общество участват в разработването и изпълнението на специфични проекти.

5.2.6 Проблемите, свързани с международното признаване на Косово, оказват пряко влияние върху международните връзки на косовското гражданско общество. Редица международни и базирани в ЕС мрежи не приемат членове от Косово. Въпреки тези пречки косовското гражданско общество е представено в различни регионални и европейски платформи и форуми и получава по-голяма международна гласност от всеки друг сектор в страната. Следва да се улесни участието на косовските организации на гражданското общество в регионални програми.

5.2.7 Конституцията от 2008 г. гарантира спазване на свободата на словото и печата с изключение на изказвания, които разпалват етническа вражда. Като цяло гражданското общество се чувства свободно да критикува правителството, като само няколко организации на гражданското общество сигнализират за незаконосъобразни ограничения или атаки от страна на местното или централното управление. Въпреки това има сигнали за близки до правителството медии, които се използват срещу инициативи на гражданското общество и хора, които критикуват правителството. Въпреки че в Косово работят широк кръг от печатни и електронни медии, разследващата журналистика е рядкост заради страха от възмездие. Финансовата зависимост на медиите от правителствените реклами поставя под въпрос редакцияната им независимост.

⁽⁵⁾ „По-добро управление за по-добро въздействие: Призив към гражданите“, CIVICUS Civil Society Index, Аналитичен доклад за Косово, Косовска фондация за гражданско общество (KCSF), март 2011 г.

⁽⁶⁾ „По-добро управление за по-добро въздействие: Призив към гражданите“, CIVICUS Civil Society Index, Аналитичен доклад за Косово, Косовска фондация за гражданско общество (KCSF), март 2011 г.

⁽⁷⁾ Индекс за устойчивостта на НПО в Централна и Източна Европа и Евразия за 2010 г., Агенция на САЩ за международно развитие (USAID).

⁽⁸⁾ „По-добро управление за по-добро въздействие: Призив към гражданите“, CIVICUS Civil Society Index, Аналитичен доклад за Косово, Косовска фондация за гражданско общество (KCSF), март 2011 г.

5.2.8 Основният **закон за НПО** позволява бърза и лесна регистрационна процедура и гарантира основните принципи за създаването, функционирането и разпускането на неправителствени организации. Допълнителната правна рамка за гражданското общество се оценява като незадоволителна: организациите с общественополезна цел се ползват с много малко предимства, данъчните облекчения за потенциалните донори са малко, а процесът на граждански диалог все още не е формализиран. Необходимо е в законите за данъка добавена стойност (ДДС), митниците, корпоративния данък и данъка върху доходите на физическите лица да бъдат уточнени данъчните облекчения за НПО със статут на организации с общественополезна цел. Местната благотворителност все още е в зачатъчна фаза. Необходими са промени в корпоративната култура, за да може благотворителната дейност да постигне реални резултати. Наложително е да се създаде благоприятна среда за финансова устойчивост на НПО, като им се осигури достъп до публични средства чрез законодателството за спонсорството, корпоративния данък и данъка върху доходите на физическите лица.

5.2.9 Сътрудничеството с гражданското общество се свежда главно до застъпване за някои законодателни инициативи, а опитите на организациите на гражданското общество да потърсят решение на проблемите с прозрачността и корупцията не постигат голям успех. Достъпът до информация продължава да бъде пречка пред сътрудничеството между НПО и правителството, главно заради слабото прилагане на Закона за достъпа до публични документи.

5.2.10 **Официален диалог между гражданското общество и правителството на практика няма.** Европейската комисия следва да подкрепя усилията на косовското правителство за създаване на официални структури за сътрудничество с гражданското общество. Публичните власти следва да въведат редовни механизми и органи за консултация с гражданското общество; следва също така да се назначат и обучат държавни служители, които да служат като звена за връзка с организациите на гражданското общество.

5.2.11 В резултат на усилията на организациите на гражданското общество, правителството даде ход на изготвянето на *Стратегия за сътрудничество между правителството и гражданското общество*. Този процес все още е на ранен етап и се координира от платформата „CiviKos“, която е мрежа на гражданското общество.

5.2.12 Не съществуват конкретни механизми, чрез които правителството да сключва договори с гражданското общество, нито правна рамка, регулираща подбора на малкото безвъзмездни средства, отпуснати от правителството на НПО, което става по-скоро на базата на лични предпочитания. Европейската комисия следва да окаже техническа помощ на косовското правителство за създаването на такива механизми.

5.2.13 Без ясни регулаторни разпоредби, които да предоставят стимули на доброволците, за неправителствените организации е изключително трудно да привличат хора или групи за доброволческа дейност. На косовското правителство могат да бъдат препоръчани европейските модели на законодателство в областта на доброволството.

5.2.14 В областта на защитата на околната среда следва да бъде активизирано сътрудничеството между правителството и гражданското общество и следва да се провеждат консултации

и да се осигури участието на организациите на гражданското общество в процеса на вземане на решения и в обществените дискусии.

6. Организациите на гражданското общество в Косово и ИПП

6.1 Достъп до финансиране по линия на ИПП

6.1.1 Между 1998 и 2009 г. помощта на ЕК за Косово възлезе на над 2,3 млрд. евро, включително финансирането на мисията EULEX, специалния представител на ЕС и Международната гражданска служба. Основните двустранни партньори на Европейската комисия бяха Германия, Швейцария, Норвегия, Швеция (Шведската агенция за международно развитие – SIDA), Нидерландия, Обединеното кралство (Министерството за международно развитие – DFID) и Агенцията на САЩ за международно развитие (USAID).

6.1.2 В документа за многогодишно индикативно планиране за 2009–2011 г., приет от Европейската комисия през 2009 г., бяха посочени четири различни области в Косово, на които следва да се обърне внимание: **гражданско общество**, околна среда, равни възможности и добро управление. Финансирането по линия на ИПП следва три основни оси: подкрепа за изпълнението на политическите критерии, икономическите критерии и европейските стандарти.

6.1.3 Като най-влиятелния донор от гледна точка на размера на помощта и категориите финансиране, ЕС има потенциала да определи акцентите на програмите и подкрепата за насърчаване на демокрацията. Това означава също, че ефективността на намесата на Комисията е от определящо значение за начина, по който международната помощ в Косово се възприема и придобива легитимност.

6.1.4 Що се отнася до политическите критерии, финансирането по линия на ИПП подпомага усилията за подобряване на административния капацитет и изграждане на институции в Косово, правовия ред и борбата срещу корупцията и организираната престъпност, насърчаването на правата на човека и защитата на сръбското и останалите малцинства, подкрепата за укрепването на гражданското общество и обществените медии чрез включване на проблематиката на гражданското общество във всички програми. **За периода 2009–2011 г. между 2 и 5 % от общата помощ за Косово беше заделена за подпомагане на гражданското общество.**

6.1.5 Въпреки че финансирането от Европейския съюз в подкрепа на гражданското общество се увеличава непрекъснато, сложните бюрократични процедури за кандидатстване и относително високият минимален размер на безвъзмездните средства не позволяват на много организации да се възползват от това финансиране. Същите условия доведоха до задълбочаване на пропастта между големите и малките организации на гражданското общество. Езикът и техническият характер на заявленията за кандидатстване продължават да са пречка пред достъпа до финансиране от ЕС на общностните организации на гражданското общество и тези на най-близкото до гражданите равнище.

6.1.6 Финансирането, което ЕК отпуска за гражданското общество, е насочено към действия за насърчаване на демокрацията и правовия ред, и в по-малка степен – към действия за насърчаване на социално-икономическото развитие.

6.1.7 В рамките на помощта по линия на ИПП не се подпомагат инициативи на социалните партньори, нито пък съществуват целеви програми, които да им позволят да повишат капацитета си.

6.1.8 Все още съществуват опасения относно ограничения капацитет на косовските власти да усвояват средства по линия на ИПП. Правителството следва да осигури участието на организациите на гражданското общество в процеса на определяне на приоритетите за помощта по линия на ИПП.

6.1.9 Предвид факта, че в Косово липсва структуриран диалог между организациите на гражданското общество и правителството, ЕИСК приветства плановете на Европейската комисия през 2012 г. да финансира проекти за създаване на мрежи от организации на гражданското общество с цел да се улесни диалогът им с властите.

6.1.10 ЕИСК препоръчва поканите за представяне на предложения по линия на ИПП да бъдат планирани така, че да бъде избегнат дефицит във финансирането.

Брюксел, 28 март 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Участие на гражданското общество в политиките на ЕС за развитие и сътрудничество за развитие“ (проучвателно становище)

(2012/C 181/06)

Докладчик: г-н José María ZUFIAUR NARVAIZA

С писмо от 20 октомври 2011 г. Европейската комисия поиска от Европейския икономически и социален комитет, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да изготви проучвателно становище относно

„Участие на гражданското общество в политиките на ЕС за развитие и сътрудничество за развитие“.

Специализирана секция „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 6 март 2012 г.

На 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 28 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 167 гласа „за“, 15 гласа „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 При положение, че икономическата, екологичната и социалната криза обуславя бъдещето на човечеството, ЕИСК счита за приоритетно постигането на консенсус между отделните участници в сътрудничеството относно общото разбиране за това какъв вид развитие е желателно да се насърчава ⁽¹⁾.

1.2 Съгласуваността на политиките на ЕС с политиката за развитие е от съществено значение за ефективността на сътрудничеството. Организациите на гражданското общество (ОГО) също би следвало да бъдат мотивирани да засилят и подобрят координацията и последователността на тези политики.

1.3 Сами по себе си ОГО са основен участник в развитието и следователно трябва да имат същата роля и по отношение на политиките за сътрудничество. Те трябва да бъдат включени в изготвянето, прилагането и мониторинга на политиките и програмите за сътрудничество и да са сред стратегическите звена, които насочват средствата по тези програми.

1.4 ЕИСК призовава за по-стратегическо сътрудничество между институциите на Общността и ОГО посредством политически диалог, рамкови споразумения и по-ефективни механизми за насочване на средства.

1.5 Европейската комисия и всички правителства трябва да подкрепят Истанбулските принципи на ОГО за ефективност на развитието.

1.6 ОГО следва да получат по-голямо признание в новите форми на сътрудничество като сътрудничеството Юг-Юг или тристранното сътрудничество.

1.7 Политиките за сътрудничество и развитие (ПСР), особено европейските, следва да отчитат специфичния характер и разнородността на ОГО, както и опита им във връзка със страните партньори.

1.8 В контекста на един глобализиран свят е необходимо да се признае международният характер на някои ОГО и да се използва техният потенциал на участници в световен мащаб.

1.9 Трябва да се внесат промени в системата за отпускане на европейски средства за развитието чрез ОГО. Необходимо е спешно да се въведат нови форми като „рамковите споразумения“, безвъзмездните средства за оперативни разходи, безвъзмездните средства на каскаден принцип, многогодишните споразумения, фондовете за неотложни случаи или прилагането на посочения в Структурирания диалог „набор от инструменти“. Според ЕИСК мрежите, федерациите или конфедерациите на ОГО на равнище ЕС и на национално равнище следва да бъдат основните получатели на такъв вид финансиране.

1.10 Трябва да се осигури благоприятна среда за ОГО, за да могат да осъществяват дейността си във всички страни. Това означава да се спазват основни норми като свободата на сдружаване, на изразяване, на събиране и на действие. Тази цел трябва да бъде включена в публичните политики за сътрудничество.

1.11 Участието на гражданското общество трябва да бъде реална част от управлението и поради това следва ЕС да го възприеме като критерий за ефективност, който да прилага в отношенията си със страните партньори.

1.12 ЕИСК приветства участието на местните власти в политиката на ЕС за развитие ⁽²⁾, но в същото време смята, без да отрича необходимостта от допълване и сътрудничество между тях, че поставянето в една категория на ОГО и на местните власти в рамките на политиките за развитие и сътрудничество поражда концептуално объркване и функционални недостатъци.

⁽¹⁾ ОВ С 376, 22.12.2011 г. стр. 102/109. Вж. параграф 1.5. Докладчик: H.J. Wilms.

⁽²⁾ „Повишаване на въздействието на политиката на ЕС за развитие: програма за промяна“, ОВ С 113 от 18.4.2012 г., стр. 52–55..

1.13 Участието на частния сектор в политиките за развитие е от съществено значение за повишаване на неговото въздействие. То обаче не трябва да се използва като оправдание за намаляване на приноса на публичния или всеки друг сектор или за установяване на нови „обвързващи условия“ във връзка с проектите за сътрудничество. Необходимо е също да се установи рамка за ефективно ангажиране от страна на всички сектори, която да се основава на ясно определени международни норми и да съответства на целите на сътрудничеството за развитие.

1.14 Необходимо е да се засилят механизмите за прозрачност и отчетност на сътрудничеството, включително онези, които засягат ОГО, както и механизмите за борба срещу корупцията.

1.15 ОГО би трябвало също да ангажират в политиката за развитие Европейския доброволен корпус за хуманитарна помощ, посочен в Договора от Лисабон.

1.16 Международната дейност на ЕИСК в продължение на един дълъг период от време допринасяше за признаването на институционалното измерение на ОГО, например мандата, предоставен на ЕИСК във връзка със Споразумението от Котону. Това беше една от основните характеристики на Споразумението от Котону, в което за първи път беше изрично призната в подписан от ЕС международен договор жизненоважната роля на „неправителствените участници“ като партньори в сътрудничеството за развитие⁽³⁾. В Споразумението се посочва също, че неправителствените участници ще получават финансови ресурси за изграждане на капацитет, с цел да им се даде възможност да работят като ефективни партньори по споразумението - друг елемент от основно значение. Този мандат улесни създаването на Комитета за наблюдение ЕС-АКТБ, първият съвместен орган на представители на ОГО, в този случай от страните от АКТБ, и членове на ЕИСК, финансиран от ЕФР. Ролята на Комитета за наблюдение, както подсказва и самото му наименование, е да осъществява наблюдение на изпълнението на Споразумението от Котону и споразуменията за икономическо партньорство. Той има и решаваща роля за установяването на клаузата за устойчиво развитие. Този начин на работа е отправна точка за дейностите на ЕИСК в други географски области, много е плодотворен и дава принос, например, за укрепването на организационния капацитет на ОГО, за създаването на платформи и центрове за контакт с ОГО в делегациите на ЕС, за по-лесния им достъп до финансиране от Общността и за участието им в преговорите за търговски споразумения.

1.17 ЕИСК счита, че този опит трябва да се консолидира и разшири чрез подкрепата на политиките за сътрудничество. Преди всичко, като отчети констатациите на много от големите ОГО, ЕИСК настоява пред Европейската служба за външна дейност делегациите на ЕС да се ангажират ефективно да подкрепят както европейските ОГО, така и ОГО от страните партньори, да контактуват с тях, да се запознават с дейностите

им и да ги поощряват. С оглед на укрепналата роля на делегациите на Външната служба на ЕС, по-наложително от всякога е те да поемат този ангажимент не като факултативна или доброволна дейност, а като задължителна собствена дейност.

1.18 В контекста на децентрализиране на европейското сътрудничество за развитие ЕИСК счита, че може да взаимодейства много ефективно с Европейската служба за външна дейност в диалога на делегациите на ЕС с местните ОГО. Това се дължи, от една страна, на факта, че ЕИСК участва като европейски представител в различните консултативни органи, които се създават по силата на споразуменията за икономическо партньорство (Карифорум), търговските споразумения (Южна Корея), и споразуменията за асоцииране (Централна Америка, Чили) и други. От друга страна, това е резултат от дълготрайните и стабилни взаимоотношения, които ЕИСК поддържа с организациите на гражданското общество и представителните му институции от всички континенти и по-конкретно, в държавите от АКТБ, Латинска Америка и Средиземноморския регион⁽⁴⁾.

1.19 ЕИСК отново подчертава колко е важно ОГО да насърчават информираността и образоването на гражданите на ЕС в областта на сътрудничеството в момент на криза, когато могат да бъдат забравени поетите задължения във връзка с политиките за развитие. За тази цел е необходимо да се предвиди специална линия за финансиране, която да разполага с достатъчно средства, при условие че са налице достатъчно предпазни мерки по отношение на прозрачността и отчетността.

2. Общи принципи и цели

2.1 През последното десетилетие Европейският съюз отделя все повече внимание на диалога с ОГО. Европейският консенсус за развитието, Инструментът за сътрудничество за развитие, Докладът на Европейската сметна палата и, на последно място, „Структурираният диалог“ разширяват състава и обхвата на този диалог, като понастоящем в него участват Комисията, Европейският парламент, Комитетът на регионите, ЕИСК, държавите членки и организациите на гражданското общество, сред които синдикати, кооперации и организации на социалната икономика, организации на селскостопанските производители, потребители, организации на работодателите, платформи на НПО и обществени организации от страни партньори.

2.2 Въпреки отбелязания напредък и международните споразумения⁽⁵⁾, общото усещане е, че това все още е само реторика, а практическият прогрес е много по-незначителен. В много страни — както страни донори, така и развиващи се страни — ОГО продължават да се сблъскват с големи трудности, което пречи на работата им. Такъв е например случаят със синдикатите, за които достъпът до официалната помощ за развитие (ОПР) в страните

⁽³⁾ В глава 2, член 4 от Споразумението от Котону се посочва, че ЕС и органите в страните от АКТБ трябва да информират неправителствените участници и да се консултират с тях по отношение на политиките и стратегиите за сътрудничество, както и че неправителствените участници трябва да участват в изпълнението на тези стратегии.

⁽⁴⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.external-relations-other-continents>.

⁽⁵⁾ Парижка декларация относно ефективността на помощта за развитие, март 2005 г.; Форум на високо равнище в Акра, 2008 г.; Принципи на развитието от Истанбул (<http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/PrincipiosdeOSC-Estambul-Final.pdf>); Международна рамка за ефективно развитие на ОГО (http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/spanish_framework_for_cso_dev_eff.pdf); Декларация от форума на високо равнище в Бусан, 2011 г.

донори е труден, а в страните партньори е ограничен или нулев, както по отношение на средствата, така и на политическия диалог. Като цяло, подкрепата за ОГО и за тяхната роля като участници в развитието е застрашена (пример за това са наскоро приетите от правителството на Зимбабве мерки).

2.3 ЕИСК разбира, че по-широкото и по-пълно признаване на ролята на ОГО изисква приемането на набор от критерии, принципи и ценности в политиките за развитие и сътрудничество.

2.4 Първият и основен принцип е необходимостта ОГО да постигнат съгласие както помежду си, така и с европейските институции, по въпроса **какво се има предвид под развитие и как да се определят основните цели за периода след 2015 г., която е предвидена за годината на Целите на хилядолетието за развитие**. Този задача е крайно наложителна и спешна в контекста на три преплитачи се кризи: екологичната (изменение на климата, намаляване на биологичното разнообразие и др.), социалната (нарастване на неравенството и др.) и икономическата (безработица, несигурни условия на труд, господство на финансовия сектор над реалната икономика и др.). В резултат на предходните три се оформя четвърта криза: продоволствената. Данните, които онагледяват дълбочината на тези кризи, подхранващи се помежду си, показват, че бъдещето на всички е в опасност. Единственият начин да се намалят негативните последици е да се постигне съществен напредък по отношение на равенството, сътрудничеството и полагането на грижи. Следователно развитието не може да се разглежда като синоним на икономически растеж, а благосъстоянието или напредъкът не могат да бъдат приравнени с показателите на БВП.

2.5 ЕИСК продължава да вярва, без да подлага под съмнение необходимостта от реформа на критериите за ефективност, че **сътрудничеството за развитие е един от ключовите инструменти за постигане на напредък по отношение на развитието**, особено за развитието на най-бедните страни.

2.5.1 С оглед на това ЕИСК отново изтъква необходимостта да се спазват поетите на международно равнище задължения за финансиране на развитието, които следва да останат неотменими за страните донори и, по-конкретно, за Европейския съюз. Сътрудничеството за развитие **е държавна политика** в страните донори, която е основана на добри практики и следва да разполага с необходимите средства, за да може да бъде изпълнявана.

2.5.2 ЕИСК отново заявява, както е посочено в Договора от Лисабон, че е необходимо да се следи за **съответствието между политиките за развитие и сътрудничество и останалите политики – търговска, инвестиционна**. ОГО също би следвало да бъдат мотивирани да засилят и подобрят координацията и последователността на тези политики.

2.6 През последното десетилетие се извършиха важни промени в областта на сътрудничеството. Две от тях са сътрудничеството Юг-Юг или тристранното сътрудничество. Ролята на ОГО и на **техните мрежи следва да получи по-голямо признание в новите форми на сътрудничество**.

2.7 Също така някои от пътищата за насочване на средства с цел подобряване на ангажираността, като например бюджетната подкрепа, доведоха до маргинализация на гражданското общество в страните партньори. **ЕИСК подчертава необходимостта от придаване на по-голяма значимост на местните ОГО във връзка с демократичната ангажираност и тематичните програми, включително във връзка с финансовия компонент**.

2.8 Участието на ЕИСК в различни споразумения за стратегическо партньорство на ЕС (с Бразилия, Китай), признаването на ролята му в международни споразумения като Споразумението от Котону и участието му в световни програми като „Рио+20“ дава основание той да бъде включен в тематичните програми на политиката на ЕС за развитие и сътрудничество.

2.9 Споразуменията, постигнати на международно равнище и посочени в Парижката декларация, Програмата за действие от Акра и Форум на високо равнище в Бусан, са важни стъпки за осигуряване на ефективност на помощта. Въпреки това **ОГО считат, че някои от критериите и понятията в тези документи трябва да бъдат разширени**: например, какво трябва да се разбира под понятия като ангажираност, хармонизиране, регулиране, управление на резултатите, взаимна отговорност, ефективност на помощта. Определението, което съответства в по-голяма степен на тези критерии, би следвало да се уточни чрез диалог между ОГО и европейските институции.

2.10 Целта е по отношение на ефективността на помощта да се възприеме подход, основан на различните компоненти на понятието за човешки права, и тя да се оценява въз основа на приноса ѝ за намаляването на бедността и неравенството, включително и за отпадането на самата зависимост от помощ.

2.11 Действията на различни организации и международните декларации потвърждават, че **ОГО са пълноправни участници в развитието**⁽⁶⁾. ЕИСК настоява Европейската комисия и всички правителства да подкрепят Истанбулските принципи на ОГО за ефективност на развитието.

2.12 **Политиките за развитие и сътрудничество следва да отчитат специфичния характер и разнородността на ОГО**. Добавената стойност, с която може да допринесе към развитието една НПО, чиято цел е защита на околната среда или на човешките права; профсъюзът, който защитава трудовите права, първичното разпределение на богатството посредством договаряне на работните заплати, осигурява социалната защита на работниците; селскостопанската кооперация, която оказва пряко въздействие върху продоволствената сигурност и независимост; асоциацията на имигранти със своя принос за съвместното развитие или една организация на работодателите или на самостоятелно заетите със своя решителен принос за изграждане на производствена структура и създаване на работни места и т.н. — това са някои от примерите за множеството форми, под които може да се прояви приносът на ОГО за развитието при наличието на подходящи политики за сътрудничество. ЕИСК счита, че е изключително важно политиките за развитие и сътрудничество на публичните институции да се разработват като се използва целият потенциал, който предлага това многообразие.

⁽⁶⁾ Член 20 на Програмата за действие от Акра. Заключение от Бусан от 1 декември на същата година. Принципи от Истанбул.

2.13 ЕИСК призовава да се създадат институционални и законодателни условия за ОГО във всички страни, които да благоприятстват и стимулират съществуването, развитието и участието им. Участието на организираното гражданско общество би следвало да се превърне в основна част на демократичното управление⁽⁷⁾.

2.14 **Сътрудничеството с частните сектори е от ключово значение за постигане на по-силно въздействие на политиката на сътрудничество за развитие.** Необходимо е да се подчертае голямата разнородност на частния сектор (в това число организациите на социалната икономика и спрженията с нестопанска цел), както и големите ползи от социално отговорни (КСО) инициативи. Предизвикателството се състои в това как да се повиши максимално приносът им по отношение на икономическото и социалното развитие и сигурността на хората в контекста на един глобализиран свят. Въпреки това публично-частните партньорства в сътрудничеството за развитие или изцяло частната подкрепа от страна на корпорациите са повод за дебат по каква степен тези партньорства биха могли да се отразят на целите на развитието. Публично-частното партньорство би могло да бъде инструмент за обединяване на програмите за развитие и ефективните инструменти за обмен на знания и ресурси между различните партньори. С оглед на това е необходимо да се установи рамка за ефективно и отговорно участие на частния сектор, която се основава на вече договорени международни норми като стандартите за труд на МОТ, Насоките за мултинационалните предприятия на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и Ръководните принципи на ООН за бизнес и права на човека. Позоваването на международни инициативи за прозрачност, като например „Принципите ЕИП“ (Инициативата за прозрачност в добивната промишленост) или процеса „Кимбърли“, който вече се ползва с широка подкрепа от страна на международната търговия и инвестиции, също е релевантно.

2.14.1 Участието на частния сектор не следва да води до помалки финансови задължения за държавите по отношение на сътрудничеството за развитие, нито да предопределя помощта, отпускана например за приватизацията на стратегически сектори или ключови услуги за гражданите.

2.14.2 От друга страна, в съответствие с посоченото в параграф 1.13, поощряването на участието на ОГО в публично-частните партньорства е основен елемент, също както и ролята на социалните партньори и на социалния диалог.

2.15 **Трябва допълнително да се стимулират механизмите за прозрачност и отчетност на всички участници в сътрудничеството.** Така например трябва да се прилага Конвенцията на ООН за борба срещу корупцията, тъй като корупцията вреди на гражданската подкрепа за политиките за сътрудничество. ОГО са особено подходящи за участие поради двойната си задача да се отчитат за собствените си резултати и да служат като механизми за социален контрол по отношение на сътрудничеството като цяло. Поставените цели за развитие могат да бъдат постигнати само при наличието на връзка и взаимодействие с обществеността.

(7) Заключителна декларация на 10-ия регионален семинар на икономическите и социалните организации на АКТЬ-ЕС, 28, 29 и 30 юни 2009 г., <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.acp-eu-tenth-regional-seminar-reports.6271>.

2.16 В контекста на един глобализиран свят е необходимо да се признае международният характер на ОГО и да се използва техният потенциал на отговорни участници в световен мащаб. От друга страна, разграничаването между ОГО от Севера и Юга все повече губи смисъл в един многополюсен свят. Подкрепата за мрежите на ОГО, за техните платформи за координация, за механизмите им за обединяване и за членските им организации, следва наред с други да е включена в дейностите в областта на развитието, финансирани от страните донори, и по-конкретно, от средствата на ЕС за сътрудничеството.

3. Укрепване на ролята на организациите на гражданското общество

3.1 Резултатите от „Структурирания диалог“, изложени в Заключителния документ от конференцията в Будапеща⁽⁸⁾, съдържат идеи и предложения от важно значение, отправени към всички заинтересовани страни. ЕИСК счита, че този диалог трябва да се стабилизира и да се установи механизъм за координация или контактна група, която да заседава периодично и да обхваща различните компоненти на ЕФР, за да се осигури спазването и прилагането на препоръките ѝ⁽⁹⁾. Този форум трябва да има **постоянен политически характер** (дебат относно политиките за сътрудничество с помощта на средства и инструменти, одобрени от Комисията) **и представителен характер** (ОГО, Комисията, ЕП, държавите членки и др.). Поради своя опит и институционалния си мандат ЕИСК счита, че следва да играе конкретна роля в този форум за диалог.

3.2 Следва да се полагат грижи за това ОГО да имат възможност да участват и да дават принос за изготвянето, прилагането и мониторинга на политиките за развитие. За тази цел – за да се улесни укрепването на ОГО, действащи в световен мащаб и да се укрепи сътрудничеството на европейските организации – би било целесъобразно ЕС да анализира доколко е подходящо да се установи правен статут за европейските ОГО, който се основава на точни критерии, споделени от страните по Структурирания диалог.

3.3 От момента на влизане в сила на споразумението от Котону и в голяма степен в резултат на получения от него мандат⁽¹⁰⁾, ЕИСК играе определяща роля за засилване на ангажирането на недържавните участници. По-конкретно това се осъществява посредством постоянния Комитет за наблюдение

(8) https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/c/ce/FINAL_ES_-_Final_Statement_May.pdf.

(9) Подобно на съществуващите групи в други дирекции на Европейската комисия в различни области.

(10) „Европейският икономически и социален комитет на Европейския съюз организира консултативните заседания и заседанията на икономическите и социалните оператори от АКТЬ-ЕС“ (Протокол 1 към Споразумението от Котону). Този мандат беше допълнен по искане на бившия комисар на ЕС по въпросите на търговията г-н Pascal Lamy, за да може ЕИСК да осъществява наблюдение на преговорите по споразуменията за икономическо партньорство. В този контекст ЕИСК изрази подкрепа за включването в рамките на СИП КАРИ-ФОРУМ-ЕО на глави по социални въпроси и въпроси, свързани с околната среда, и създаването на Консултативен комитет на гражданското общество, който да наблюдава прилагането на това споразумение за икономическо партньорство. Всичко това беше включено в окончателното търговско споразумение с региона. Следователно става ясно, че институционалните разпоредби, установени в споразумението от Котону и в СИП с Карибския регион, както и преоставените на ЕИСК мандати действително укрепиха ролята на организациите на гражданското общество в сътрудничеството за развитие.

„АКТБ-ЕС“, редовните регионални семинари и всички конференции относно АКТБ и подобни прояви, които през годините дават пряк принос за прилагането на практика на принципите за собствен принос, прозрачност, добро управление и партньорство, които са заложили в споразумението от Котону ⁽¹¹⁾.

3.4 Освен това е важно да се отчитат специфичните характеристики на всички участници или организации на гражданското общество, когато се установява постоянен политически диалог на равнище страната бенефициер.

3.5 Структурираният диалог би трябвало да доведе до **по-стратегическо сътрудничество между институциите на Общността и ОГО**. В този смисъл ЕИСК поставя на дневен ред необходимостта да се определят рамки за взаимодействие и участие отвъд финансирането на проекти. Пример в това отношение е приложението на посочения в Структурирания диалог „набор от инструменти“ не само на местно равнище (делегация на ЕС), но и на централно равнище. Това би довело до по-гъвкаво и по-ефективно партньорство между ЕС и ОГО на световно равнище.

3.6 Също така ролята на ОГО е определяща, за да може с помощта на техния импулс и изисквания да се даде тласък на програмата за съгласуваността на политиките за развитие и да се поощри сключването на нов световен договор за периода след 2015 г. с цел в програмата за развитие да бъдат включени намаляването на неравенствата, универсалната социална закрила, справедливото разпределение на благата и опазването на природните ресурси.

3.7 **ОГО са организации, които се характеризират с голямо разнообразие и разнородност**, което може да наложи наличието на едно по-точно определение за това какво трябва да се разбира под „ОГО“. Като изключим това, разнообразието, опитът и връзките със страните партньори трябва да бъдат признати и оползотворени от европейското сътрудничество, като се използват възможностите и особеностите на всеки участник.

4. Участие на ОГО в различните инструменти и програми за външна помощ на Европейския съюз

4.1 ЕИСК вече е изразил позицията си за ролята на ОГО по отношение на Инструмента за сътрудничество за развитие ⁽¹²⁾. При всяко положение **ЕИСК смята, че гражданското общество следва да се включва във всички инструменти за сътрудничество**, в съответствие с приетите позиции на Структурирания диалог и с разпоредбите на наскоро приетата Програма за промяна.

⁽¹¹⁾ За пълна оценка на ролята на неправителствените участници в изпълнението на Споразумението от Котону вж. заключителната декларация от 11-я регионален семинар на икономическите и социалните съвети АКТБ-ЕС, Етиопия, 2010 г., на електронен http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/f_ces6152-2010_decl_en.doc

⁽¹²⁾ Становище на ЕИСК относно „Инструмент за сътрудничество за развитие на Европейския съюз“, ОВ С 44, 11.2.2011 г. стр. 123-128 и становище на ЕИСК относно „Повишаване на въздействието на политиката на ЕС за развитие: програма за промяна“, COM (2011) 637 final (все още непубликувано в ОВ).

4.2 В съответствие с предложеното в Структурирания диалог, ЕИСК счита, че е необходимо да бъдат внесени промени в системата за отпускане на средства за развитието от ЕС посредством ОГО. Предвидените във финансовата перспектива за 2014 – 2020 г. инструменти следва да предвиждат нови форми, които се различават от класическите механизми за субсидии по проекти. Необходимо е спешно да се въведат нови форми като „рамковите споразумения“, безвъзмездните средства за оперативни разходи на европейско и национално равнище, безвъзмездните средства на каскаден принцип или многогодишните споразумения – форми, които в средносрочен и дългосрочен план ще гарантират по-голямо въздействие по отношение на развитието.

4.3 По същия начин би било от полза да се създадат специални фондове за неотложни случаи, като например демократичните процеси в Средиземноморския регион, при които може да се чака одобрение на поканите за представяне на предложения за безвъзмездни средства и които могат да бъдат приложени ефективно единствено от мрежите на различни ОГО като синдикатите, НПО, кооперативните организации, организациите на малките предприятия, женските организации и т.н.

4.3.1 В тази връзка мрежите, федерациите или конфедерациите на ОГО следва да бъдат основните получатели на такъв вид финансиране. Механизми като безвъзмездните средства за оперативни разходи или безвъзмездните средства на каскаден принцип биха били добър инструмент, който максимално увеличава добавената стойност на мрежите на ОГО, участващи в развитието.

4.3.2 В контекста на Програмата за промяна европейското сътрудничество следва да разгледа и преосмисли механизмите си за планиране и управление на цикъла на проектите, за да насочи вниманието си към въпроси като по-целесъобразното изплащане на средствата и гъвкавост, адаптирана към обстоятелствата. Освен това трябва да се обърне по-голямо внимание на подкрепата за диагностичната фаза и проучването за осъществимост на тези дейности, тъй като по този начин би могъл да се гарантира по-голям успех на дейностите за развитие.

4.3.3 В моделите за финансиране следва да се включат три вида стимули: 1) които да поощряват отчетността за резултатите от развитието; 2) които да насърчават интеграцията и сливането на организациите и създаването на световни ОГО; 3) които да насърчават нови видове мрежи и съюзи между много участници.

4.3.4 Договорът от Лисабон включва Европейския доброволен корпус за хуманитарна помощ, който понастоящем е в пилотна фаза под ръководството на ГД „Хуманитарна помощ“ и резултатите от тази пилотна фаза ще бъдат предмет на щателна оценка, преди да бъде даден ход на този корпус. ЕИСК вярва в **истинския потенциал на ОГО за канализиране на усилията на европейските доброволчески организации във всички сектори и особено в областта на развитието**. ЕИСК счита, че въз основа на предварително обозначени критерии доброволчеството би трябвало да се разглежда като принос в натура за проектите, които подлежат на съфинансиране ⁽¹³⁾.

⁽¹³⁾ Становище на ЕИСК в процес на изготвяне „Съобщение относно политиките на ЕС и доброволчеството: признаване и насърчаване на трансграничните доброволчески дейности в ЕС“, (Виж страница 150 от настоящия брой на Официален вестник).

5. Укрепване на гражданското общество и на ОГО в страните партньори

5.1 В много случаи и в различни страни ОГО са изправени пред ситуации, в които са изключително уязвими в политическо, институционално или икономическо отношение, което затруднява работата им, или са поставени в контекст, в който се чувстват обезпокоявани, застрашени и криминализирани. Това често се дължи на рестриктивни практики от страна на управляващите. ЕИСК отново заявява необходимостта от въвеждане на елемент на наблюдение на законодателните рамки, основните свободи, мерките за подкрепа за ОГО по отношение на политиките за сътрудничество за развитие, както и на разпоредбите за развитие и сътрудничество.

5.2 ЕИСК е наясно с факта, че регулаторните рамки по отношение на ОГО се различават много помежду си не само в рамките на ЕС, но и в страните партньори. Това не следва да пречи на напредъка във връзка със спазването на международните разпоредби (например свободата на сдружаване, на изразяване, на събрания, за да могат да функционират при пълна свобода, да осъществяват комуникация и да сътрудничат, да търсят финансиране и да получават държавна защита), във всички случаи и на всички равнища. Присъствието и участието на гражданското общество и на ОГО не само не вреди на представителната демокрация, а напротив — укрепва я във всички случаи, когато са налице начини за нейното стимулиране⁽¹⁴⁾. **Участието на гражданското общество следва да е реална част от управлението и следователно да се превърне в критерий, който ЕС прилага в отношенията си със страните партньори.**

5.3 Институционалното измерение и укрепването на **организационния капацитет** на партньорските организации от трети страни заслужават по-голямо признание от страна на европейското сътрудничество. Освен уменията им за управление на проекти, приносът за укрепването на ОГО допринася за цялостното развитие на съответните общества. Следователно е необходимо **да се насърчи обучението и да се укрепят уменията на тези ОГО в страните партньори**, както в общи линии, така и конкретно, например по отношение на процедурите за получаване на финансиране от Общността, включително за по-малки местни проекти, или за участие в преговори за търговски споразумения.

5.4 Едновременно с това ЕИСК подкрепя разграничаването от страна на политиката за сътрудничество за развитие по отношение на онези организации, които наричат себе си организации на гражданското общество, но не са демократични или зависят пряко от държавата.

5.5 ОГО в страните партньори следва да се насърчават **да се обединяват и да получават юридическо признание като организации за участие**. Както беше предложено в рамките на Споразумението от Котону или в Латинска Америка, например, те следва да продължат да се организират в платформи и представителни мрежи на различни равнища, за да установят синергии помежду си и да подобрят методите си на взаимодействие с публичните власти.

5.6 Това, че в делегациите на ЕС в страните партньори има координационни центрове или лица, чиято специална задача са

връзките с гражданското общество, се оказва полезно в различни аспекти. Тяхната роля и възможностите им за анализ на ситуацията в съответните страни и стимулиране на контактите с ОГО следва да се развият. Необходимо е по-тясно сътрудничество между тези центрове и ЕИСК с цел да се усвоят добрите практики и опитът в тази област.

5.7 Привеждането в действие на демократичната ангажираност следва да върви редом с по-големи възможности за достъп на ОГО от страните партньори до средствата на европейското сътрудничество, особено за най-представителните групи, мрежи или организации.

5.8 Същевременно е необходим напредък в посока на **нови форми на сътрудничество между ОГО**, които правят възможни тристранното сътрудничество, сътрудничеството Юг-Юг или сътрудничеството посредством обмен на ноу-хау, техническа помощ от страна на европейските ОГО и технология за управление. Тези нови форми на сътрудничество могат да бъдат много подходящи за ОГО от страните със средни доходи, за които традиционното сътрудничество на ЕС ще бъде ограничено и в които ОГО са от ключово значение за утвърждаването на демокрацията и насърчаването на признаването на гражданските права, намаляването на неравенствата, гражданското участие, равенството на половете, преразпределението на данъчната тежест, прозрачността или защитата на правата в областта на околната среда.

6. Повишаване на обществената осведоменост и образование за развитие

6.1 Дори в моменти на икономическа криза ЕС поддържа своята роля на донор за развитието. Запазването на този ангажимент е предизвикателство за всички държави членки и институции на ЕС. Той зависи в голяма степен от подкрепата на обществеността и от нейната информираност и осведоменост в областта на развитието и по отношение на глобалните проблеми, които засягат всички страни.

6.2 ОГО са подходящият фактор за образованието за развитие и за повишаване на обществената осведоменост. ЕИСК отново подчертава колко е важно да се обърща внимание на тази тема, особено в ситуация на криза. Образованието за развитие се нуждае от иновативни подходи, които да отразяват способността му да поражда промяна и да разпространява посланията си сред по-широка публика, освен сред децата и младежите. Освен това иновациите в тази област предполагат формирането на съюзи с многобройни участници. Това се отнася в още по-голяма степен за наскоро присъединилите се към ЕС държави, в които традициите в областта на сътрудничеството за развитие не са така добре установени и ОГО са по-слабо развити.

6.3 Изпълнението на задачата за приобщаване на обществеността е по силите на европейските ОГО и на ЕИСК, поради връзката им с европейското гражданско общество. Освен това европейските ОГО са надеждни поради доверието, което получават, работейки в ЕС с най-различни социални сектори, сред които и най-уязвимите. В този смисъл е от основно значение сред целите за осведоменост да се включи видимостта на проектите, реализирани от ОГО в страните партньори или в страните, които участват в европейската политика за съседство.

⁽¹⁴⁾ Декларациите от Програмата за действие от Акра и Форума в Бусан са обвързващи за всички страни.

6.4 Поради това поддържането на специални линии на финансиране за задачите по повишаване на обществената осведоменост и образованието за развитие и за провеждането на европейски кампании за популяризиране на темите за развитието и сътрудничеството е от фундаментално значение.

Брюксел, 28 март 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

III

(Подготвителни актове)

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

479-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ, ПРОВЕДЕНА НА 28 И 29 МАРТ 2012 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма „Творческа Европа“

COM(2011) 785 final — 2011/0370 (COD)

(2012/C 181/07)

Главен докладчик: **г-н FORNEA**

На 30 ноември 2011 г. Европейският парламент и на 15 декември 2011 г. съветът решиха, в съответствие с член 173, параграф 3 и член 166, параграф 4 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма „Творческа Европа““

COM(2011) 785 final — 2011/0370 COD.

На 6 декември 2011 г. Бюрото на Европейския икономически и социален комитет възложи на Консултативната комисия по индустриални промени да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата, на 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 28 март), Европейският икономически и социален комитет реши да определи г-н Fornea за главен докладчик и прие настоящото становище със 168 гласа „за“, 1 глас „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Творческите сектори следва да се разглеждат във връзка с новия цикъл на индустриалното развитие и не изолирано, а в тясна интердисциплинарна връзка с други услуги и производствени процеси. В този контекст те следва да се възприемат като катализатор на новаторски развития в промишлеността и сектора на услугите.

1.2 Културните и творческите сектори трябва да заемат важно място в стратегията „Европа 2020“, тъй като допринасят за нов тип растеж в ЕС, и е важно да се подчертае, че настоящите развития на творческите сектори се посрещат добре в цяла Европа и не бива да се ограничават само до няколко държави или региони.

1.3 Комитетът подчертава значението на икономическите аспекти в програмата „Творческа Европа“ и подкрепя идеята, че тя трябва да насърчава всички участници в културните и

творческите сектори да се стремят към икономическа независимост. Въпреки това изглежда, че тя е насочена в твърде голяма степен към общата цел за конкурентоспособност и същевременно не поставя на достатъчно видимо място целта, свързана с насърчаване на езиковото и културното многообразие на Европа.

1.4 Комитетът подкрепя категорично предложението за увеличаване на съответния бюджет и счита, че общата сума 1,8 милиарда евро, отпусната на програмата „Творческа Европа“, трябва да бъде запазена. Тя е увеличена значително, но въпреки това е сравнително скромна в сравнение с бюджета на ЕС или със средствата, които някои държави членки заделят за подкрепа на културните дейности.

1.5 Сливането на програмите „Култура“ и Media може да бъде прието при положение че предложените елементи са ясно описани и техният статут е гарантиран. Това може да се постигне, ако се направи разбивка въз основа на правното

основание на процентите, отпуснати за всеки елемент, и на определените за тях минимални квоти. За да бъде това прозрачно и ясно, е желателно също така да се установят годишни насоки.

1.6 ЕИСК счита, че успехът на рамковата програма „Творческа Европа“ зависи до голяма степен от връзката между елементите Media и „Култура“ и същевременно от изработването на хоризонтален подход, който да допринася за определянето на общи насоки между различните програми, финансирани от Европейския съюз ⁽¹⁾.

1.7 Комитетът отбелязва липсата на ясно определени указания за това по какъв начин Комисията възнамерява да привлече представителите на заинтересованите страни към процедурите по прилагането. Член 7 не е достатъчно ясен ⁽²⁾. Достъпът до финансиране трябва да се улесни за всички частноправни организации, които извършват културни и творчески дейности и са обхванати от приложното поле на регламента. Организациите на социалната икономика, които работят активно в тези сектори, и другите организации на гражданското общество, които имат отношение към този въпрос, би трябвало също да имат достъп до този механизъм за улеснение.

1.8 Административните процедури следва да бъдат опростени, като се разработят по-бързи онлайн приложения и процедури, с които да се гарантира проследяването и управлението на програмите ⁽³⁾. Необходимо е също така да се подобрят процедурите и техническият капацитет за комуникация, прилагане и изготвяне на междинни и окончателни доклади, като същевременно е наложително да се осигури по-ефективна обработка на досиетата на бенефициерите, получаващи субсидии по програмата.

1.9 Тъй като форматът на регламента е много отворен и гъвкав, предложената комитология не гарантира, че държавите членки разполагат с достатъчен контрол върху процеса на изпълнение на програмата. Комитетските процедури следва да се променят, за да могат експертите на държавите членки да се събират редовно, за да обсъждат избрани проекти. По същия начин трябва да се предвиди опростена процедура за адаптиране на специфичните параметри на насоките след извършване на периодична оценка.

1.10 Освен това поради открития и гъвкав характер на този формат наръчника към програмата ще придобие особено значение, тъй като в него ще бъдат посочени точно дейностите, които следва да се предприемат, условията за прилагане, равнищата на съфинансиране и др. Комитетът отправя искане към Комисията неговото изготвяне да се извършва по открит и прозрачен начин и изразява заинтересованост от активно участие в този процес.

⁽¹⁾ Става въпрос за програми като тези, описани подробно в член 13 т.1 б) от предложението за регламент.

⁽²⁾ В текста на член 7 от предложението за регламент се споменава механизъм за улесняване на достъпа до финансиране за „малките и средните предприятия и организациите в европейските сектори на културата и творчеството“.

⁽³⁾ В настоящия си вид процедурите се смятат за твърде обременителни, тъй като цялата документация трябва да се изпраща по пощата, а отговорите понякога се получават след 3-4 месеца.

1.11 Комитетът счита, че към предложението на Комисията за обединяване на лицата за контакт на програмите „Култура“ и Media в офисите на „Творческа Европа“ трябва да се подходи по по-гъвкав начин, като се отчетат регионалните специфики в държавите членки. Той подчертава, че е важно да се запази географската близост с участниците от двата сектора, а също така да се поддържа независимото натрупване на експертен опит в направления „Култура“ и Media, като се има предвид, че двата сектора се различават много по своя характер и начин на работа. Новите бюра „Творческа Европа“ трябва да се създават на основа на опита, натрупан досега от лицата за контакт на направленията „Култура“ и Media.

1.12 Ако предложеният финансов механизъм представлява стъпка в правилна посока, той трябва да бъде популяризиран, за да се постигне промяна в начина, по който финансовите институции възприемат и оценяват предприемачите от културния и творческия сектор. Инструментът трябва да гарантира балансирано географско покритие и неговото функциониране на бива да бъде в ущърб на такива механизми за помощ като субсидиите.

1.13 Интелектуалната собственост е ключов фактор за стимулиране на творчеството и инвестициите в производството на културно и творческо съдържание, както и за възнаграждение на творците и за разширяване на свързаните с тези дейности възможности за заетост. Във връзка с това ЕИСК подчертава значението на ефективното прилагане на правата върху интелектуалната собственост както на европейско, така и на световно равнище.

1.14 Изборът и изпълнението на проектите, финансирани по линията на „Творческа Европа“, трябва да се извършват при пълно зачитане на принципите и ценностите на ЕС в областта на демокрацията, правата на човека, правата на трудещите се и социалната отговорност. Освен това трябва да се предвиди и механизъм, с който да не се допускат насилие и дискриминация в процеса на реализиране на финансираните от този инструмент проекти.

2. Предложение за регламент на Комисията

2.1 С разглеждания регламент се създава програмата „Творческа Европа“, предназначена да оказва подкрепа на секторите на културата и творчеството през периода 1 януари 2014 г. – 31 декември 2020 г. Програмата подкрепя само дейностите и действията, които могат да имат европейска добавена стойност и допринасят за постигането на целите на стратегия „Европа 2020“ и на нейните водещи инициативи.

2.2 Нейните общи цели са опазването и насърчаването на езиковото и културното многообразие на Европа, както и повишаване на конкурентоспособността на секторите на културата и творчеството, за да се стимулира интелигентният, устойчив и приобщаващият растеж.

2.3 Конкретните ѝ цели са:

- укрепване капацитета на секторите на културата и творчеството да оперират в транснационален мащаб;
- насърчаване на транснационалното движение на културните и творческите произведения и на операторите, както и достигане до нова публика в Европа и извън нея;
- укрепване на финансовия капацитет на секторите на културата и творчеството, по-специално на малките и средните оператори и организации;
- подкрепа за транснационалното сътрудничество в областта на политиката с цел да се насърчи разработването на политики, новаторството, трайното привличане на публика, както и създаването на нови стопански модели.

2.4 Програмата има следната структура:

- хоризонтално направление, което е насочено към всички сектори на културата и творчеството (15 % от общия бюджет);
- направление „Култура“, насочено към секторите на културата и творчеството (30 % от общия бюджет);
- направление „МЕДИА“, насочено към аудио-визуалния сектор (50 % от общия бюджет).

3. Общи бележки

3.1 През 2008 г. секторите на културата и творчеството са осигурявали заетост на 3,8 % от европейските работници и 4,5 % от БВП на Европейския съюз. ЕИСК е убеден, че рамковата програма „Творческа Европа“ ще допринесе за реализирането на стратегията „Европа 2020“ и същото като Комисията счита, че новаторството, творчеството и културата трябва да играят основна роля в модерното обучение на европейския гражданин и да допринасят по този начин за развитието на предприемаческия дух и на интелигентния и устойчивия растеж и постигането на целите, свързани със социалната интеграция в Европейския съюз.

3.2 Политическият фактор, който налага преоценка на ролята на културата в националните и европейските политики, би трябвало да се определя въз основа на комплексните отношения между културата и икономиката, както и от приноса на културните и творческите сектори за развитието на държавите членки, за укрепването на социалното сближаване и за консолидиране на чувството за принадлежност към европейското пространство. Следователно новата програма за финансова подкрепа трябва да отразява нуждите на културните и творческите сектори в цифровата ера посредством възприемането на по-прагматичен и цялостен подход.

3.3 Културният сектор не е хомогенен и някои от начините, по които функционира, са специфични. Така например дейностите, свързани с музикалната и звукозаписната продукция, следват свой собствен икономически модел и се извършват в среда, която е напълно различна от тази на сценичните изкуства. Поради това програмата „Творческа Европа“ със своите елементи би трябвало да дава възможност за прилагането на гъвкави подходи, които да позволяват на евентуалните ѝ

бенефициери, като тези, които се имат предвид в предложението за регламент, да получават по-лесен достъп до нея и да я използват ефективно.

4. Специфични бележки

4.1 Европейският икономически и социален комитет вече изрази своите виждания относно културните и творческите сектори в едноименното становище, прието на пленарната сесия през октомври 2010 г. с докладчик г-н Cappellini и съдокладчик г-н Lennardt. Този текст беше изготвен в рамките на консултациите по зелената книга „Отключване на потенциала на културните и творческите индустрии“.

4.2 В настоящото становище относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма „Творческа Европа“ няма да се разглеждат въпросите, които вече бяха повдигнати в становището относно зелената книга, но ще бъде направен опит да се помогне на Комисията, като се формулират непосредствени бележки върху текста, предложен от нея на 23 ноември 2011 г. в документа COM(2011) 785 final.

4.3 Активните участници в тези сектори одобриха увеличаването на бюджета на тази програма за периода 2014-2020 г. до 1,8 милиарда евро, въпреки че това нарастване трябва да бъде съотнесено към увеличаването на броя на страните бенефициери и разширяването на периметъра на обхванатите от програмата творчески и културни сектори. В регламента не се дава ясно определение на понятието „творчески сектори“ и би било целесъобразно текстът му да включва по-подробни уточнения относно приложното поле и участниците, за които той се отнася.

4.4 Участниците в културния и аудиовизуалния сектор смятат сливането на настоящите програми „Култура 2007-2013 г.“, Media и Media Mundus в обща рамкова програма, наречена „Творческа Европа“, за положителна и конструктивна инициатива на Европейската комисия. Въпреки това следва да се обърне по-голямо внимание на това по какъв начин са транспонирани в програмата двата елемента – политики и процеси от общ характер, като се има предвид, че се налага да се отчитат специфичните характеристики на тези сектори, които се отличават значително един от друг по отношение на основните участници, финансовата логика, производството и разпространението.

4.5 Участниците от културния сектор ще обърнат внимание пред всичко на предвидените в програмата типове публично финансиране, условия за достъп и на критерии за участие. Степента на тяхната ангажираност и подкрепа за дейностите, предложени в новата рамкова програма, ще зависи до голяма степен от тези параметри.

4.6 От професионална гледна точка изглежда, че в аудиовизуалния сектор се наблюдава задоволство от ефективността на настоящата програма Media, както и от новите политики, предвидени в рамковата програма „Творческа Европа“. Специалистите в сектора оценяват високо програмата Media заради подкрепата, която тя оказва, и заради целесъобразността ѝ по отношение на аудиовизуалния пазар. Предвиденото в новата рамкова програма направление Media почти с нищо не се отличава от настоящата програма. Текстът на новия регламент обаче би могъл да съдържа повече уточнения под формата на приложения, които да представят подробно всяка една от насоките, а също и бюджета, предвиден за тяхната реализация.

4.7 ЕИСК приветства инициативата на Комисията да опрости процедурите за управление на програмите „Култура“ и Media посредством по-широкото прилагане на единните ставки, използването на рамковите конвенции за партньорство и на електронните процедури, а също така реформиране на инструментите, с които работи Изпълнителната агенция за образование, аудиовизия и култура.

4.8 Необходимо е да се проектират адаптирани мерки за да се гарантира „по-голяма равнопоставеност в европейските сектори на културата и творчеството, като бъдат взети предвид държавите с нисък производствен капацитет и/или държавите или регионите с ограничен обхват в географско или езиково отношение“⁽⁴⁾.

4.9 ЕИСК счита, че сред приоритетните мерки за насърчаване на мобилността на хората на изкуството е необходимо да се въведат отново межкултурният диалог и образованието в сферата на изкуствата, а също така разпоредбите на разглеждания регламент да се координират с други текстове на ЕС относно тези участници и да се разработят механизми, основаващи се на разпоредби, с които хората на изкуството се насърчават да участват в културни дейности и турнета извън своите страни.

4.10 В предложението за регламент се обръща особено внимание на малките и средните предприятия и на отделните творци. Профсъюзните организации обаче изразяват съжаление по повод факта, че в регламента създателите на културни ценности, отделни лица и творчески предприятия в сектора, се разглеждат само като обикновени доставчици на услуги, и според тях съществува осезаема необходимост отпускането на финансова помощ да се определя от спазването на стандартите за социална защита, които могат да елиминират способстващите за несигурност фактори, които често пъти могат да се наблюдават в характерните за тази област краткосрочни договори.

Предизвикателства и слабости в новото предложение за регламент

В по-общ план:

4.11 Увеличаването на бюджета е добра новина, но трябва да се отчитат следните аспекти:

- увеличаването на броя на страните бенефициери;
- разширяване на областите, за които се предоставя финансиране;
- новите нужди, свързани с прехода към цифровото общество;
- обезценяването на паричните средства;
- необходимостта да се има предвид сравнението между предложения в регламента бюджет (1,8 милиарда евро за периода 2014-2020 г.) и този, който се отпуска годишно от Франция (7,5 милиарда евро) или Германия (1,1 милиарда евро), а също така този бюджет да се съпостави с общия европейски бюджет.

⁽⁴⁾ Член 3, параграф 2, буква г от предложението за регламент.

4.12 В резултат от голямото разнообразие на политики в държавите членки между участниците в различните страни има големи различия, свързани с възможностите за достъп до програмите за публично финансиране, предназначени за аудио-визуалния и културния сектор.

4.13 По отношение на творческите сектори, синергиите между програмите в областта на иновациите и конкурентоспособността на дружествата и МСП, от една страна, и програмата „Творческа Европа“, от друга страна, са слаби и дори липсващи. Тяхното обединяване би трябвало да се улесни посредством изграждането на по-тесни връзки благодарение на възможностите, които разкрива развитието на цифровите технологии.

На оперативното ниво:

4.14 Управлението и проследяването на изпълнението на програмата от съответните участници е изключително сложно от административна гледна точка и това води до високи административни разходи, с което на практика се намалява бюджетът, отпуснат за реализирането на проектите и за тяхното разпространение.

4.15 Един от честите проблеми, който се поставя от участниците в сектора и засяга по-специално малките предприятия, е свързан с големите срокове, необходими за получаване на субсидиите.

4.16 По отношение на новия финансов механизъм, който е замислен с цел улесняване на достъпа на малките и средните предприятия и на други оператори до кредитиране, използването на този тип финансови инструменти не е разпространена практика в областта на културата. Съществува риск финансовите институции да не проявят интерес към участието в него, предвид скромния размер на сумите, за които става въпрос, непознаването на специфичните проблеми на културния сектор и слабата възвращаемост на някои от проектите в тази област, които не биха могли да съществуват без подкрепата на публичните фондове.

4.17 Оперативният контрол върху управлението на гаранциите, предоставени по силата на този финансов механизъм, се осъществява от европейския инвестиционен фонд (ЕИФ), който не разполага със специфичен експертен опит в областта на културата.

4.18 Основаният през 2010 г. гаранционен фонд за филмови продукции МЕДИА, който има признат опит в тази област, свидетелства за необходимостта от по-голяма синергия между новия финансов инструмент и вече съществуващите механизми⁽⁵⁾.

4.19 Идеята лицата за контакт на направление „Култура“ и бюрата на направление Media да се обединят в едно бюро „Творческа Европа“ е добра на теория, като целта на тази реорганизация е да се гарантира и централизация на информацията относно наличните програми и да се реализират мащабни икономии благодарение на обединяването на ресурсите.

⁽⁵⁾ Като примери могат да се посочат IFCIS (Институт за финансиране на киното и културните индустрии) във Франция или Audiovisual SGR в Испания, орган, създаден през 2005 г. по инициатива на испанското министерство на културата с участието на Института за кинематография и аудиовизуални изкуства (ICAA) и на органите, които управляват правата на производителите на аудиовизуални произведения в страната.

4.20 На оперативно ниво са възможни синергии, най-вече по отношение на общото управление и комуникацията, но е важно да се отчете добре фактът, че някои страни като Франция и Германия са създали мрежа от регионални офиси, които отразяват културното многообразие и имат за задача да поддържат близостта с местните участници. Освен това основните дейности в културния и аудиовизуалния сектори са доста различни: техните мрежи за производство и разпространение се различават и по отношение на големите участници в тях е необходим различен експертен опит.

4.21 От тази гледна точка подобна централизация би могла да има отрицателно въздействие, като нивелира компетенциите. Реализираните по този начин икономии могат да се окажат

пренебрежими и да не оправдаят предложените промени. Освен това с известно недоверие се посреща фактът, че на офисите се възлага допълнителна задача да предоставят статистически данни, да помагат на Комисията да осигурява подходяща комуникация и да оповестяват резултатите и въздействието на програмата, без да са предвидени необходимите за това финансови средства.

4.22 Предложените промени в областта на комитологията биха могли да наведат на някои съмнения, тъй като Комисията предлага процедурни промени в комитетите на всички програми. Представителите на държавите членки ще преотстъпят на Европейската комисия своето право да участват във вземането на решения и управлението и тяхната роля отсега нататък ще се свежда до валидиране на предварително избраните проекти.

Брюксел, 28 март 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета, до Европейския парламент и до Европейския икономически и социален комитет — Двойно данъчно облагане в рамките на единния пазар“

COM(2011) 712 final

(2012/С 181/08)

Докладчик: г-н FARRUGIA

На 11 ноември 2011 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Съобщение на Комисията до Съвета, до Европейския парламент и до Европейския икономически и социален комитет — Двойно данъчно облагане в рамките на единния пазар“

COM(2011) 712 final.

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 7 март 2012 г.

На 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 28 март 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 135 гласа „за“, 1 глас „против“ и 10 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Двойното данъчно облагане е сериозно препятствие пред трансграничната дейност, което пречи на ефективното функциониране на единния пазар и има отрицателни икономически последици за инвестициите и заетостта. Двойното данъчно облагане отблъсква инвестициите и представлява риск за конкурентоспособността, като по този начин се отразява отрицателно върху икономическия растеж и постигането на целите на стратегията „Европа 2020“.

1.2 В редица становища ЕИСК подчерта колко важно е да се премахне двойното данъчно облагане. Той подкрепи предложения, насочени към ускоряване на мерките за избягване на двойното данъчно облагане, към подобряване на административното опростяване в трансгранични ситуации и насърчаване на вътрешен пазар, на който преобладава лоялната конкуренция.

1.3 Предвид гореизложеното ЕИСК подкрепя инициативи за премахване на двойното данъчно облагане посредством насърчаването на ефективна връзка между различни данъчни режими, както това се подчертава в съобщението на Комисията ⁽¹⁾.

1.4 ЕИСК смята също така, че начинът за премахване на двойното данъчно облагане би следвало да бъде пропорционален на желаната цел и да зачита данъчния суверенитет на отделните държави членки.

1.5 Освен това ЕИСК смята, че проблемите, които възникват във връзка с двойното данъчно облагане, оказват непропорционално голямо въздействие върху отделните лица и малките и средните фирми, които обикновено нямат ресурси за справяне

с подобни проблеми. Затова ЕИСК, въпреки че подкрепя съобщението, подчертава, че предложенията относно двойното данъчно облагане трябва да бъдат съгласувани с мерките за справяне с двойното данъчно облагане на гражданите и да предвиждат решения за отделните лица и МСП.

1.6 ЕИСК е съгласен, че създаването на Форум на ЕС за двойното данъчно облагане се основава на същите принципи, на които се базира и действащият Съвместен форум на ЕС по трансферното ценообразуване. Той обаче предлага форумът да се разглежда като първа стъпка към създаването на обсерватория на Европейската комисия, което ЕИСК вече препоръчва като средство за премахване на трансграничните пречки за гражданите ⁽²⁾. За тази цел функциите на обсерваторията биха могли да се разширят допълнително, така че да включат проучване на текущата ефективност на усилията за премахване на двойното данъчно облагане за гражданите, МСП, а също и за големите предприятия.

1.7 ЕИСК препоръчва Форумът на ЕС за двойното данъчно облагане да включва и представители на организираното гражданско общество.

1.8 ЕИСК подкрепя също създаването на кодекс за поведение, който би дал възможност да се постигне общо разбиране и прилагане на данъчните понятия в различните държави членки, така че да се избягват ситуации на двойно данъчно облагане и да се намалят случаите, в които спогодбите за двойното данъчно облагане са неефективни. Това на свой ред би позволило да се избягва използването на арбитраж.

⁽¹⁾ COM(2011) 712 final.

⁽²⁾ Вж. становище на ЕИСК относно „Премахване на данъчните пречки при трансграничните дейности за гражданите на ЕС“, ОВ С 318, 29.10.2011 г., стр. 95.

1.9 Въпреки че подкрепя проучването на осъществимостта на идеята за ефективно решаване на споровете, ЕИСК подчертава колко важно е да се гарантира, че усилията са насочени към ограничаване на необходимостта от арбитраж.

1.10 ЕИСК подкрепя цялостното изучаване на явлението двойно облагане и на неговите икономически и социални последици, както и на въздействието, което може да настъпи, ако се приложат мерките за неговото отстраняване.

1.11 Накрая ЕИСК подчертава, че всички предложения би трябвало да се оценяват, като се проучват внимателно социалните и икономическите въздействия, и че подобни оценки би трябвало да представят въздействията върху всяка държава членка.

2. Съдържание и контекст на предложението

2.1 Двойното данъчно облагане води до правна неяснота, която пречи на икономическата дейност на гражданите и предприятията. То води до повишаване на цялостното данъчно бреме, нетни загуби за благополучието, ненужно висока административна тежест и оказва отрицателно въздействие върху инвестициите и функционирането на единния пазар, което на свой ред намалява конкурентоспособността и заетостта. Консултацията на Комисията разкри значението на проблема с двойното данъчно облагане, тъй като в над 20 % от декларираните случаи става въпрос за суми над 1 милион EUR за корпоративните данъкоплатци, а в над 35 % от случаите за суми над 100 000 EUR за отделните лица.

2.2 В представеното от Комисията съобщение⁽³⁾ се подчертава колко е важно да се реши проблемът с двойното данъчно облагане⁽⁴⁾, тъй като това е начин да се гарантира ефективността на единния пазар и постигането на целите, определени в стратегията „Европа 2020“.

2.3 Съобщението призовава за по-голяма координация при облагането като начин да се гарантира по-сOLIDна рамка за икономическата политика в еврозоната. Това е посочено в Акта за единния пазар⁽⁵⁾, в който се подчертава колко важно е да се премахнат трансграничните пречки пред гражданите на ЕС, както и административните данъчни тежести за предприятията. Към преодоляване на последното предизвикателство е насочено понастоящем предложението на Комисията за обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък (ОКООКД)⁽⁶⁾. В съобщението се споменават също необходимостта от ефективна мрежа от спогодби за двойното данъчно облагане между държавите членки и значението, което има решаването на въпроси, свързани с двойното данъчно облагане на наследствата.

2.4 Съобщението е съсредоточено върху преодоляването на пречки, свързани с двойното данъчно облагане, като се посочва, че този въпрос е дори още по-важен в период на

икономическа криза. В съобщението се посочва, че премахването на двойното данъчно облагане и борбата с двойното необлагане могат от динамична гледна точка да бъдат източник на данъчни приходи за правителствата.

2.5 В съобщението се признава, че редица държави членки вече работят по въпроса за двойното данъчно облагане посредством прилагането на едностранни, двустранни и многостранни споразумения, но Договорът за ЕС не ги запължава да премахват двойното данъчно облагане.

2.6 В съобщението се изброяват редица области, които Комисията вече е проучила в търсене на решение на въпроса с двойното облагане, включително директивата за дружествата майки и дъщерните дружества, директивата за лихвите и роялти, Арбитражната конвенция (АК), резултатите от Съвместния форум на ЕС по трансферното ценообразуване (JTRF), препоръките относно процедурите за данъчни облекчения и предложението за обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък (ОКООКД).

2.7 В съобщението се посочва също, че независимо от целесъобразността на тези усилия, те не се полагат по достатъчно ефективен начин. В резултат на това в съобщението се споменават следните възможни решения, но без подробно да се разглеждат:

— укрепване на съществуващите инструменти, по-специално във връзка с директивата за лихвите и роялти. Едновременно с COM(2011) 712 Комисията предложи преработване на тази директива, в посока на намаляване на двойното данъчно облагане, когато облагането се прави при източника. Наскоро ЕИСК прие становище относно преработването на директивата⁽⁷⁾;

— разширяване на приложното поле и обхвата на спогодбите за избягване на двойното данъчно облагане, така че да се потърси решение на тристранните ситуации и начин за третиране на предприятия и данъци, които не попадат в обхвата на спогодбите за избягване на двойното данъчно облагане в рамките на ЕС. Отправено е и предложение за подобряване на диалога между държавите членки в случай на разногласия;

— планирани мерки за по-последователно тълкуване и прилагане на разпоредбите на спогодбите за избягване на двойното данъчно облагане между държавите членки на ЕС. Това се отнася до потенциалното приемане на Форум на ЕС за двойното данъчно облагане на изготвяния в момента кодекс за поведение при данъчното облагане с цел разрешаване на конфликтите, свързани с погрешното тълкуване на понятията, които се съдържат в спогодбите за двойното данъчно облагане, приложими между държавите членки;

⁽³⁾ COM(2011) 712 final.

⁽⁴⁾ Двойното данъчно облагане се определя като налагането на сравними данъци върху един и същ облагаем доход или капитал от две или повече данъчни юрисдикции.

⁽⁵⁾ COM(2011) 206 final.

⁽⁶⁾ COM(2011) 121 final.

⁽⁷⁾ Вж. становище на ЕИСК (ОВ С 143, 22.05.2012 г., стр. 46) относно „Предложение за директива на Съвета относно общата система на данъчно облагане на плащанията на лихви и авторски и лицензионни възнаграждения между свързани дружества от различни държави членки“ (преработен текст) COM(2011) 714 final.

— за да реагира на липсата на общ обвързващ механизъм, Комисията предлага решение, което се съдържа в последния вариант на член 25 от модела за данъчна спогодба на ОИСР (2008 г.), който предвижда процедура за взаимно договаряне и задължителен механизъм за уреждане на споровете за всички нерешени процедури свързани с двойното данъчно облагане.

2.8 Накрая в съобщението се посочват допълнителни стъпки, които следва да се предприемат, включително:

- работа по разработване на опциите, очертани в настоящото съобщение, по-специално за създаване на форум, изготвянето на кодекс за поведение и определянето на осъществимостта на ефикасен механизъм за уреждане на спорове;
- представяне на възможни решения за справяне с трансграничните пречки пред облагането на наследствата в ЕС, които Комисията предложи неотдавна⁽⁸⁾;
- продължаване на използването на реформирания неотдавна JTRF за разглеждане на въпроси на двойното данъчно облагане в областта на трансферното ценообразуване;
- представяне през годината на решения за трансграничното двойно данъчно облагане на дивиденди, платени на портфейлни инвеститори;
- започване на проучвателна мисия за определяне на мащабите на двойното данъчно необлагане.

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК подкрепя мерките срещу двойното данъчно облагане, което според него е в ущърб на инвестициите и следователно на създаването на работни места и на икономическата дейност. Действително в редица становища ЕИСК е подчертавал колко важно е да се премахне двойното данъчно облагане. Той подкрепи предложения, насочени към ускоряване на мерките за избягване на двойното данъчно облагане, както и подобряването на административното опростяване в трансграничните ситуации⁽⁹⁾ и установяването на общи принципи за насърчване на вътрешния пазар, на който преобладава лоялната конкуренция⁽¹⁰⁾.

3.2 ЕИСК подкрепи също усилията на Комисията за премахване или най-малкото за намаляване на правното и икономическото двойно или многократно облагане на печалбите, разпределени от дъщерните дружества в държавата, в която е

установено дружеството майка⁽¹¹⁾. ЕИСК потвърди тази своя позиция като подкрепи предложението за ОКООКД като начин за определяне на принципите при облагането с корпоративен данък, отбелязвайки обаче, че предложението за директива се нуждае от допълнително уточняване на подробностите⁽¹²⁾.

3.3 ЕИСК подчертава също колко е важно при прилагането на ОКООКД да се използва неутрален по отношение на приходите подход за всяка отделна държава и подчертава, че приемането на ОКООКД не бива да намалява гъвкавостта и конкурентоспособността на Европа в привличането на преки чужди инвестиции. При необходимост това трябва да бъде подкрепено и от оценки на въздействието.

3.4 ЕИСК препоръчва тези цели да се постигат на първо място посредством засилена координация и по-ефективна връзка между различните национални данъчни юрисдикции, включително посредством по-добра комуникация между самите данъчни власти и между данъчните власти и данъкоплатците. Напредъкът в тези области се счита за пропорционален на поставените цели и не накърнява суверенитета на различните национални данъчни юрисдикции. Тези съображения са в духа на съобщението на ЕС относно координирането на системите за пряко данъчно облагане на вътрешния пазар на държавите членки⁽¹³⁾.

3.5 В резултат на това ЕИСК се отнася положително към опитите за укрепване на съществуващите инструменти и към по-нататъшните усилия за премахване на двойното данъчно облагане, както се посочва в съобщението, за да се осигури ефективна връзка между различните данъчни режими и да се гарантира, че икономическите оператори се облагат с данъци само веднъж и по начина, по който очакват.

3.6 Освен това ЕИСК подчертава, че тъй като премахването на двойното данъчно облагане е основно предварително условие за ефективността на единния пазар, всички предложения би трябвало да бъдат насочени към ефективното премахване на данъчните пречки и гарантиране на ефективността на спогодбите за двойно данъчно облагане в рамките на правното основание на ДФЕС. Усилията за премахване на двойното данъчно облагане трябва да се предприемат, като се зачита данъчният суверенитет на отделните държави членки.

4. Специфични бележки

4.1 ЕИСК подчертава, че проблемите, които възникват вследствие на двойното данъчно облагане, оказват силно въздействие върху отделните лица и върху малките и средните предприятия. Големите предприятия обикновено разполагат с финансови и човешки ресурси, които им позволяват да

⁽⁸⁾ Препоръка на Комисията от 15 декември 2011 г. относно облекчения при двойното данъчно облагане на наследствата (2011/856/ЕС).

⁽⁹⁾ Виж бележка под линия № 2.

⁽¹⁰⁾ Вж. становище на ЕИСК относно „Пряко данъчно облагане“, ОВ С 241 of 7.10.2002, р. 75.

⁽¹¹⁾ Вж. становище на ЕИСК относно „Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 90/435/ЕИО относно общата система за данъчно облагане на дружества майки и дъщерни дружества от различни държави членки“, ОВ С 32 of 5.2.2004, р. 118.

⁽¹²⁾ Вж. становище на ЕИСК относно „Предложение за директива на Съвета относно обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък (ОКООКД)“, ОВ С 24, 28.1.2012 г., стр. 63.

⁽¹³⁾ COM(2006) 823 final.

се справят с двойното данъчно облагане и свързания с него арбитраж, но отделните лица и МСП не разполагат с такива ресурси, често пъти по-специално с информация и знания за юридическите и административните практики⁽¹⁴⁾. Данъците върху наследството създават на гражданите специални проблеми, свързани с двойното данъчно облагане. Представеното от Комисията съобщение е посветено на премахването на двойното данъчно облагане за предприятия, най-вече за големите предприятия, но би могло да се отиде и по-нататък, като се обърне внимание на специфичните проблеми, с които се сблъскват гражданите и МСП.

4.2 ЕИСК признава ефективността на Съвместния форум на ЕС по трансферното ценообразуване (JTRF) в търсенето на решения за двойното данъчно облагане в областта на трансферното ценообразуване и изразява желание Форумът на ЕС за двойното данъчно облагане да функционира по подобен начин. JTRF, който работи в рамките на насоките за трансферното ценообразуване на ОИСР и функционира въз основа на консенсус, за да предлага на Комисията незаконодателни решения на практическите проблеми, породени от практиките за трансферно ценообразуване в ЕС, има редица постижения, включително кодекс за поведение във връзка с документацията относно трансферното ценообразуване за асоциирани предприятия в ЕС, насоки за предварителни споразумения за ценообразуване в ЕС, както и насоки за вътрешногрупови услуги с ниска добавена стойност. Ефективността на този форум се дължи отчасти на широкото представяне на държавите членки и предприятията на форума.

4.3 Поради това ЕИСК предполага, че създаването на Форума на ЕС за двойното данъчно облагане ще се основава на същия принцип, гарантиращ ефективно представяне на всички заинтересовани страни, които имат отношение към въпроса, включително на организираното гражданско общество.

4.4 ЕИСК подкрепя създаването на Форум на ЕС за двойното данъчно облагане, но отбелязва, че в съобщението функциите на този форум са представени с малко подробности. ЕИСК предлага Форума на ЕС за двойното данъчно облагане да се разглежда като първа предварителна стъпка за създаване на обсерватория. Превръщането на форума във обсерватория съответства на препоръките на ЕИСК относно премахването на трансграничните пречки, в които става въпрос за развитие на обсерватория на ЕС, с която се цели постигането на текуща основа на подробно и практическо разбиране за съществуващите данъчни пречки и промените в тях⁽¹⁵⁾.

4.5 Функциите на Данъчната обсерватория под егидата на Европейската комисия биха могли да се разширят допълнително, така че да включват проучване на данъчните пречки за предприятия, както за МСП, така и за големите предприятия, а така също проучване на текущата ефективност на усилията за премахване на двойното данъчно облагане. С оглед на тази цел

обсерваторията би могла да изпълнява важна роля за разширяването на обхвата и приложното поле на спогодбите за двойното данъчно облагане и да разглежда начини за намиране на тристранни решения и за насърчаване на правителствата да разработват механизми за освобождаване от двойното данъчно облагане без загуба на данъчния суверенитет.

4.6 ЕИСК подкрепя също изготвянето на кодекс за поведение, в който да се очертаят принципите, с които правителствата са съгласни a priori. Кодексът за поведение ще даде възможност да се постигне общо разбиране на понятията, съдържащи се в спогодбите между държавите членки за избягване на двойното данъчно облагане и водещи често до погрешни тълкувания и спорове.

4.7 ЕИСК счита, обаче че кодексът за поведение може да се разглежда като ефективен на практика, ако функционира на принципа на взаимния натиск между държавите членки, така че те да се опасяват от последствията, до които може да доведе тяхното заклемяване.

4.8 ЕИСК се отнася положително и към проучването на осъществимостта на ефективен механизъм за уреждане на спорове с оглед на определянето на най-ефективните начини за премахване на двойното данъчно облагане. Той признава, че процедурите за взаимопомощ, при които страните се срещат, за да решават проблеми, отнемат много време, а и че има какво да се подобри в Арбитражната конвенция, която също предвижда продължителни процедури. Това поражда прекомерни разходи и несигурност за предприятията.

4.9 Въпреки това ЕИСК подчертава, че усилията трябва да се насочат към ограничаване на необходимостта от арбитраж и че трябва да се постави акцент върху изготвянето на кодекс за поведение, както е посочено в съобщението, а също и върху осигуряването на ясни и прозрачни насоки, които да играят ролята на първа и ефективна инстанция при уреждането на споровете.

4.10 Форумът на ЕС за двойното данъчно облагане трябва да изиграе важна роля в това отношение, като насърчава сключването на данъчни спогодби, предвиждащи процедури за взаимно съгласие и задължителен механизъм за решаване на споровете за всички нерешени случаи, свързани с двойното данъчно облагане.

4.11 ЕИСК подкрепя предложението на Комисията за цялостното изучаване на явлениято двойно необлагане. Освен това ЕИСК препоръчва проучване на неговите икономически и социални последици, както и на въздействието, което може да настъпи, ако се приложат мерките за неговото отстраняване.

4.12 ЕИСК припомня колко е важно да се изготви подробна оценка на социалното и икономическото въздействие, за да се определи в каква степен приемането на представените в

⁽¹⁴⁾ Съгласно Обобщителния доклад на Европейската комисия относно консултацията във връзка със спогодбите за двойното данъчно облагане и вътрешния пазар 69 % от отделните лица, които са се сблъскали с проблемите на двойното данъчно облагане, са потърсили начини за освобождаване от двойното данъчно облагане. За сравнение при предприятията този дял е 85 %.

⁽¹⁵⁾ Вж. бележка под линия № 2.

съобщението предложения може да доведе до отрицателни икономически и социални последици⁽¹⁶⁾. Една такава оценка трябва да бъде изчерпателна и да включва всички държави членки, за които се отнасят предложенията.

4.13 В заключение ЕИСК очаква с нетърпение Комисията да проучи и представи допълнителни предложения в областта на двойното данъчно облагане, които да включват:

— препоръките относно трансграничните данъци върху наследството, които Комисията публикува неотдавна;

— представянето на решения за трансграничното двойно данъчно облагане на дивиденди на портфейлни инвеститори;

— представянето на допълнителна информация относно създаването на форума, кодекса за поведение и осъществимостта на задължителен механизъм за уреждане на спорове;

— оценка на мащабите и следствията на двойното данъчно облагане.

Брюксел, 28 март 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹⁶⁾ Вж. бележка под линия № 12.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Изменено предложение за решение на Съвета относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз“

COM(2011) 739 final — 2011/0183 (CNS),

и относно „Изменено предложение за регламент на Съвета за определяне на мерки за прилагане на системата на собствените ресурси на Европейския съюз“

COM(2011) 740 final — 2011/0184 (APP)

(2012/C 181/09)

Докладчик: г-н **Gérard DANTIN**

На 19 октомври 2011 г. Съветът реши, в съответствие с член 311 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за решение на Съвета относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз“

COM(2011) 510 final — 2011/0183 (CNS)

и

„Предложение за регламент на Съвета за определяне на мерки за прилагане на системата на собствените ресурси на Европейския съюз“

COM(2011) 511 final.

На 9 ноември 2011 г. Комисията прие изменени предложения и на 15 декември 2011 г. Съветът реши, в съответствие с член 311 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Изменено предложение за решение на Съвета относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз“

COM(2011) 739 final — 2011/0183 (CNS)

и

„Изменено предложение за регламент на Съвета за определяне на мерки за прилагане на системата на собствените ресурси на Европейския съюз“

COM(2011) 740 final — 2011/0184 (APP),

които заменят посочените по-горе съобщения.

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по изменените предложения, прие своето становище на 7 март 2012 г.

На 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 29 март 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 165 гласа „за“, 21 гласа „против“ и 11 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Система, която предвижда 75 % от средствата на Съюза да се формират пряко от националните бюджети, не е в съответствие с буквата и духа на Римския договор ⁽¹⁾.

1.2 Настоящата система, основаваща се предимно на „вноски от БНД“, разпали дебатите по бюджета, довеждайки до концепцията за „подобаваша компенсация“ и до механизмите за

компенсация, без да се отчитат ползите, произтичащи от Съюза, по-конкретно що се отнася до мира, свободата, просперитета, растежа и сигурността.

1.3 В този контекст Комитетът приветства законодателните предложения до Съвета, представени от Комисията. Той счита, че са стъпки в правилната посока, тъй като намаляват наполовина вноските от БНД и за компенсация въвеждат два нови източника на собствени ресурси, единият на база ДДС, а другият на база данък върху финансовите сделки. Това пропорционално увеличение на реалните собствени ресурси ще доближи

⁽¹⁾ Член 201.

функционирането на ЕС в областта на бюджета до духа и буквата на Римския договор, като успоредно с това ще спомогне за нарастването на финансовата автономност на ЕС и ще подкрепи сериозните бюджетни усилия на държавите членки.

1.4 Комитетът приветства също факта, че успоредно с въвеждането на нови собствени ресурси, разглежданият документ предлага да се въведе нова система от фиксирани суми, която следва да замени всички съществуващи корекционни механизми, въпреки че е на мнение, че тази стъпка не е достатъчна.

1.5 Успоредно с цялостното одобрение на съдържанието на разглежданите предложения, ЕИСК държи да отбележи следното.

1.5.1 В много от своите становища Комитетът е обръщал внимание на факта, че вътреобщностният ДДС дава значителни възможности за избягване на данъчното облагане. Затова той счита, че е необходимо този нов собствен ресурс да се въведе успоредно с разпоредби за намаляване, ако не предотвратяване на измамите. По тази причина той ще следи внимателно законодателните предложения, които трябва да бъдат направени след обсъжданията, започнали със „Зелената книга за бъдещето на ДДС“.

1.5.2 В своето съобщение „Преглед на бюджета на ЕС“ Комисията изброява някои подходящи начини за финансиране, които според нея биха могли да представляват нови собствени средства. С изключение на новия ДДС и данъка върху финансовите сделки, те бяха отхвърлени, без да се посочват политическите причини за този избор, с изключение на предимствата и недостатъците на всеки вариант. Комитетът счита, че трябваше да бъде сезиран за становище преди Комисията да вземе тези свои решения.

1.5.3 Както вече посочи в своето становище относно „Преглед на бюджета на ЕС“, ЕИСК счита, че увеличаването на европейския бюджет изглежда не само желателно, но и необходимо за справяне с новите мащабни предизвикателства, които изискват общ отговор. ЕИСК изразява съжаление, че обсъжданият текст се ограничава само до структурата и качественото съдържание на бюджета, без да се опира на нови собствени ресурси, за да подходи към основния въпрос за обема на бюджета.

Без да подценява аспектите, с които се занимават разглежданите документи, Комитетът счита, че бюджетът не е само въпрос на цифри или избор на вътрешна организация. Той е преди всичко инструмент в услуга на политически проект, на амбициите на Съюза. Следователно трябва да има последователност и съответствие между политическия избор на ЕС и средствата, които той отделя, за осъществяването му. Комитетът изразява съжаление поради факта, че Комисията не се възползва от настоящата възможност, по-конкретно, за да подкрепи финансово изпълнението на задълженията, които произтичат от Договора от Лисабон, стратегията „Европа 2020“ или необходимостта от действия за насърчване на растежа.

2. Въведение: настоящо положение

2.1 Разглежданото предложение за решение е едно от шестте законодателни предложения, които съпътстват съобщението „Бюджет за стратегията „Европа 2020“ (COM(2011) 500 final) ⁽²⁾. Всяко едно от тях би трябвало да се разгледа поотделно ⁽³⁾.

2.2 Въпросът за собствените средства е важен от структурна и от политическа гледна точка. Източникът на средствата определя отношенията между гражданите, държавите членки и общностните институции и е свързан с въпроса за финансовата автономност на Съюза. Дебатът относно собствените средства на ЕС е свързан с общия дебат за бъдещето на интеграцията, който включва две виждания - федерализъм и междуправителствена система.

2.2.1 Още през 2008 г. Комитетът отбеляза, че при определянето на бюджетните политики не може да се пренебрегне вземането на едно основно решение: федерализъм ⁽⁴⁾ или междуправителствена система. Ясно е, че степента на напредък на европейската интеграция се измерва също и въз основа на методите за финансиране на бюджета ⁽⁵⁾.

2.3 Римският договор от 25 март 1957 г. предвижда преходен период с националните вноски, но член 201 от него гласи: **„Без да се засягат другите приходи, бюджетът се финансира изцяло от собствени средства.“**

⁽²⁾ „Предложение за регламент на Съвета за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2014-2020“, COM(2011) 398 final; „Проект за междуинституционално споразумение между Европейския парламент, Съвета и Комисията относно сътрудничеството по бюджетните въпроси и относно доброто финансово управление“, COM(2011) 403 final; „Изменено предложение за решение на Съвета относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз“ COM(2011) 739 final; „Изменено предложение за регламент на Съвета за определяне на мерки за прилагане на системата на собствените ресурси на Европейския съюз“ COM(2011) 740 final; „Изменено предложение за Регламент на Съвета относно методите и процедурата за предоставяне на традиционните собствени ресурси и собствени ресурс на база БНД и относно мерките за удовлетворяване на потребностите от парични средства (преработен текст)“ COM(2011)742 final; „Предложение за Директива на Съвета относно обща система на данък върху финансовите сделки и за изменение на Директива 2008/7/ЕО“, COM(2011)594 final.

⁽³⁾ Вж. по този повод, по-конкретно становище CESE относно „Обща система на данък върху финансовите сделки“ (Виж страница 55 от настоящия брой на Официален вестник.) и становище CESE относно „Бюджет 2014-2020“ (все още не е публикувано в ОВ).

⁽⁴⁾ Федерализмът може да се определи тук като: принцип на наслагване (държавните правомощия са разпределени между федералното правителство и правителствата на федерираните общности); принцип на автономия (всяко равнище на управление е автономно или „суверенно“ в своята правна област) и принцип на участие (федерираните общности са представени и участват във федералните решения, взимани на равнището на федералната държава). Правилата на прилагане на тези принципи може да се различават, но на практика една формално федерална система не зависи непременно от степента на централизъм или на демокрация.
Източник: <http://fr.wikipedia.org/wiki/F%C3%A9d%C3%A9ralisme>.

⁽⁵⁾ Становище на ЕИСК относно „Реформата на бюджета на Европейския съюз и бъдещото му финансиране“, ОВ С 204 от 9.8.2008 г., стр. 113.

2.4 Понастоящем средствата на Съюза се формират от т.нар. „традиционни“ собствени средства (мита, селскостопански мита и налози върху захарта) и „нови“ собствени средства (процент от хармонизираната основа на данък добавена стойност (ДДС) и процент от brutния национален доход (БНД)). Тези средства от ДДС и БНД са на практика „псевдо“ собствени средства, защото се събират от държавите членки въз основа на техните приходи. Те се считат като собствени средства само защото са предназначени за европейския бюджет, който за 2011 г. възлиза на 126,5 млрд. евро или 1,13 % от БВП на ЕС-27.

2.4.1 Докладът за функционирането на системата на собствените ресурси ⁽⁶⁾, изготвен по инициатива на службите на Комисията, показва, че настоящата система за финансиране не се справя добре по отношение на повечето критерии за оценка. Освен това тази система е неясна и сложна, разбираема само от малък брой експерти и достъпна за гражданите до нея е ограничен, което затруднява демократичния ѝ контрол.

От друга страна, начинът, по който се финансира бюджетът на ЕС, е причина някои държави членки да разглеждат вноските си към Съюза само като разход, което неизбежно създава напрежения всеки път, когато се обсъжда бюджетът.

2.4.2 Това положение стана причина Комисията да предложи на Съвета изменение на системата на собствените ресурси на Европейския съюз. Предвид обновената правна рамка на Договора от Лисабон, предложението се вписва в съдържанието на предходното съобщение „Преглед на бюджета на ЕС“ ⁽⁷⁾.

2.5 В този контекст настоящият документ ще бъде изготвен в пълно съответствие със становището, което Комитетът прие на пленарното си заседание през юни 2011 г. относно въпросното съобщение ⁽⁸⁾.

3. Обновена правна рамка

3.1 С Договора от Лисабон се създава нова правна рамка. Въвеждат се значителни промени не само на бюджетната процедура на Съюза, но също и на начина на финансиране на неговия бюджет.

В член 311 се посочва, че „е възможно да се установят нови категории собствени ресурси или да се отмени вече съществуваша категория“. В същия член се казва още, че „Съветът приема решение за определяне на разпоредбите, приложими за системата на собствените ресурси на Съюза“. Така пътят е отворен за намаляване на настоящия брой собствени ресурси и за установяване на нови ресурси, като приложимите условия се определят чрез решение.

4. Съдържание на предложението за решение на Съвета

4.1 Разглежданото предложение за решение за собствените ресурси включва три основни елемента: опростяване на

вноските на държавите членки, въвеждане на нови собствени ресурси и реформа на корекционните механизми. Става дума за пакет от три предложения, за които трябва да се вземе едно решение.

4.1.1 Опростяване на вноските на държавите членки

Комисията предлага **да се отмени съществуващият собствен ресурс на база ДДС**, защото е сложен и предлага малка добавена стойност в сравнение със собствения ресурс на база БНД. Предлага се този ресурс да отпадне на 31 декември 2013 г.

4.1.2 Въвеждане на нови собствени ресурси

В съобщението си „Преглед на бюджета на ЕС“ Комисията изброява шест потенциални собствени ресурси. В разглежданите документи тя запазва два от тях. Предлага да се въведе данък върху финансовите сделки най-късно от 1 януари 2014 г. и нов ресурс на база ДДС, също най-късно от 1 януари 2014 г. Тези нови собствени ресурси би трябвало да финансират 51,4 % от разходите на ЕС, традиционните собствени ресурси – към 20 % и собственият ресурс на база БНД – към 30 %, като от 74,2 % ще спадне на 29,7 % ⁽⁹⁾.

4.1.3 Реформа на корекционните механизми

4.1.3.1 Понастоящем са въведени временни механизми за корекция. Действието им ще бъде преустановено през 2013 г. Корекцията, предоставена на Обединеното кралство, и намаляванията за нейното финансиране за четири държави членки (Германия, Нидерландия, Австрия и Швеция), както и скритата корекция, състояща се от задържане (под формата на разходи по събирането) на 25 % от сумите, събирани от държавите членки за традиционни собствени ресурси, ще продължат да се прилагат в този вид до влизането в сила на решение за собствените ресурси.

4.1.3.2 Отбелязвайки, че обективното положение на някои държави членки се е променило значително, че от 1984 г. (споразумение от Фонтенбло) обективните условия в подкрепа на корекционните механизми, прилагани досега, също са се променили (частта на ОСП в бюджета на ЕС и финансирането на база ДДС значително намаляха, а Обединеното кралство днес е една от най-богатите държави членки на Съюза ⁽¹⁰⁾), **Комисията отбелязва, че е необходимо да се преизчисли корекцията за Обединеното кралство.**

4.1.3.3 Ето защо в разглеждания проект на решение се предлага **създаването на временни корекции** в полза на Германия, Нидерландия, Обединеното кралство и Швеция. Освен това от 1 януари 2014 г. **нова система от фиксирани суми** следва да замени всички съществуващи преди нея корекционни механизми. Комисията предлага още да се **намали размерът на скритата корекция от 25 на 10 %.**

⁽⁶⁾ Работен документ на Комисията: „Доклад на Комисията относно функционирането на системата на собствените средства“ SEC(2011) 876 final от 29.6.2011 г.

⁽⁷⁾ COM(2010) 700 final.

⁽⁸⁾ Вж. становище на ЕИСК: „Преглед на бюджет на ЕС“, ОВ С 248 от 25.8.2011 г., стр. 75.

⁽⁹⁾ Вж. приложение I.

⁽¹⁰⁾ Вж. приложение II.

5. Общи бележки

5.1 Една система, при която приблизително 75 % от приходите на Съюза не се формират от действителни собствени ресурси, а директно от националните бюджети посредством ресурси на база БНД, а 15 % идват от ресурси като процент от ДДС, което не може да се счита (предвид начина, по който се определя) като същински собствен ресурс, не е в съответствие с буквата и духа на Римския договор.

5.2 Комитетът подчертава, че именно тези „вноски“ разпалиха недалновидния дебат за държавите с най-големи нетни вноски, без да се отчетат ползите, произтичащи от Съюза, по-конкретно що се отнася до мира, свободата, просперитета, растежа и сигурността.

5.2.1 ЕИСК счита, че понятието „подобаваша компенсация“, изведено чрез „вноските“ на база БНД, е още по-неподходящо днес, отколкото в началото на процеса на изграждане на Европа. Тази концепция, която твърде често е подривала функционирането на Европейския съюз, смущавайки дискусиите, до голяма степен е отговорна за неговите недостатъци, закъснения и провали. Тя противоречи на духа на този съюз между държави и народи и на всяка рационална икономическа логика. Наистина в един икономически, паричен и политически съюз печалбите и добавената стойност по своята същност трябва да бъдат от полза за всички. Постигнатият от Европейския съюз напредък почива изцяло на мултипликационния ефект от съвместното ползване, което е противоположно на схващането за „подобаваша компенсация“⁽¹⁾.

5.3 Настоящата система на собствените ресурси, зависеща от вноските на държавите членки, е неясна и сложна, което ограничава демократичния контрол и не спомага за изразяването на ангажмента за европейска интеграция; нещо повече, тъй като подобна система води до възприемане на вноската в Европейския съюз като допълнително бреме за националните бюджети, тя не осигурява на Съюза достатъчно средства за всички негови политики.

5.3.1 Освен това настоящата система, която се състои от различни механизми за корекция или отстъпка, независимо дали става въпрос за общи механизми в полза на една държава членка, като отстъпката на Обединеното кралство, или за специални механизми, като отстъпките по финансирането на други отстъпки, е изключително сложна, лишена от прозрачност и напълно неразбираема за европейските граждани. Такава система не допринася по никакъв начин за изпълнение на изискването за създаване на пряка връзка между Съюза и неговите граждани.

5.4 Предвид изложените по-горе съображения, **Комитетът приветства предложенията за решение на Съвета, представени от Комисията.** Той счита, че те са крачка в правилната посока, тъй като опростяват структурата и по-конкретно защото намаляват съществуващите национални вноски в бюджета на Европейския съюз от 85,3 % (111,8 млрд. евро) на 29,7 % (48,3 млрд. евро), включително основаващите се на БНД, които от 74,2 % (97,3 млрд. евро) стават 29,7 % (48,3 млрд. евро) и така се доближават до духа и буквата на Римския договор. Това пропорционално увеличение на действителните собствени

ресурси ще спомогне за нарастването на финансовата автономност на ЕС и същевременно ще подкрепи сериозните бюджетни усилия на държавите членки.

6. Специфични бележки

6.1 В своето съобщение „Преглед на бюджета на ЕС“ Комисията изброява някои начини за финансиране, които според нея биха могли да представляват нови собствени средства: европейско данъчно облагане на финансовия сектор, търгове с права на емисии в рамките на системата за търговия с права на емисии на парникови газове, европейска такса за въздушния транспорт, европейски ДДС, европейски енергиен данък, европейски корпоративен данък.

6.1.1 Комисията е изготвила анализ⁽¹²⁾ на всяко едно от тези потенциални средства, в който са посочени предимствата и недостатъците на всяко едно от тях, но не са посочени политическите причини, по които някои от тези възможности са били отхвърлени и които са насочили избора към нов ДДС и данък върху финансовите сделки.

6.1.2 Комитетът счита, че политическите причини, довели до отхвърлянето на някои възможности, трябва да се знаят и **че е трябвало да бъде сезиран за становище, преди да бъде направен изборът.**

6.2 Съдържание на предложенията за изменение

6.2.1 Отмяна на съществуващия собствен ресурс на база ДДС. Опростяване на вноските на държавите членки

Този „псевдо“ собствен ресурс, който се събира от държавите членки въз основа на техните приходи, днес изглежда остарял. Той служи само за математическа основа за изчисление на националните вноски. Той е сложен, изисква изпълнението на редица административни формалности за постигане на хармонизирана данъчна основа и предлага само малка добавена стойност. **Комитетът подкрепя това опростяване.**

6.2.2 Създаване на нов ресурс на база ДДС

Той ще бъде един от аспектите на една значително преработена система за ДДС, приложима в Съюза. Ще съставлява 18,1 % от новите собствени ресурси (вж. приложение I) в периода до 2020 г.

Той ще се вписва отчасти в рамките на Зелената книга относно бъдещето на ДДС⁽¹³⁾. Изложените в нея инициативи, които Комисията възнамерява да предприеме, бяха одобрени от Комитета.

⁽¹²⁾ SEC (2011) 876 final, Работен документ на службите на Комисията „Финансиране на бюджета на ЕС: Доклад относно функционирането на системата на собствените ресурси“, съпътстващ документа Предложение за решение на Съвета относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз.

⁽¹³⁾ Вж. становището на ЕИСК относно „Зелена книга относно бъдещето на ДДС“ ОВ С 318, 29.10.2011 г., стр. 87.

⁽¹⁾ Виж бел. 4.

Тази част от ДДС върху стоките и услугите, придобиванията на стоки в рамките на Общността и вноса на стоки, подлежащи на облагане със стандартна ставка ДДС във всяка държава членка съгласно Директива 2006/112/ЕО ⁽¹⁴⁾, не трябва да превишава два процентни пункта от стандартната ставка, а регламентът за прилагане предвижда ефективно един процентен пункт.

Комитетът одобрява установяването на този нов ресурс на база ДДС, който да замени сега съществуващия, тъй като анализът показва, че е остарял. Той счита, че бюджетът на ЕС и ресурсите, които го съставляват, трябва да бъдат възприемани като едно от средствата, които са в услуга на общите цели.

Все пак щеше да бъде по-лесно да се преценят съдържанието и формата на това предложение, ако разглежданите текстове предоставяха точни данни за промените в структурата на ДДС и посочваха, въз основа на проучване, разликите във финансовите обеми, които ще засегнат всяка държава членка в рамките на това изменение.

Впрочем, както многократно е посочвал в свои становища, Комитетът обръща внимание върху факта, че вътреобщностният ДДС дава значителни възможности за избягване на данъчно облагане. Затова той счита, че е необходимо този нов собствен ресурс да се въведе успоредно с разпоредби за намаляване, ако не предотвратяване на измамите. По тази причина Комитетът ще следи внимателно законодателните предложения, които трябва да бъдат направени след обсъжданията, започнали със „Зелената книга за бъдещето на ДДС“.

6.2.3 Въвеждане на данък върху финансовите сделки

В различни свои становища ⁽¹⁵⁾ Комитетът вече е изразявал подкрепа, при известни условия, за въвеждането на данък върху финансовите сделки (ДФС). По-конкретно той е посочвал, че:

- е за предпочитане ДФС да бъде въведен в световен мащаб, предвид изразените мнения, че има риск от делокализация; ако все пак това се окаже неосъществимо, **Комитетът подкрепя приемането на такъв данък на равнището на ЕС**, като се отчетат заключенията от оценката на въздействието, изготвена от Европейската комисия;
- освен че ДФС може да спомогне за нарастване на стабилността и ефикасността на финансовите пазари, като намали тяхната нестабилност, **той е необходим и на държавите членки и на ЕС** за събиране на приходи за намаляване на бюджетния дисбаланс.

Действително, както посочва Комисията в предложението си за решение на Съвета, този данък би могъл да бъде нов източник на

приходи, събирани на равнището на Съюза. Той би спомогнал да се намалят вноските на държавите членки, да се предоставят на националните правителства допълнителни резерви и по този начин да се подкрепят общите усилия за оздравяване на бюджетите. От друга страна, тази инициатива на ЕС би трябвало да бъде първа стъпка в посока на въвеждане на ДФС в световен мащаб, идея, която понастоящем се обсъжда на равнището на Г20.

Предвид гореизложеното и въз основа на предходни свои становища, Комитетът подкрепя въвеждането на данък върху финансовите сделки като собствен ресурс на бюджета на Европейския съюз.

В периода до 2020 г. той би трябвало да съставлява 33,3 % от собствените ресурси на Съюза (вж. приложение I) или сума за бюджета от 54,2 млрд. евро, като същевременно по първоначални оценки, ще даде възможност да се генерират ежегодно приходи в размер на 57 млрд. евро ⁽¹⁶⁾, в зависимост от реакцията на пазарите.

Данъчната ставка в % от облагаемата сума няма да бъде по-малко от 0,1 % за финансови сделки, различни от свързаните със споразумения за деривати и 0,01 % за финансовите сделки, свързани със споразумения за деривати ⁽¹⁷⁾.

6.2.4 Реформа на корекционните механизми

Комитетът приветства факта, че разглежданият проект на решение предлага да се преизчисли корекцията в полза на Обединеното кралство и да се въведе нова система от фиксирани суми, която да замени всички съществуващи преди нея корекционни механизми от 1 януари 2014 г. Същото се отнася и за намаляването на размера на скритата корекция от 25 на 10 % (вж. параграф 4.1.3).

Тези предложения са стъпка в правилната посока, но не са достатъчни, защото не се отнасят до всички последствия от един бюджет, основан преимуществено на собствени ресурси.

Комитетът счита, че при един бюджет, съставен над 66 % от собствени средства, трябва да отпадне схващането за „подобавеща компенсация“, защото то противоречи на ценностите за солидарност и взаимна полза на европейската интеграция. (вж. параграф 5.2.1). ЕИСК подкрепя предложението на Европейската комисия относно предимството на система, основана на собствените ресурси, именно защото очаква от тази реформа евентуалното прекратяване във времето на националните корективи, които вече няма да бъдат оправдани в един обновен европейски бюджет, осигуряващ по-голяма добавена стойност за всички държави членки ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁶⁾ Вж. COM(2011)594 final „Директива на Съвета относно обща система на данък върху финансовите сделки и за изменение на Директива 2008/7/ЕО“.

⁽¹⁷⁾ Вж. бел. 10.

⁽¹⁸⁾ Вж. становище на ЕИСК: „Преглед на бюджет на ЕС“, ОВ С 248 от 25.8.2011 г., стр. 75, параграф 4.4.

⁽¹⁴⁾ ОВ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1.

⁽¹⁵⁾ Вж. становища на ЕИСК относно „Докладът Larosière“ ОВ С 318 от 23.12.2009 г., стр. 57; становище на ЕИСК относно „Данък върху финансовите сделки“ ОВ С 44 от 11.2.2011 г., стр. 81, Резюме на заключенията, параграф 1.10; становище на ЕИСК относно „Бюджетната политика – растеж и бюджетни промени“ ОВ С 248 от 25.8.2011, стр. 8, параграфи 4.4.2, 1.5.3 и 1.5.4; становище на ЕИСК относно „Данъчно облагане на финансовия сектор“ ОВ С 248 от 25.8.2011 г., стр. 64.

Все пак ЕИСК отбелязва, че е трудно да се прецени точно вътрешноприсъщата стойност на предложенията, тъй като не са предоставени данни за обема на предлаганите корекции, нито сравнения с настоящото положение.

6.3 Както Комисията вече посочи в своето съобщение относно „Преглед на бюджета на ЕС“⁽¹⁹⁾, разглежданият документ припомня, че „въвеждането на нови собствени ресурси не е спор за размера на бюджета (...)“. **Комитетът не споделя това мнение.** Действително, когато се започва „Преглед на бюджета на ЕС“ и неговата реорганизация, като се изменят и се въвеждат собствени ресурси, като се реформират корекционните механизми, с основание следва да се постави въпросът за последиците от тези промени върху размера на бюджета и те да се насочат в зависимост от направения политически избор и тези, които предстои да се направят.

6.3.1 От тази гледна точка Комитетът счита, че бюджетът на ЕС не е само въпрос на цифри или на избор и вътрешна организация на различните елементи, които го съставят. Преди всичко той е инструмент в услуга на един политически проект и амбициите на Съюза. Следователно трябва да има съответствие и съразмерност между политическите амбиции на ЕС и средствата, които той заделя, за да ги постигне. Понастоящем обаче Европейският съюз не разполага с достатъчно бюджетни средства нито за осъществяване на своята политическа стратегия, стратегията „Европа 2020“, нито за спазване на своите ангажменти, произтичащи от новия Договор от Лисабон.

Комитетът счита, че увеличаването на бюджета на ЕС е не само желателно, но и необходимо с оглед на мащаба на новите предизвикателства, изискващи общ отговор⁽²⁰⁾.

Брюксел, 29 март 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹⁹⁾ COM(2010) 700 final.

⁽²⁰⁾ Вж. становище на ЕИСК: „Преглед на бюджет на ЕС“, ОВ С 248 от 25.8.2011 г., стр. 75, параграфи 1.1 и 1.4.

ПРИЛОЖЕНИЕ I

Очаквано развитие на структурата на финансирането на ЕС (2012-2020 г.)

	Проектобюджет за 2012 г.		2020 г.	
	млрд. EUR	% от собствените ресурси	млрд. EUR	% от собствените ресурси
Традиционни собствени ресурси	19,3	14,7	30,7	18,9
Съществуващи национални вноски, от които:	111,8	85,3	48,3	29,7
собствени ресурси на база ДДС	14,5	11,1	—	—
собствени ресурси на база БНД	97,3	74,2	48,3	29,7
Нови собствени ресурси, от които:	—	—	83,6	51,4
нов ресурс на база ДДС	—	—	29,4	18,1
данък на ЕС върху финансовите сделки	—	—	54,2	33,3
Общо собствени ресурси	131,1	100,0	162,7	100,0

Източник: Изчисления на Комисията, основаващи се на COM(2011) 510, актуализиран въз основа на COM (2011) 738

ПРИЛОЖЕНИЕ II

Развитие на ключовите параметри (1984-2011 г.)

	1984 г.	2005 г.	2011 г.
Дял на ОСП в бюджета (% от общата сума)	69 %	50 %	44 %
Вноска на база ДДС (% от общата сума)	57 %	16 %	11 %
Просперитет на Обединеното кралство (БНД на глава от населението в СПС)	93 % от EC10	117 % от EC25	111 % от EC27

Източник: Европейска комисия, ГД „Бюджет“

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите — Бъдещето на фонд „Солидарност“ на Европейския съюз“

COM(2011) 613 final

(2012/С 181/10)

Докладчик: г-н VAN IERSEL

На 6 октомври 2011 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите — Бъдещето на фонд „Солидарност“ на Европейския съюз“

COM(2011) 613 final.

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 7 март 2012 г.

На 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 28 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 139 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 9 гласа „въздържал се“.

1. Заключение

1.1 ЕИСК е съгласен, че настоящата криза задължава държавите членки и ЕС да подхождат много внимателно към преразходите. На този фон Комитетът разбира напълно нежеланието на Съвета да увеличи възможностите в рамките на фонд „Солидарност“ на Европейския съюз (EUSF).

1.2 Независимо от това, ЕИСК би желал да отбележи новите разпоредби в ДФЕС, по-специално в членове 4, 174 и 222, които подчертават споделена отговорност на ЕС и държавите членки за посрещане на природни и терористични „бедствия“ във всички части на ЕС. Тези разпоредби показват, че при твърде специални обстоятелства ЕС се счита не само за общност на социално-икономически интереси, но и общност с обща съдба. Между другото, това беше и водещият аргумент при създаването на EUSF през 2002 г., когато в няколко държави членки реките причиниха огромни наводнения.

1.3 ЕИСК изразява твърдото убеждение, че търсенето на области за интегрирано сближаване сочи наличието на обща съдба, която се споделя от всички граждани на ЕС и за която те носят отговорност. Предвид резултата от продължителните обсъждания в Съвета, ЕИСК отбелязва с разочарование, че понастоящем този дух липсва. Силният акцент, поставен от Съвета върху „субсидиарността“ по време на обсъжданията, отразява подобно настроение.

1.4 ЕИСК е съгласен с всички практически корекции, които Комисията предлага в регламента за EUSF, за да осигури по-делово функциониране на фонда, така че то да бъде по-малко бюрократично и да отнема по-малко време на получателите.

1.5 ЕИСК подчертава по-специално факта, че е желателно да се повиши видимото присъствие на съвместния ангажимент на ЕС, когато ЕС предоставя финансова помощ в случай на бедствие. Понастоящем процедурите са чисто административни. Плащанията от ЕС често се извършват месеци след настъпването на бедствието, което подчертава техническото и дори анонимно естество на процедурата. За момента резултатът е противоположен на изразяването на обща съпричастност, върху която ЕИСК би желал да се поставя по-силен акцент.

1.6 ЕИСК предлага да се разгледа предложението за включване на финансирането на EUSF пряко в бюджета на Европейския съюз, като практически начин за ускоряване на плащанията и за осигуряване на много по-голямо видимо присъствие на неговите дейности.

2. Въведение

2.1 Фонд „Солидарност“ на Европейския съюз (EUSF) беше създаден през 2002 г. като инструмент на ЕС за реакция на големи природни бедствия. Тогава ЕИСК подкрепи напълно създаването на фонда ⁽¹⁾.

2.2 В първоначалния регламент беше предвидено към края на 2006 г. да се извърши преглед на неговото действие. За тази цел през 2005 г. Комисията извърши първия преглед на EUSF. През 2005 г. ЕИСК се произнесе по последвалото от този преглед

⁽¹⁾ Становище на ЕИСК относно „Предложение за регламент на Съвета за създаване на Фонд „Солидарност“ на Европейския съюз“, ОВ С 61/30, 14.3.2003 г., стр. 187.

предложение на Комисията ⁽²⁾. ЕИСК направи няколко предложения, по-специално за разширяване на обхвата на фонда, така че да обхване и сушите, за намаляване на праговете за намеса и за предоставяне на по-големи дискреционни правомощия на Комисията.

2.3 В крайна сметка Съветът отхвърли предложените от Комисията промени, които бяха приветствани от Европейския парламент (ЕП). Те се основаваха на практическия опит при прилагането на регламента, като разширяването на обхвата на фонда откъд природните бедствия, по-добра насоченост и прозрачност на критериите за прилагане и коригиране на бюрократичните и времеемки процедури, които вредят на времето за реакция и на видимото присъствие.

2.4 През 2011 г. Комисията реши да представи съобщение относно бъдещето на EUSF, с цел да поднови общата дискусия по отношение на фонда. Настоящото становище на ЕИСК е изготвено по повод на това съобщение.

2.5 По отношение на времеемката бюрокрация в процедурите на EUSF, следва да се спомене, че Комисията не действа по своя инициатива, а само при внасяне на официално заявление от държава членка, което отнема време. След внасянето на всяко заявление следва дълга процедура с участието на Комисията, ЕП и Съвета за одобрение на бюджет и представяне на окончателен принос от държавата заявител за обосноваване на искането за финансова помощ.

2.6 Комисията заключава, че „ефектът от всичко посочено се натрупва, така че в много случаи безвъзмездните средства могат да бъдат платени едва 9 до 12 месеца след бедствието, а понякога и по-късно“ ⁽³⁾.

2.7 Продължаващите скептицизъм и противопоставяне се дължат на страха от отражението върху бюджета. „Субсидиарността“ остава основен принцип в случай на „бедствие“. Противопоставянето на голямото мнозинство от държавите членки на каквито и да било значителни промени в правното основание и функционирането на фонд „Солидарност“ беше затвърдено отново през 2010 г.

2.8 Комисията трябва да бъде похвалена за усилията ѝ да продължи действието на EUSF, тъй като оценката показва, че той е постигнал големи успехи в случаите на намеса. От друга страна, отхвърлянето на заявления доведе до огорчение и следователно оказва неблагоприятно въздействие върху имиджа на ЕС.

2.9 При настоящите условия в политическия дебат едва ли ще бъде оставено твърде много пространство за онези, които се опитват да разширят подкрепата от EUSF, така че тя да обхване нови категории „бедствия“, или за онези, които желаят да изменят праговете или да смекчат критериите по отношение на регионалните бедствия.

3. Бележки на ЕИСК по предложенията на Комисията

3.1 ЕИСК споделя мнението, че при настоящите обстоятелства всяка промяна на EUSF трябва да бъде ограничена до изсяняване и по-добра оперативна съвместимост на регламента от 2002 г. Уточненията по отношение на функционирането на фонда следва определено да бъдат насочени към подобряване на неговото видимо присъствие.

3.2 Както посочва Комисията, едно по-прецизно определение, че помощ от фонда е възможна само в случай на природно бедствие, може да помогне за изключване на нежеланите правни трудности. Това би съответствало на критиките на много държави членки и би намалило ненужното разочарование на засегнатите държави членки.

3.3 ЕИСК споделя мнението, че ограничаването до природни бедствия няма да изключи „каскадните ефекти“ от подобни бедствия, например върху промишлените растения или върху здравето и болничните съоръжения. Въпреки че по правило в подобни случаи са засегнати не само публични услуги, но и частни дейности, съществува силен аргумент в подкрепа на тяхното включване, когато са част от регионална обществена рамка, например по отношение на заетостта.

3.4 Опитът показва наличието на значителни проблеми по отношение на тълкуването на определени последици, възникващи в резултат от „изключително регионално бедствие“. ЕИСК е съгласен с предложението на Комисията критериите за регионалните бедствия да се поставят на проста и обективна основа, което би било сравнимо с определението за „големи бедствия“. Както се вижда от симулацията на Комисията, крайният резултат би бил повече или по-малко идентичен с ефекта от настоящото определение. Въпреки това някои заявления не биха били подадени, тъй като очевидно не биха били допустими за помощ по EUSF.

3.5 Комисията правилно критикува забавянето във времето за осигуряване на безвъзмездните помощи. ЕИСК е напълно съгласен с това (вж. параграф 2.6 по-горе). Комитетът счита, че трябва да бъдат положени максимални усилия за ускоряване на процедурите и за подобряване по този начин на реакцията и видимостта на EUSF.

3.6 В това отношение ЕИСК е съгласен с предложението на Комисията за въвеждане в регламента на възможност за авансови плащания, които да бъдат възстановявани, в случай че определено заявление не бъде прието в съответствие с правилата.

3.7 ЕИСК е напълно съгласен с Комисията, че процедурите могат и следва да бъдат съкратени и опростени, където това е възможно. Съществуват големи възможности за сливане на решенията в рамките на Комисията (общо четири при сегашната система), както и в рамките на държавите членки (понастоящем две). Както правилно посочва Комисията, сравнително прости корекции на процедурите могат да доведат до голяма икономия на време.

⁽²⁾ Становище на ЕИСК относно „Предложение за регламент на Европейския съвет и на Съвета относно създаването на Фонд „Солидарност“ на Европейския съюз“, ОВ С 28/14, 3.2.2006 г., стр. 69.

⁽³⁾ COM(2011) 613 final, параграф 2.3., последен абзац.

3.8 Целесъобразно и твърде желателно е предложението на Комисията за засилване и прецизиране в регламента на разпоредбата, че държава членка бенефициер следва подробно да уточни как ще предотвратява бъдещи бедствия чрез прилагане на законодателството на ЕС относно оценката, управлението и предотвратяването на бедствия, въз основа на извлечените поуки и на ангажимент за прилагане на мерки във връзка с изменението на климата.

3.9 Комисията изрично споменава член 222 от ДФЕС, т.е. разпоредбата, че ЕС и държавите членки трябва да действат съвместно в дух на солидарност в случай на терористично нападение или на природно или причинено от човека бедствие. Може да се добави, че в членове 4 и 174 от ДФЕС

за първи път се въвежда „териториалното сближаване“ като обект на „споделена отговорност“ между ЕС и държавите членки. „Териториалното сближаване“ следва да се насърчава от ЕС в регионите, страдащи от постоянни природни неблагоприятни условия.

3.10 Тези разпоредби отразяват не само споделени отговорности между всички участници в ЕС, но и насочват към чувство за обща съдба. Предвид реакцията на Съвета на последователните предложения на Комисията и бележките на останалите страни, участващи в консултацията, става ясно, че държавите членки проявяват по-малко желание да действат в дух на обща съдба. Това от своя страна обяснява поставянето на акцента върху „субсидиарността“.

Брюксел, 28 март 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета относно обща система на данък върху финансовите сделки и за изменение на Директива 2008/7/ЕО“

COM(2011) 594 final

(2012/C 181/11)

Докладчик: **г-н PALMIERI**

На 19 октомври 2011 г. Съветът реши, в съответствие с член 113 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за директива на Съвета относно обща система на данък върху финансовите сделки и за изменение на Директива 2008/7/ЕО“

COM(2011) 594 final.

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 7 март 2012 г.

На 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 29 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 164 гласа „за“, 73 гласа „против“ и 12 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК), в унисон с позицията, изразена от Европейския парламент ⁽¹⁾, приветства предложението на Европейската комисия за въвеждане на данък върху финансовите сделки (ДФС), което съответства изцяло на вече изразените от Комитета позиции в предходни становища ⁽²⁾.

1.2 Още в предходното си становище ⁽³⁾ ЕИСК изтъкна значението на това да се гарантира отново финансовата автономия на Европейския съюз (ЕС), както беше първоначално установено в член 201 от Римския договор. Именно в този контекст ДФС би представлявал, според ЕИСК, един от основните елементи на новата система от собствени ресурси на Съюза – инструмент, който може да осигури необходимата финансова самостоятелност на многогодишната финансова рамка 2014-2020 г.

1.3 ЕИСК изтъква необходимостта да се постигне световно прилагане на ДФС. Въпреки това, както вече беше подчертано в становището от 15.7.2010 г. (вж. бележка под линия № 2), смята, че най-добрият начин за постигане на този резултат може да бъде въвеждането на ДФС в Европейския съюз (ЕС). В унисон

с позицията на комисар Algirdas Šemeta и на Европейския парламент, ЕИСК смята, че както и при много други политики с глобален характер (например политиката във връзка с изменението на климата), ЕС може и трябва да има авторитетната роля на лидер в тази сфера ⁽⁴⁾. Въпреки това ЕИСК счита, че трябва да се положат максимални усилия за въвеждането на данъка на световно равнище.

1.3.1 ЕИСК смята, че в тази насока следва да се разглежда и писмото, изпратено от министрите на финансите на девет държави – членки на ЕС (Германия, Франция, Италия, Австрия, Белгия, Финландия, Гърция, Португалия, Испания), до датското председателство на ЕС – писмо, в което се приветства решението на председателството да ускори анализа и преговорите за прилагането на ДФС.

1.4 За ЕИСК въвеждането на ДФС се вписва в един по-широк процес – предприет от Комисията – на преразглеждане на основните директиви за пазарите на финансови инструменти (COM(2011) 656 final; COM(2011) 652 final), с цел да се гарантира повече прозрачност, ефективност и ефикасност на тези пазари. Освен това, както вече беше изтъкнато в предходно становище, ЕИСК счита, че стабилността и ефективността на финансовия сектор, а оттам и ограничаването на поемането на прекомерни рискове, както и създаването на подходящи инициативи за институциите във финансовия сектор, следва да бъдат осигурени чрез подходящо регулиране и надзор.

1.5 ЕИСК смята, че за да се неутрализира или поне да се сведе до минимум рискът от делокализация на финансовите дейности, е необходимо принципът на установяване (или на

⁽¹⁾ Европейският парламент „подкрепя въвеждането на данък върху финансовите сделки, който би подобрил функционирането на пазара, като намали спекулациите и помогне за финансирането на глобалните обществени блага и за намаляването на публичните дефицити“.

Резолюция на Европейския парламент относно новаторското финансиране на световно и европейско равнище. 2010/2105 (INI) – текст, приет на 8 март 2011 г.

⁽²⁾ Становище по собствена инициатива относно „Данък върху финансовите трансакции“, прието на 15.7.2010 г. (ОВ С 44/14, 11.2.2011 г., стр. 81).

Становище относно съобщението „Данъчно облагане на финансовия сектор“ (COM(2010) 549 final), прието на 15.6.2011 г. (ОВ С 248/11, 25.8.2011 г., стр. 64).

⁽³⁾ Становище относно съобщението „Преглед на бюджета на ЕС“ (ОВ С 248/13, 25.8.2011 г., стр. 75).

⁽⁴⁾ Algirdas Šemeta, 17.2.2012 г., *EU tax coordination and the financial sector* („Данъчна координация в ЕС и финансовия сектор“). Реч на европейския комисар по данъчно облагане и митнически съюз, одит и борба с измамите. Speech/12/109, Лондон.
Европейски парламент, Резолюция относно новаторското финансиране на световно и европейско равнище (P7_TA-PROV(2011) 0080).

териториалност), предложен от Комисията, да се обвърже с принципа за място на емитиране (*issuance principle*), за който се застъпва Европейският парламент. Въз основа на последния принцип данъкът (под формата на гербов налог – *stamp duty*) се прилага за сделки, които се отнасят за всички финансови инструменти, емитирани от юридически лица, регистрирани в ЕС, като неизплащането на данъка води до неприложимост на договорите за покупка или продажба ⁽⁵⁾.

1.6 ЕИСК смята, че прилагането на ДФС ще позволи да се осигури по-справедлив принос на финансовия сектор към публичния бюджет на Европейския съюз и към националните бюджети на държавите членки.

1.7 ЕИСК одобрява факта, че с въвеждането на ДФС е възможно да се промени приходната система на финансовите оператори, като се намалят високочестотните и нисколаторентни финансови операции (*high frequency and low latency trading*). Това са операции със силно спекулативен характер, източници на нестабилност на финансовите пазари и изцяло отделени от нормалното функциониране на реалната икономика. Следователно посредством ДФС ще стане възможно стабилизирането на финансовите пазари, като ще нарасне привлекателността на средносрочно и дългосрочно вложените финансови средства, които могат да бъдат насочени към системата на предприятията.

1.7.1 ЕИСК смята, че произтичащата от въвеждането на ДФС по-ниска скорост на високо спекулативните сделки ще бъде важен стабилизатор на колебанията в стойностите на финансовите пазари, което ще позволи на предприятията от реалната икономика да разполагат с по-стабилни финансови сценарии за своите инвестиции ⁽⁶⁾.

1.8 Според ЕИСК една от най-важните последици от въвеждането на ДФС би могла да бъде подобряването на състоянието на държавните дългове. Кризите с държавните ценни книжа се изострят в периоди на силна финансова нестабилност. Увеличението на данъчните приходи в резултат на въвеждането на ДФС ще допринесе за подобряване на фискалната стабилизация, като ще възпрепятства необходимостта от допълнително задлъжняване. Това въздействие ще бъде пряко, за насочените към държавите членки ресурси, и непряко за ресурсите, насочени към бюджета на ЕС, които заместват вноските на държавите членки.

1.9 ЕИСК осъзнава, че въвеждането на ДФС би допринесло за фискалната хармонизация и по този начин би гарантирало правилното функциониране на вътрешния пазар, като позволи предотвратяването на нарушения в сфера, в която понастоящем поне десет от държавите – членки на ЕС, са въвели различни форми на ДФС.

⁽⁵⁾ Европейски парламент, Проектодоклад относно предложението за директива на Съвета относно обща система на данък върху финансовите сделки и за изменение на Директива 2008/7/ЕО. Докладчик: г-жа Anni Podimata (10.2.2012 г.).

⁽⁶⁾ Schulmeister, S., 2011 г., *Implementation of a General Financial Transaction Tax* („Прилагане на общ данък върху финансовите сделки“). Австрийски институт за икономически изследвания, по поръчка на Федералната камара на труда.
Griffith-Jones, S., Persaud, A., 2012 г., *Financial Transaction Taxes* („Данъци върху финансовите сделки“), <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201202/20120208ATT37596/20120208ATT37596EN.pdf>.

1.10 ЕИСК подчертава необходимостта от внимателно управление на отрицателните макро- и микроикономически последици, произтичащи от законодателното прилагане на ДФС, като се неутрализират или поне се намалят свързаните с него рискове и съответните разходи. Поради тази причина ЕИСК смята, че за да бъдат компенсирани най-съществените отрицателни последици, които прилагането на ДФС би могло да донесе за реалната икономика, би било необходимо да се прецени въвеждането на подходящи компенсаторни механизми.

1.10.1 ЕИСК смята, че мониторингът и последващото оценяване на последиците, свързани с прилагането на ДФС – чрез доклад на Европейския парламент и до Съвета – трябва да бъдат предвидени на годишна основа, а не след изтичане на третата година от въвеждането на ДФС ⁽⁷⁾.

1.11 ЕИСК смята, че въздействието от въвеждането на ДФС трябва да бъде оценено, като се интегрират последиците от намаляването на БВП в дългосрочен план (съгласно изчисленията в оценката на въздействието на Комисията) и общото въздействие по отношение на приноса: i) за по-доброто функциониране на финансовите пазари в резултат на тяхното по-голямо стабилизиране; ii) за пренасочването на инвестициите към реалната икономика; iii) за политиките за регулиране, които могат да подобрят ефективността, ефикасността и прозрачността на европейските финансови пазари; iv) за фискалната консолидация на държавите членки, произтичаща от по-голямата наличност на ресурси; v) за спестяванията и инвестициите на домакинствата. Това е комплекс от последици, който – според неотдавнашните оценки – би довел дори до нарастване на БВП в дългосрочен план в размер на 0,25 % ⁽⁸⁾.

1.12 ЕИСК изразява резерви относно оценката на въздействието от прилагането на ДФС, която съпровожда предложението на Комисията, като смята, че в действителност в нея не се разглеждат редица последици (някои от които са изброени в настоящото становище) с риск да бъде отслабена общата оценка за самото предложение. По тази причина ЕИСК приканва Комисията да извърши в кратък срок допълнителна, по-задълбочена оценка.

1.13 ЕИСК одобрява избора на Комисията да предложи ДФС вместо данък върху финансовите дейности (ДФД) – въпреки че с последния дистрибутивните аспекти биха могли да бъдат уредени по-добре (поради по-добрата връзка с приходите от финансовите дейности), той носи все пак по-големи рискове да бъде прехвърлен върху потребителите и предприятията, с по-слабо въздействие върху стабилизирането на финансовите пазари.

1.14 ЕИСК смята, че е подходящо да се припомни, че от есента на 2010 г. делът на интервюираните от Евробарометър европейски граждани, които одобряват въвеждането на ДФС, не спада под прага от 60 %. През есента на 2010 г. той беше 61 %, през пролетта на 2011 г. – 65 %, а през есента на 2011 г. – 64 % ⁽⁹⁾. По тази причина въвеждането на ДФС може да представлява първа важна стъпка, която да позволи на финансовия сектор да си върне необходимото доверие сред европейските граждани.

⁽⁷⁾ Така, както се отбелязва в оценката на въздействието на Комисията (SEC(2011) 1103 final).

⁽⁸⁾ Griffith-Jones, S., Persaud, A., 2012 г., цитирани по-горе.

⁽⁹⁾ Европейска комисия, 2011 г., Евробарометър 76 – *Public opinion in the European Union - First Results* („Общественото мнение в Европейския съюз – първоначални резултати“). Полево проучване: ноември 2011 г. Публикувано: декември 2011 г.

1.15 В изпълнение на своята роля на консултативен орган на Комисията, Европейския парламент и Съвета, ЕИСК поема ангажмента да извършва постоянно наблюдение на процеса, чрез който предложението на Комисията за въвеждане на ДФС ще бъде трансформирано в законодателство.

2. Предложението на Комисията за директива на Съвета за създаване на обща система на данък върху финансовите сделки

2.1 Още от 2009 г. на срещите на Г-20 (Питсбърг, Торонто, Кан) Европейската комисия изтъква необходимостта от въвеждането на световно равнище на данък върху финансовите сделки. В този контекст на 7 октомври 2010 г. Комисията публикува съобщение, в което се разглежда данъчното облагане на финансовия сектор (COM(2010) 549 final).

2.2 Сега Комисията отново прави предложение за данъчно облагане на финансовите сделки (ДФС) в една по-систематизирана рамка. Всъщност предложението се вписва в представената от Комисията нова многогодишна финансова рамка (МФР) за периода 2014-2020 г., като намерението е да се осигури по-голяма финансова автономия на многогодишния бюджет на Европейския съюз посредством една по-устойчива и по-подходяща система от собствени ресурси ⁽¹⁰⁾.

2.3 Прилагането на данъка се отнася до финансовите сделки, които се осъществяват от финансови институции, с изключение на: сделките с граждани и предприятия (сключване на застрахователни договори, ипотечно кредитиране, потребителски кредити или платежни услуги), търговията на първичните пазари (без емитирането и обратното изкупуване на акции или дялове в предприятия за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа – ПКИПЦК и в алтернативни инвестиционни фондове –АИФ) и спот валутните сделки (но не дериватите върху валутите).

2.4 Субектите, които заплащат ДФС, са финансовите институции, участващи във финансова сделка „както за своя сметка, така и за сметка на други лица, или действащи от името на страна по сделката“. Изключение се прави за финансовите операции с Европейската централна банка (ЕЦБ) и с националните централни банки. Централните контрагенти (ЦК), централните депозитари на ценни книжа (ЦДЦК) и международните централни депозитари на ценни книжа (МЦДЦК), както и европейският инструмент за финансова стабилност, „не се считат за финансови институции, доколкото изпълняват функции, които не се считат за търговска дейност сами по себе си“.

2.5 За да се намали рискът от делокализация, какъвто очевидно ще има, се прилага принципът на установяване (или на териториалност), според който не е важно мястото на сключване на сделката, а държавата членка на установяване на участващите финансови субекти. Сделката подлежи на облагане с данък, ако поне една от участващите в нея финансови институции е установена в ЕС.

⁽¹⁰⁾ Предложение за регламент на Съвета за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2014-2020 (COM(2011) 398 final), което представлява нормативното транспониране на съобщението на Комисията „Бюджет за стратегията „Европа 2020“ от 29 юни 2011 г. (COM(2011) 500 final).

2.5.1 Според член 3 от директивата дадена финансова институция се счита за установена на територията на държава членка, когато е изпълнено поне едно от следните условия:

- получила е разрешение от органите на въпросната държава членка да действа като такава – по отношение на сделките, включени в посоченото разрешение;
- седалището ѝ се намира във въпросната държава членка;
- постоянният ѝ адрес или обичайно местопребиваване се намира във въпросната държава членка;
- има клон в рамките на въпросната държава членка – по отношение на сделките, осъществявани от този клон;
- действа или за своя сметка, или за сметка на друго лице, или от името на страна по финансова сделка с друга финансова институция, установена във въпросната държава членка, или със страна, установена на територията на същата държава членка, която не е финансова институция ⁽¹¹⁾.

2.6 ДФС става изискуем в момента на сключване на финансовата сделка. Като се има предвид разнообразният характер на сделките, се предвиждат две различни данъчни основи. Първата се отнася за сделки, различни от свързаните със споразумения за деривати, при които облагаемата сума съответства на възнаграждението, което едната страна плаща или трябва да плати на трета страна. Ако размерът на възнаграждението е по-нисък от пазарната цена или не е предвиден, облагаемата сума ще бъде изчислена въз основа на пазарната цена. Втората засяга случая на финансовите сделки, свързани със споразумения за деривати, при които облагаемата сума ще съвпадне с известния размер на споразумението за дериват в момента на сключване на сделката.

2.6.1 Минималните ставки, които държавите членки трябва да прилагат върху облагаемата сума, са:

- i) 0,1 % за финансови сделки, различни от свързаните със споразумения за деривати;
- ii) 0,01 % за финансови сделки, свързани със споразумения за деривати.

За всяка категория сделки държавите членки могат да прилагат само една ставка. Все пак те са свободни да прилагат по-високи от установените минимални ставки.

2.7 Отговорност за плащането на данъка носи всяка финансова институция, която е включена в сделката като участник, за сметка на други субекти, от името на участник в сделката или в случая, когато същата е извършена от нейно име. Другите участващи страни по сделката носят съвместно солидарна отговорност при определени условия. Въпреки това държавите членки могат сами да определят други допълнителни

⁽¹¹⁾ В случай че е изпълнено повече от едно условие, при определяне на държавата на установяване се взема предвид първото изпълнено условие в посочения ред на изброяване.

лица, носещи отговорност, както и задълженията за регистрация, отчитане, докладване и други задължения, които гарантират действителното плащане на данъка.

2.8 В случай че сделката се извършва по електронен път, данъкът трябва да се плати в момента, в който стане изискуем, в останалите случаи е предвиден максимален срок от три работни дни.

2.9 Държавите членки имат задължението да приемат превантивни мерки за рисковете от отклоняване от данъчно облагане и данъчни злоупотреби. В тази сфера Комисията може да предложи делегирани актове, като преди това се консултира със Съвета.

2.10 Въвеждането на ДФС предполага да се премахнат и да не се въвеждат други евентуални данъци върху финансовите сделки в отделните държави членки.

2.11 В контекста на предложението на Комисията възприемането на общ минимален налог, чието влизане в сила е предвидено за 1 януари 2014 г., би позволило да се хармонизират вече предприетите от държавите членки инициативи относно ДФС, гарантирайки правилното функциониране на единния пазар.

2.12 Изборът за приемане на данък върху финансовите сделки беше направен след оценка на въздействието, в която беше разгледано като евентуално алтернативно решение и въвеждането на данък върху финансовите дейности (ДФД), заключавайки обаче, че е за предпочитане прилагането на ДФС. Въз основа на тази оценка на въздействието беше изчислено, че годишните приходи от ДФС ще бъдат 57 милиарда евро (37 милиарда би трябвало да влезнат в бюджета на ЕС, а останалите 20 милиарда – в бюджетите на отделните държави членки) ⁽¹²⁾.

2.13 Предвижда се Комисията периодично да изпраща на Съвета доклад относно прилагането на директивата с евентуални предложения за изменение. Първият доклад е предвиден за 31 декември 2016 г., а следващите – на всеки пет години.

3. Общи бележки

3.1 Посредством настоящото становище ЕИСК възнамерява да предостави оценка на предложението на Комисията за приемане на директива на Съвета за създаване на обща система за данъчно облагане на финансовите сделки (COM(2011) 594 final ⁽¹³⁾).

3.2 Настоящото становище се вписва в рамките на вече очертаните идеи в становището по собствена инициатива от 15 юли 2010 г. относно въвеждането на данък върху финансовите трансакции и в становището от 15 юни 2011 г. относно съобщението за данъчното облагане на финансовия сектор (COM(2010) 549 final) – вж. бележка под линия № 2.

⁽¹²⁾ Европейска комисия, Брюксел, 28 септември 2011 г., SEC(2011) 1103 final, Работен документ на службите на Комисията – Обобщение на оценката на въздействието, която придружава документта „Предложение за директива на Съвета относно обща система на данък върху финансовите сделки и за изменение на Директива 2008/7/ЕО“.

⁽¹³⁾ Предложение за директива на Съвета относно обща система на данък върху финансовите сделки и за изменение на Директива 2008/7/ЕО (COM(2011) 594 final).

3.3 Въз основа на предложението за ДФС се признава, че финансовите пазари, в резултат на развитието на информационните и комуникационните технологии, демонстрираха през последните двадесет години експоненциален растеж на обема на финансовите сделки и на променливостта на съответните цени с дестабилизиращи последици за световната икономика ⁽¹⁴⁾.

3.3.1 От „инструменти“ за намиране на финансови ресурси за реалната икономика финансовите пазари постепенно се превърнаха в ключова „цел“, на практика „подкопавайки“ реалната икономика. На фона на тази ситуация ЕИСК смята, че е целесъобразно финансовите пазари да са обект на механизми, които могат да осигурят ефективност посредством тяхното регламентиране и ефикасност посредством прозрачността, като освен това гарантират, че тези пазари допринасят равностойно с други производствени фактори за формирането на бюджета на Съюза и бюджетите на държавите членки ⁽¹⁵⁾.

3.3.2 Като изтъква отново, че настоящата криза се дължи на финансова криза, която започна през 2007 г., а от 2008 г. се разпространи в сферата на реалната икономика ⁽¹⁶⁾, ЕИСК смята, че секторът, който в най-голяма степен е отговорен за тази криза – финансовият – трябва да бъде призван да допринесе в същата степен за нейното преодоляване. До днес ангажиментът за подкрепа на финансовия сектор (под формата на финансиране и гаранции) от страна на държавите – членки на ЕС, възлиза на 4 600 милиарда евро или 39 % от БВП на ЕС-27 през 2009 г. Това е принос, който сериозно влоши състоянието на публичните финанси на някои от държавите – членки на ЕС, което предизвика опасна криза в еврозоната ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁴⁾ Валутните сделки са поне 70 пъти повече спрямо търговията със стоки и услуги на световно равнище. През 2006 г. сделките на пазарите за деривати в Европа бяха 84 пъти по-големи от БВП, а сделките на спот пазарите (покупко-продажба на валута или финансови стойности с непосредствено установени договори на място) бяха само 12 пъти по-големи от номиналния БВП на ЕС. Schulmeister, S., Schratzenstaller, M., Picek, O., 2008 г., *A General Financial Transaction Tax – Motives, Revenues, Feasibility and Effects* („Общ данък върху финансовите сделки – Мотиви, приходи, възможности и последици“); Австрийски институт за икономически изследвания, проучване по поръчка на Социално-икономически форум Австрия, съфинансирано от Федералното министерство на финансите и Федералното министерство на икономиката и труда, март 2008 г.

⁽¹⁵⁾ Haug, J., Lamassoure, A., Verhofstadt, G., Gros, D., De Grauwe, P., Ricard-Nihoul, G., Rubio, E., 2011 г., *Europe for Growth – For a Radical Change in Financing the EU* („Европа за растеж – За радикална промяна във финансирането на ЕС“). Доклад на групата „de Larosière“ (ОВ С 318, 23.12.2009 г.). Европейски парламент, 15 юни 2010 г., Доклад относно финансовата, икономическа и социална криза: препоръки за мерките и инициативите, които трябва да се предприемат (2010/2242 (INI)); докладчик: г-жа Pervenche Berès.

Европейски парламент, 8 март 2010 г., Резолюция относно данъците върху финансови сделки. (2009/2750 (RSP)).

Европейски парламент, 8 март 2011 г., Резолюция относно новаторското финансиране на световно и европейско равнище. (2010/2105(INI)); докладчик: г-жа Anni Podimata.

⁽¹⁶⁾ Становище относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Засилване на координацията на икономическата политика за стабилност, растеж и работни места – инструменти за по-силно икономическо управление на ЕС“, ОВ С 107, 6.4.2011 г.

⁽¹⁷⁾ Европейска комисия, Брюксел, 28 септември 2011 г., SEC(2011) 1103 final, Работен документ на службите на Комисията – Обобщение на оценката на въздействието, която придружава документта „Предложение за директива на Съвета относно обща система на данък върху финансовите сделки и за изменение на Директива 2008/7/ЕО“.

3.4 В този контекст предложението за данъчно облагане на финансовите сделки се вписва в предприета от Комисията линия на действие чрез преразглеждане на основните директиви в сектора на пазарите на ценни книжа, чиято цел е да гарантира по-добро регламентиране и прозрачност на финансовите пазари⁽¹⁸⁾, за което ЕИСК многократно призовава в своите документи.

3.5 Вече два пъти ЕИСК изрази положителното си становище относно въвеждането на данък върху финансовите сделки: както със становището по собствена инициатива от 15.7.2010 г. (вж. бележка под линия № 2), така и със становището от 15.6.2011 г. (вж. бележка под линия № 2).

3.5.1 Според ЕИСК с предложението на Комисията COM(2011) 594 final се въвежда европейска система за облагане на финансовите сделки, която е в съответствие с общите насоки на предложенията, разгледани в двете предходни становища.

3.6 ЕИСК признава значението на основните причини, които накарала Комисията да предложи прилагането на ДФС на европейско равнище:

- увеличаване на данъчните вземания върху финансовите дейности в полза на по-справедлив принос на тези дейности за публичния бюджет на Съюза и за бюджетите на държавите членки;
- промяна на поведението на финансовите оператори, като се намали обемът на високочестотните и нисколатентни финансови операции (*high frequency and low latency trading*);
- хармонизиране на ДФС на отделните държави членки посредством определянето на две минимални ставки (0,1 % за облигации и акции; 0,01 % за деривати).

3.6.1 Що се отнася до приноса за бюджета на Съюза и на държавите членки, икономическата криза и неотдавнашната криза с държавните дългове изискват политики, които са в състояние да възобновят икономическото развитие в контекст на все по-строги ограничения за публичния бюджет. Въвеждането на ДФС би допринесло за новата система от собствени ресурси на бюджета на ЕС и по този начин би позволило да се намалят значително вноските на държавите членки, което ще даде възможност за оздравяване на националните бюджети. Според оценки на Комисията през 2020 г. новите собствени ресурси биха могли да съответстват на около половината от бюджета на ЕС, а делът на вноските на държавите членки въз основа на brutния национален доход ще намалее с една трета спрямо настоящата квота, която надхвърля три четвърти.

3.6.1.1 Както вече беше изтъкнато, прилагането на ДФС би било основано и на мотиви, свързани със справедливостта. През последните години финансовата система беше облагодетелствана

от намалено данъчно облагане поради фискалното предимство в размер на около 18 милиарда евро годишно, произтичащо от освобождаването на финансовите услуги от заплащане на ДДС.

3.6.1.2 В този контекст ЕИСК вече изрази одобрението си относно предложението на Комисията да промени системата на данъчно облагане, като увеличи относителния принос на финансовия сектор. Поради тази причина ЕИСК смята, че предложението на Комисията представлява развитие в желаната посока.

3.6.2 Що се отнася до възможността посредством ДФС да може да се намали обемът на финансовите сделки с висок риск и висока променливост, трябва да се обърне внимание на категорията финансови сделки, която в най-голяма степен трябва да бъде засегната от предложението. Посредством изключително напреднали компютърни технологии, високочестотните и нисколатентни финансови операции използват сложни математически алгоритми, с които за части от секундата могат да се анализират данните от пазара, като се прилагат съответните стратегии за действие на финансовите пазари (количество, цена, време, място на трейдърите, ордери за покупка/продажба) и по този начин се намалява времето на латентност (изчислявана в микро-секунди – „милионна част от секундата“). Чрез тези операции операторът е в състояние да предостави „предварителен“ отговор на пазарите, като генерира операции на покупка и продажба, които приключват в рамките на няколко десетки от секундата. Тази категория сделки вече се обозначава и като „компютърна търговия с вътрешна информация“⁽¹⁹⁾.

3.6.2.1 Подобни операции достигнаха дял от търговията, който на различните финансови пазари на ЕС варира от 13 % до 40 %. В Съединените щати само за четири години (от 2004 г. до 2009 г.) обемът на високочестотните финансови операции се увеличи от 30 % на 70 %⁽²⁰⁾.

3.6.2.2 Тези операции представляват сделки, които са напълно откъснати от нормалното функциониране на реалната икономика и които освен това могат да източат ликвидността на цялата икономическа система, като по този начин отслабват нейната устойчивост, която се разбира като способност на системата да устои на стрес, произтичащ от критични фази⁽²¹⁾.

3.6.2.3 В резултат на нарастването на разходите по сделките, прилагането на ДФС би имало отрицателно въздействие върху високочестотната търговия, което произтича от кумулативния

⁽¹⁸⁾ Брюксел, 20 октомври 2011 г., COM(2011) 656 final, „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно пазарите на финансови инструменти и за отмяна на Директива 2004/39/ЕО на Европейския парламент и на Съвета“. Брюксел, 20 октомври 2011 г., COM(2011) 652 final, „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно пазарите на финансови инструменти и за изменение на Регламент [EMIR] относно извънборсовите деривати, централните контрагенти и регистрите на трансакции“.

⁽¹⁹⁾ Schulmeister, S., (2011 г.), цитиран по-горе. The New York Times, 23.7.2011 г., *Stock Traders Find Speed Pays, in Milliseconds* („Търговците на борсата откриват скоростни облаги – в милисекунди“). Duhigg, C.

⁽²⁰⁾ Европейска комисия, 8 декември 2010 г., обществена консултация на тема *Review of the Markets in Financial Instrument Directive (MiFID)* („Преглед на директивата за пазарите на финансови инструменти“), генерална дирекция „Вътрешен пазар и услуги“. Европейска комисия, 20 октомври 2010 г., SEC(2011) 1226 final, Работен документ на службите на Комисията. Оценка на въздействието, придружаваща документа „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно пазарите на финансови инструменти“ (преработен текст) и „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно пазарите на финансови инструменти“.

Австрийски институт за икономически изследвания, 2011 г., цитиран по-горе.

⁽²¹⁾ Persaud, A., 14 октомври 2011 г., *La Tobin Tax? Si può fare* („Данъкът Tobin? Той е възможен“) (www.lavoce.info).

ефект на прилагането на данъка. Намаленият обем на високочестотните сделки би благоприятствал дейността на финансовите институции, насочена към традиционните финансови дейности на кредитното посредничество, с несъмнени ползи за оператори като малките и средните предприятия, които днес страдат от сериозна криза на ликвидност.

3.6.2.4 Действащите вече системи за данъчно облагане на финансовите сделки показваха възможността за намаляване на обемите на търговията и променливостта на цените на ценните книжа, като по този начин позволиха намаляване на премиите за риска; следователно имаме основания да смятаме, че въвеждането на ДФС на европейско равнище ще доведе до промяна в тенденциите и при тази категория „непродуктивни“ сделки.

3.6.3 Що се отнася до целта за фискално хармонизиране, досега десет държави – членки на ЕС, вече са въвели различни форми на данък върху финансовите дейности и сделки (Белгия, Кипър, Франция, Финландия, Гърция, Ирландия, Италия, Румъния, Полша и Обединеното кралство). Тези държави ще бъдат приканени да адаптират своето национално законодателство спрямо това на ЕС (т.е., наред с останалите евентуални изисквания, да прилагат минимална ставка и да хармонизират данъчната основа в съответствие с разпоредбите на ЕС). С цел правилното функциониране на вътрешния пазар, въвеждането на ДФС би позволило да се даде предимство на по-ефективните финансови пазари, като се предотвратяват нарушения, предизвикани от фискални правила, установени едностранно от държавите членки.

4. Специфични бележки

4.1 Комисията изготви оценка на въздействието от въвеждането на ДФС във връзка с дългосрочните последици върху брутния вътрешен продукт (БВП) между -0,17 % (при ставка в размер на 0,01 %) и -1,76 % (при ставка в размер на 0,1 %) при един изключително строг сценарий, в рамките на който не са отчетени някои „смекчаващи“ въздействия, като например изключването на първичния пазар, изключването на сделки, в които участва поне един нефинансов оператор и последиците за другите макроикономически променливи. Според Комисията, ако бъдат взети предвид и „смекчаващите“ въздействия, максималният ефект върху БВП би се променил от -1,76 % на -0,53 %. Що се отнася до последиците върху заетостта, изчислено е, че те биха били между -0,03 % (при ставка в размер на 0,01 %) и -0,20 % (при ставка в размер на 0,1 %).

4.2 В действителност, ако дългосрочните последици за БВП от въвеждането на ДФС се добавят към тези, свързани с: по-доброто функциониране на финансовите пазари в резултат на тяхното по-голямо стабилизиране; пренасочването на инвестициите към реалната икономика; политиките за регулиране, които могат да подобрят ефективността, ефикасността и прозрачността на пазарите; както и фискалната консолидация на държавите членки, произтичаща от по-голяма наличност на ресурси; то би могло да се определи общо положително въздействие по отношение на промяната в БВП, възлизащо на 0,25 % ⁽²²⁾.

4.3 ЕИСК счита, че оценката на въздействието, която придружава предложението на Комисията, не е достатъчна, и поради тази причина смята за целесъобразно Комисията да

извърши допълнително проучване на тази оценка, така че да представи по-задълбочено въздействието на самото предложение.

4.3.1 ЕИСК смята, че трябва да бъдат разгледани: някои последици, които са споменати в настоящото становище, но не бяха взети предвид в оценката на въздействието на Комисията; някои обяснения на хипотезите, направени в оценката на въздействието на Комисията (например еластичността на търсенето на финансови продукти, обект на ДФС); последиците от евентуалното прехвърляне на тежестта върху потребителите и предприятията; както и последиците от въвеждането на ДФС върху заетостта във финансовия сектор на държавите – членки на ЕС.

4.4 ЕИСК смята, че въвеждането на ДФС трябва да се извърши с подходящите средства, които да неутрализират или поне да намалят рисковете и съответните разходи. Сред рисковете, които според ЕИСК трябва да бъдат взети предвид, са: евентуалното прехвърляне на данъка върху цената на кредитите за предприятия и потребителите; намаляването на доходността на пенсионните фондове; делокализацията на финансовите инвестиции; повишаването на разходите на предприятията за хеджиране (подсигуряване срещу промени в цените на суровините и валутите); въздействието на данъка върху печалбите на финансовия сектор и върху държавите членки, в които този сектор има значителен дял; последиците за икономиката, като се има предвид, че въвеждането на данъка ще стане в икономическа фаза, в която преобладават елементи на рецесия.

4.5 ЕИСК смята обаче, че на тези рискове се противопоставят много по-съществени възможности и ползи. С облагането на краткосрочните инвестиции ДФС ще доведе до нарастване на търсенето на средносрочни и дългосрочни инвестиции, типични за финансирането на предприятията и държавите. Всичко това ще се преобразува в по-голяма ликвидност на пазарите и по този начин ще допринесе за подобряване на положението на предприятия, семейства и държавни дългове. От особено значение ще бъде стабилизирането на пазарите на деривати. В действителност, предвид характеристиките на тези продукти, следва да бъде оказано значително въздействие върху броя на извършваните сделки, което ще доведе до възпиране на разпространението на продукти, които до голяма степен са отговорни за кризата на финансовите пазари и световната икономика през последните години.

4.6 Възможното допълнително облагане на пенсионните фондове, предизвикано от въвеждането на ДФС, би било незначително, като се имат предвид начините за осъществяване на инвестициите и тяхната типология; освен това евентуалната преоценка на типичните активи на пенсионните фондове (инвестиции с по-малка променливост) може да компенсира и надхвърли евентуалните намаления на доходността, дължащи се на прилагането на данъка. Все пак ЕИСК смята, че с оглед неутрализирането или намаляването на последиците за пенсионните фондове би могла да се прецени възможността за намаляване на ставките или за някои форми на освобождаване за този сектор.

4.7 Приложното поле и ставките на ДФС са определени, като се има предвид целта за ограничаване на отрицателните последици на делокализацията – извън ЕС – на инвестициите и на финансовите фондове. Тази необходимост, в контекст, в който вече не се разглежда прилагане на данъка в глобален мащаб, беше изтъкната и от ЕИСК.

⁽²²⁾ Griffith-Jones, S., Persaud, A., 2012 г., цитирани по-горе.

4.7.1 Що се отнася до приложното поле на ДФС, възприемането на принципа на установяване (или териториалност) означава, че финансовите институции от трети страни, установени в ЕС, също ще бъдат облагани с този данък, което води и до по-широк спектър на приложимост. Самото определение за териториалност на финансовите институции, за целите на определянето на държавата членка, която събира данъка, предоставя добра възможност за свеждане до минимум на случаите на отклоняване от данъчно облагане.

4.7.2 За да се неутрализират допълнително последиците, свързани с делокализацията на финансовите сделки, ЕИСК подкрепя предложението на Европейския парламент да се въведе принципът на място на емитиране (*issuance principle*), въз основа на който данъкът се прилага (под формата на гербов налог – *stamp duty*) за всички онези сделки, които включват финансови инструменти, емитирани от юридически лица, регистрирани в ЕС⁽²³⁾.

4.7.3 Що се отнася до прилагането на ставките, въпреки че в становището, прието през 2010 г. (вж. бележка под линия № 2), ЕИСК призовава за прилагане на единна ставка в размер на 0,05 %, Комитетът изразява съгласие, че прилагането на две ставки – така, както предлага Комисията – би намалило риска от делокализация на пазарите и гарантирало подходящи ресурси за бюджетите на Съюза и на държавите членки.

4.7.4 Освен това ЕИСК припомня, че там, където въвеждането на ДФС е извършено с особено внимание към неговото управление, към данъчната основа и към прилагането на ставката, са постигнати положителни резултати по отношение на данъчните приходи, без да се застрашава икономическият растеж, като например в Южна Корея, Хонг Конг, Индия, Бразилия, Тайван, Южна Африка⁽²⁴⁾.

4.8 Изключването на първичния пазар от сферата на данъчното облагане свежда до минимум последиците от ДФС върху разходите за финансиране на реалните дейности, като ги ограничава до непреки въздействия, дължащи се на евентуалната по-ниска ликвидност, която този данък може да предизвика за ценните книжа, търгувани от финансовите институции.

4.9 Като се прилага също за сделки с валутни деривати, но не и за спот валутни операции, данъкът би позволил да се интервенира по значителна част от спекулативните операции, които се

извършват на валутните пазари⁽²⁵⁾. Евентуалното включване на спот валутните операции в приложното поле на ДФС няма да представлява нито действително ограничаване на свободата на движение на капиталите (като се имат предвид и предвидените ставки), нито нарушаване на съответните разпоредби на Договора от Лисабон (*Leading Group on Innovating Financing for Development* – Водеща група за иновации във финансирането за развитие, Париж, юни 2010 г.).

4.10 Както ЕИСК вече отбеляза (становище, прието през 2011 г. – вж. бележка под линия № 2) ДФС и ДФД не са алтернативни системи за данъчно облагане. ДФС засяга по същество краткосрочните сделки, а ДФД – всички финансови дейности (следователно и търговията на първичния пазар). Въвеждането на ДФС не пречи на прилагането и на европейска система за ДФД, по-специално след като основната цел е „справедливо и съществено участие на финансовия сектор в оздравяването на публичните финанси“ (становище от 2010 г., вж. бележка под линия № 2) и хармонизирането на данъчното облагане на финансовите дейности с цел укрепване на единния пазар. Освен това прилагането на европейска система на данъчно облагане на финансовите сделки само по себе си засилва необходимостта от по-голямо уеднаквяване в облагането на отделните държави членки на финансовите дейности като цяло.

4.10.1 ДФС оказва нарастващо въздействие върху разпределението както поради използването в по-голяма степен на услуги, предоставяни от финансовия сектор от страна на субектите с високи доходи, така и поради липсата на преки разходи за семействата и нефинансовите предприятия, дължаща се на факта, че данъкът не се прилага за свързаните дейности по заемане и вземане на заем. Отражение върху тези сделки биха оказали единствено евентуалните непреки разходи, произтичащи от по-ниската ликвидност на дейностите, извършвани от финансовите институции.

4.11 Системата за събиране на данъка е проста и има много ниски разходи за операциите, които се извършват на пазарите, и като цяло за регистрираните сделки. Това изтъква необходимостта да се разширят задълженията за регистриране на финансовите операции, като се включат извънборсовите операции („*over the counter*“), които са представени от нестандартизирани продукти, търгувани на т. нар. извънборсови пазари на деривати, договаряни двустранно между две страни.

Брюксел, 29 март 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽²³⁾ В случай че гербовият налог не бъде заплатен от страните по договора за покупка или продажба, то договарят би бил неприложим. Европейски парламент, Проектодоклад относно предложението за директива на Съвета относно обща система на данък върху финансовите сделки и за изменение на Директива 2008/7/ЕО. Докладчик: г-жа Anni Podimata (10.2.2012 г.).

⁽²⁴⁾ Griffith-Jones, S., Persaud, A., 2012 г., цитирани по-горе.

⁽²⁵⁾ Именно валутните сделки са вида сделки, поради които този данък беше предложен от J. Tobin. Tobin, J., 1978 г., *A Proposal for International Monetary Reform* (Предложение за международна парична реформа). Изказване на председателя на Източната икономическа асоциация проф. Tobin на конференция през 1978 г. Wash. D.C., Cowles Foundation Paper – пренепечатано за *Eastern Economic Journal*, 4(3-4) юли-октомври 1978 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ

към Становището на Европейския икономически и социален комитет

Следните изменения бяха отхвърлени по време на разискванията, но получиха поне една четвърт от подадените гласове:

След параграф 1.1 се създава нов параграф 1.2:

„Комитетът обаче изразява сериозни опасения относно негативното въздействие, което този данък може да окаже върху растежа и заетостта, както се посочва в оценката на въздействието на Европейската комисия. Той е обезпокоен и от риска от негативно отражение и извън финансовия сектор, по-специално по отношение на достъпа до капитал на малките и средните предприятия и земеделските производители, както и на увеличението на разходите за вземащите кредити и плащащите пенсионни осигуровки. Предложеният данък също така има вероятност да отслаби покупателната способност на домакинствата с ниски доходи“

Изложение на мотивите

Ще бъдат изложени на заседанието.

Изменението беше поставено на гласуване и отхвърлено с 93 гласа „за“, 143 гласа „против“ и 11 гласа „въздържал се“.

Параграф 1.10 се изменя, както следва:

„ЕИСК подчертава необходимостта от внимателно управление на отрицателните макро- и микроикономически последици, произтичащи от законодателното прилагане на ДФС, като се неутрализират или поне се намалят свързаните с него рискове и съответните разходи. В тази връзка е важно да се отбележи, че различните дялове на финансовия сектор в общата икономика на всяка държава членка показват, че тежестта на този данък може да не бъде разпределена равномерно сред държавите членки. Поради тази причина ЕИСК смята, че за да бъдат компенсирани най-съществените отрицателни последици, които прилагането на ДФС би могло да донесе за реалната икономика, би било необходимо да се прецени въвеждането на подходящи компенсаторни механизми.“

Изложение на мотивите

Факт е, че финансовият сектор има различна икономическа тежест спрямо общата икономика във всяка държава членка. Ето защо е целесъобразно ЕИСК да отчете този факт.

Изменението беше поставено на гласуване и отхвърлено с 86 гласа „за“, 137 гласа „против“ и 15 гласа „въздържал се“.

Параграф 3.3.2 се изменя, както следва:

„Като изтъква отново, че настоящата криза се дължи на финансова криза, която започна през 2007 г., а от 2008 г. се разпространи в сферата на реалната икономика⁽¹⁾, ЕИСК смята, че, наред с политическата класа, секторът, който в най-голяма степен е отговорен за тази криза – финансовият – трябва да бъде призован да допринесе в същата степен за нейното преодоляване. До днес ангажираността за подкрепа на финансовия сектор (под формата на финансиране и гаранции) от страна на държавите – членки на ЕС, възлиза на 4 600 милиарда евро или 39 % от БВП на ЕС-27 през 2009 г. Това е принос, който сериозно влоши състоянието на публичните финанси на някои от държавите – членки на ЕС, което предизвика опасна криза в еврозоната⁽²⁾.“

Изложение на мотивите

Когато става дума за отговорността за кризата, не можем да пренебрегваме ролята на политиките – ясно е, че техните безотговорни действия в продължение на много години допринесоха значително за кризата в много държави.

Изменението беше поставено на гласуване и отхвърлено със 72 гласа „за“, 154 гласа „против“ и 15 гласа „въздържал се“.

⁽¹⁾ Становище относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Засилване на координацията на икономическата политика за стабилност, растеж и работни места – инструменти за по-силно икономическо управление на ЕС“, ОВ С 107, 6.4.2011 г.

⁽²⁾ Европейска комисия, Брюксел, 28 септември 2011 г., SEC(2011) 1103 final, Работен документ на службите на Комисията – Обобщение на оценката на въздействието, която придружава документа „Предложение за директива на Съвета относно обща система на данък върху финансовите сделки и за изменение на Директива 2008/7/ЕО“.

Параграф 4.6 се изменя, както следва:

~~„Възможното допълнителното облагане на пенсионните фондове, предизвикано от въвеждането на ДФС, може евентуално да се разглежда като — би било — незначителен данък, като се имат предвид начините за осъществяване на инвестициите и тяхната типология, а освен това евентуалната преценка на типичните активи на пенсионните фондове (инвестиции с по-малка променливост) наистина ще може да компенсира и надхвърли евентуалните намалявания на доходността, дължащи се на прилагането на данъка. Много е вероятно, обаче, този данък да доведе до намаляване на равнището на бъдещите пенсии, което ще засегне в особена степен работниците в онези държави членки, в които фондовете, натрупани в рамките на капиталови пенсионни системи, представляват значителна част от тяхната пенсия. Ето защо Все пак ЕИСК смята, че с оглед неутрализирането или намаляването на последиците, всички трансакции, които включват трансфер (плащане) на вноски в пенсионните фондове и окончателното им изплащане, следва да бъдат напълно освободени от този данък и че следва да се разгледа за пенсионните фондове би могла да се прецени възможността за значително намаляване на ставките или за въвеждане на някои форми на освобождаване на този сектор по отношение на други трансакции.“~~

Изложение на мотивите

Както се видя от информацията, представена на заседанията на проучвателната група, този данък би могъл да намали бъдещия пенсионен капитал с около 5 %. Не е приемливо от морална гледна точка милиони бъдещи европейски пенсионери да бъдат принуждавани по този начин да намаляват размера на и без това ниските си бъдещи пенсии.

Изменението беше поставено на гласуване и отхвърлено с 82 гласа „за“, 142 гласа „против“ и 19 гласа „въздържал се“.

Параграф 4.7.3 се изменя, както следва:

~~„Що се отнася до прилагането на ставките, въпреки че в становището, прието през 2010 г. (вж. бележка под линия № 2), ЕИСК призовава за прилагане на единна ставка в размер на 0,05 %, Комитетът изразява съгласие, че прилагането на две ставки — така, както предлага Комисията — би напорило риска от делегализация на пазарите и гарантирало подходящи ресурси за бюджетите на Съюза и на държавите членки. Все пак ЕИСК смята, че ако този данък обхване само държавите от Европейския съюз и не се прилага в световен мащаб, максималната ставка не следва да надхвърля 0,05 %, а евентуалното ѝ увеличение на 0,1 % (в съответствие с предложението на Комисията) следва да се предприеме едва след няколко години, при условие че бъде направен подробен анализ на икономическите и социалните последици от приетото решение.“~~

Изложение на мотивите

Няма причина ЕИСК да променя предишната си позиция относно максималната ставка от 0,05 %, особено предвид множеството труднопредвидими последици, до които предложеното решение може да доведе.

Изменението беше поставено на гласуване и отхвърлено с 85 гласа „за“, 144 гласа „против“ и 12 гласа „въздържал се“.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно злоупотребата с вътрешна информация и манипулирането на пазара (пазарна злоупотреба)“

COM(2011) 651 final — 2011/0295 (COD)

и „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно наказателните санкции за злоупотреба с вътрешна информация и манипулиране на пазара“

COM(2011) 654 final — 2011/0297 (COD)

(2012/C 181/12)

Докладчик: **г-н Arno METZLER**

На 25 ноември 2011 г. Съветът и на 15 ноември 2011 г. Европейският парламент решиха в съответствие с член 114 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно злоупотребата с вътрешна информация и манипулирането на пазара (пазарна злоупотреба)“

COM(2011) 651 final — 2011/0295 (COD).

На 2 декември 2011 г. Съветът реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно наказателните санкции за злоупотреба с вътрешна информация манипулиране на пазара“

COM(2011) 654 final — 2011/0297 (COD).

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 7 март 2012 г.

На 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 28 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 138 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 8 гласа „въздържал се“.

1. Съдържание и заключения

1.1 ЕИСК приветства факта, че със своето предложение Комисията актуализира рамката, създадена с действащата Директива за пазарната злоупотреба и по този начин защитава доверието в интегритета на капиталовите пазари.

1.2 ЕИСК изразява принципно съгласие с предложението на Комисията. Що се отнася обаче до конкретната форма на предложението на Комисията - регламент и директива, ЕИСК изразява различни съмнения, някои от които са от принципен характер.

1.3 Значителна правна несигурност могат да създадат най-вече неясното формулиране на много от случаите в проекта за регламент за пазарната злоупотреба, както и възлагането на понататъшното им конкретизиране на ЕОЦКП (Европейски орган за ценни книжа и пазари) и съответно на Комисията на второ ниво. Това е повод за критика с оглед на принципа на яснота на наказателно правните норми в правовата държава. Принципът на яснота на наказателно правните норми в правовата държава не е заложен само в конституциите на държавите членки, а и в Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ). Не би било в интерес нито на Комисията, нито на държавите членки, както

и на ползвателите, ако един европейски законодателен акт предизвика подобни принципни съмнения от конституционен и наказателно-правен характер. Ето защо ЕИСК призовава Комисията да конкретизира в по-голяма степен случаите още на първо ниво.

1.4 Повод за критика дава и член 11 от предложението за регламент, в който всяко лице, натоварено професионално с организирането или извършването на сделки с финансови инструменти, е задължено да въведе механизми за откриване на пазарни злоупотреби. Увеличението на бюрократичните тежести не значи непременно подобряване на регулирането. ЕИСК подкрепя ефективното и балансирано регулиране. Тази разпоредба води не само до опасения, че ще бъдат подадени огромно количество необосновани сигнали, което не може да е в полза за надзорните органи. Този член ошетява непропорционално именно малките кредитни институции и поради това може да навреди на местните икономически цикли, а по този начин най-вече и на интересите на населението, както и на малките и средните предприятия в селските райони. ЕИСК призовава Комисията да вземе предвид тези опасения и да избере диференциран подход на регулиране, както е направила в различни актуални законодателни предложения, например по отношение на намаляването на тежестите за малките и средните емитенти.

2. Основно съдържание на документа на Комисията

2.1 Приемането на Директива 2003/6/ЕО относно търговията с вътрешна информация и манипулирането на пазара беше първата стъпка на европейско равнище към хармонизиране на разпоредбите относно пазарната злоупотреба. На 20 октомври 2011 г. Европейската комисия публикува предложение за преразглеждане на тази директива под формата на директива (MAD) и на регламент (MAR) относно пазарната злоупотреба.

2.2 Целта на Комисията е да се актуализира рамката, създадена с действащата Директива относно пазарните злоупотреби и да се погрижи за напредък в хармонизирането на европейските разпоредби относно злоупотребата с вътрешна информация и манипулирането на пазара. По този начин Комисията реагира на променящите се пазарни условия.

2.3 Докато Директивата относно пазарните злоупотреби обхваща само финансовите инструменти, търгувани на регулирани пазари, в предложението приложното поле се разширява и се включват финансови инструменти, които се търгуват на нови платформи за търговия, както и на извънборсовия пазар („over the counter“). Освен това в предложението се увеличават правомощията на регулаторните органи за разследване и санкциониране и се цели намаляване на административната тежест за малките и средните емитенти.

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК приветства факта, че със своето предложение Комисията реагира на променящата се пазарна ситуация и че възнамерява да актуализира създадената с Директивата за пазарната злоупотреба рамка. Търговията с вътрешна информация и пазарната злоупотреба засягат доверието в интегритета на пазарите, което представлява безусловна предпоставка за функциониращ капиталов пазар.

3.2 Разширяването на приложното поле на действащите разпоредби относно пазарната злоупотреба, като се включват финансовите инструменти, търгувани на нерегулирани пазари, както и използването на високоразвити технологии за прилагане на търговски стратегии - например при високочестотна търговия, е целесъобразна мярка. Това обаче може да спомогне за гарантиране на интегритета на пазарите, само ако е ясно какви биха били практическите последици от разширяването на приложното поле с включването на нови финансови инструменти, търгувани на извънборсовите пазари, и от високочестотната търговия.

3.3 По-голямото хармонизиране на разпоредбите за злоупотреба с вътрешна информация и манипулиране на пазара заслужава да бъде приветствано. Но изборът на Комисията да представи настоящото предложение под формата на регламент и на директива относно пазарната злоупотреба, в действителност може да породи множество правни проблеми, по-специално по отношение на засегнатите в предложението общи принципи на наказателното и конституционното право, и по тази причина дава повод за критика.

4. Специфични бележки

4.1 ЕИСК приветства разширяването на приложното поле, като се включат финансови инструменти, търгувани на извънборсовите пазари. Не е обаче ясно под каква форма те ще бъдат обхванати от предложението. За инструментите, търгувани на

извънборсовите пазари, често пъти не съществува пазар, тъй като те се търгуват единствено двустранно. В това отношение за ползвателите би било полезно допълнително конкретизиране - например Комисията или ЕОЦКП могат да разработят примерни случаи.

4.2 ЕИСК приветства също така по принцип включването в приложното поле на разпоредбите относно пазарната злоупотреба на високоразвити технологии за прилагане на търговски стратегии. Трябва да се има предвид обаче, че основаната на компютърни алгоритми търговия не е негативно явление сама по себе си, а се използва от кредитните институции и за обработване на ежедневни банкови нареждания от частни клиенти. Ето защо за ползвателите и в този случай е необходимо конкретизиране на това, което е разрешено от законодателството. В това отношение също би било целесъобразно разработването на примерни случаи от Европейската комисия или ЕОЦКП.

4.3 По отношение на законотворчеството в областта на наказателното право Европейският съюз трябва да спазва принципа на субсидиарност. Действащото право предвижда регулиране под формата на директива и няма очевидни основания да се отправят критики към този подход. В този контекст не е ясно защо Комисията не продължава да го използва. В предложението се предвижда в Директивата (MAD) да бъде включена разпоредба по отношение на санкционирането. Случаите, които подлежат на санкциониране, обаче се уреждат в Регламента (MAR) и той трябва да бъде приложен пряко в държавите членки.

4.4 Регулирането на случаите под формата на регламент поражда въпроси, тъй като предложените разпоредби биха могли да доведат до редица трудности при правоприлагането. За разлика от директивата, държавите членки не могат да попречат на прилагането на тези разпоредби. В съответствие с целите на предложението на Комисията обаче би трябвало да се избягват затруднения в правоприлагането.

4.5 Затруднения в правоприлагането биха могли да възникнат и поради неprecизните формулировки, както и заради използването на неясни правни понятия. Правната несигурност, породена от правилата относно санкционирането, засяга общи принципи на конституционното, както и на наказателното право. Те включват и принципа за яснота на наказателно правните норми (*nulla poena sine lege certa* - „няма наказание без установен закон“ - напр. в член 103, параграф 2 от Конституцията на Германия (Grundgesetz), член 25, параграф 2 от Конституцията на Италия). Според него от една норма трябва да става ясно в кои случаи се санкционира определено поведение. Този общ принцип на правовата държава е заложен и в член 7 от ЕКПЧ (Европейската конвенция за правата на човека). ЕИСК изразява съмнение дали този принцип е спазен в достатъчна степен по отношение на повечето разпоредби в предложението за регламент. Дори действащият регулаторен правен режим по отношение на търговията с вътрешна информация, поне в специализираната германска юридическа литература, се определя като пораждащ твърде голяма правна несигурност, поради което и се разглежда критично.

4.6 Правна несигурност поражда и онези разпоредби, които оправомощават Комисията, съответно ЕОЦКП, да конкретизират случаите, подлежащи на санкциониране на второ ниво (Level-2), както е случаят в член 8, параграф 5 от предложението за регламент (MAR). Действително от член 8 сам по себе си не произтичат юридически последици, тъй като тази разпоредба

само дава определение на понятието „манипулиране на пазара“, но все пак би било изопачаващо да се посочва пряката липса на санкциониращо въздействие на член 8, тъй като тази разпоредба в качеството си на основно определение на престъплението „пазарна измама“ в края на краищата задължително представлява част от правилата относно санкционирането. Освен това, приложение I към MAR вече съдържа каталог от показатели във връзка с отделните характеристики на нарушенията по член 8, поради което е спорно дали той трябва да се конкретизира допълнително на второ ниво. ЕИСК разбира мотивите, залегнали в основата на подхода на Комисията – да се позволи постоянно адаптиране към актуалните развития на пазара и поради това конкретизирането на отделни елементи или аспекти да се възложи на Комисията или ЕОЦКП. Новите пазарни развития могат да променят и изискванията към надзора. Като се има предвид че се засяга материя от областта на наказателното право, този подход поражда съмнения от гледна точка на правовата държава. Освен това от комбинирането на член 8, на приложението и евентуално на мерки, които ще бъдат конкретизирани по-късно, не се разбира ясно какъв вид поведение трябва да бъде санкционирано.

4.7. Освен това ЕОЦКП вероятно ще бъде претоварен не само заради предвиденото в предложението за регламент относно пазарната злоупотреба конкретизиране на второ ниво (Level-2), но и заради уточненията, които същевременно трябва да бъдат направени във връзка с предложението за преработване на Директива 2004/39/ЕО (ДПФИ). Това поражда опасения за допълнителни забавяния и продължаваща несигурност.

4.8. Колебания се пораждат и във връзка с кръга от адресати, тъй като разпоредбата в член 11, параграф 2 от проекта за MAR задължава онези, които професионално уреждат или изпълняват сделки с финансови инструменти, да създадат механизми за предпазване и разкриване на пазарни злоупотреби.

4.9. Лица, които извършват професионално транзакции с финансови инструменти, вече имат задължението да предупреждават компетентния орган, ако съществуват основания за подозрение (вж. член 6, параграф 9 от Директивата относно пазарните злоупотреби). Според германския надзорен орган BaFin (вж. Bericht BaFin Journal, юли 2011 г., стр. 6 и следващите) при сигнализирането за такива подозрения се получава много ценна информация. Тези случаи нарастват постоянно.

4.10. Въвеждането на системен механизъм за разкриване може да увеличи броя на сигналите за предполагаеми подозрителни сделки. Надзорните органи обаче не бива да бъдат затрупвани с неоснователни сигнали. На практика проблемът във връзка с нарушенията на забраната за пазарни злоупотреби изглежда не се състои толкова в това, че надзорните органи не научават за нарушенията, а по-скоро че по-голямата част от делата не се разглеждат от прокуратурата или съответно се преустановяват при заплащане на определена сума. Може би в това отношение в държавите членки липсват специализирани отдели на прокуратурата.

4.11. Възниква също така въпросът дали всеки, който професионално урежда или изпълнява сделки с финансови инструменти, изобщо е подходящият адресат за създаване на система, с която да се предотвратяват или разкриват пазарни злоупотреби.

4.12. Цялостен поглед върху търговията на национално равнище би трябвало във всеки случай да имат надзорните органи на борсовата търговия. Тъй като пазарните измами могат да бъдат трансгранични, ЕИСК би приветствал оправомощаването на тези органи да развиват международно сътрудничество.

4.13. Под въпрос е по-специално дали малките и средните кредитни институции следва да бъдат задължени да създадат системни механизми за предпазване от пазарни злоупотреби и за тяхното разкриване. Създаването на специални механизми най-вероятно би представлявало прекомерна тежест за тях. Малки и средни кредитни институции се срещат често в селските райони и са от значение за обслужването на тамошното население, както и на малките и средните предприятия. По този начин те допринасят за укрепване на местните икономически цикли и за насърчаване на местната заетост. Тук могат да се посочат за пример кредитни кооперации като Cajas Rurales в Испания или Volks- und Raiffeisenbank в Германия. Кредитните институции не могат да поемат задачите на надзорния орган. Разкриването и по-специално оценката на случаи на пазарна злоупотреба е задача на надзорните органи.

4.14. Наред с това, налагането на допълнителни тежести на малките и средните кредитни институции би било в противоречие с целта на Комисията с предложенията да се намали също и административната тежест за малките и средните емитенти. Комисията си постави тази цел, наред с други цели, не само при представянето на своето предложение за регламент относно пазарната измама, но и при предложението за преработване на Директивата за прозрачността 2004/109/ЕО. Фрапиращите случаи на манипулиране на пазара, които станаха известни във връзка с отделни банки, бяха дело на отделни търговци в сектора на инвестиционното банкиране, като французинът Jérôme Kerviel през 2008 г. Широко известни случаи на търговия с вътрешна информация показват, че кредитните институции по-скоро не играят роля във връзка с този вид престъпление. Ето защо, що се отнася до създаването на системни механизми за предпазване и разкриване на пазарни злоупотреби, малките и средните кредитни институции не са подходящи адресати, а недиференцираният в това отношение подход на член 11 от проекта за MAR не отчита в достатъчна степен тези различия.

4.15. В този контекст следва да се обмисли възможността за създаването на надзорна структура във връзка с пазарните измами по примера на саморегулирането на свободните професии под държавен правен надзор за лицата, натоварени професионално с организирането или извършването на сделки с финансови инструменти. Подобна надзорна структура би интегрирала необходимите професионални познания и познанията за бранша с цел изграждане на качествен, гарантиращ доверие и ефективен професионален надзор. Ако на участниците на финансовия пазар се възложат задачи, свързани със саморегулиране под държавен правен надзор, това ще бъде от полза най-вече за потребителите, а не за интересите на операторите на пазара, които ще се следят взаимно. Саморегулирането води до разрушаване на придобитите привилегии и създава прозрачност.

4.16. Предвидената клауза за отказ от прилагане в проекта за MAD (Съображение 20-22) за Обединеното кралство, Ирландия и Дания противоречи на целта за хармонизиране на законодателството. Ето защо едно допълнение или изменение на проекта на съответните места би отговаряло на контекста на тази цел. Обединеното кралство вече обяви, че ще използва правото си

на отказ и поне засега няма да участва в приемането и прилагането на директивата. Като аргумент се посочва най-вече, че проектът за MAD зависи от резултатите от обсъжданите в момента предложения по MAR и ДПФИ (Директива за пазарите на финансови инструменти) и че понастоящем не е ясно какви ще бъде произтичащите от това последици. От една страна, тази позиция потвърждава от наша гледна точка

изразените по-горе съмнения във връзка с правната несигурност, която биха породили използването на неясни правни понятия и възлагането на по-нататъшното им конкретизиране на Комисията и на ЕОЦКП. От друга страна, с оглед на стремежа за хармонизиране на правото този подход е спорен, тъй като Лондон - най-големият финансов център в ЕС, се намира в Обединеното кралство.

Брюксел, 28 март 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1060/2009 относно агенциите за кредитен рейтинг“

COM(2011) 747 final — 2011/0361 (COD)

(2012/C 181/13)

Докладчик: **г-н PÁLENÍK**

На 13 декември 2011 г. Съветът, и на 30 ноември 2011 г. Европейският парламент решиха, в съответствие с член 114 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1060/2009 относно агенциите за кредитен рейтинг“

COM(2011) 747 final — 2011/0361(COD).

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 7 март 2012 г.

На 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 29 март 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 118 гласа „за“, 32 гласа „против“ и 15 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Изготвянето на настоящото становище е свързано с предложението на Комисията, насочено към отстраняване на големите недостатъци по отношение на прозрачността, независимостта, конфликта на интереси, качеството на процедурите за определяне на рейтингите. ЕИСК приветства факта, че с предложението регламент се цели да се отстранят тези проблеми, но счита, че реакцията на Комисията на създаното се положение е закъсняла и недостатъчна.

1.2 Агенциите за кредитен рейтинг изпълняват важна роля на световните финансови пазари, тъй като определяните от тях рейтинги се използват от голям брой участници на пазарите. По този начин те оказват съществено влияние върху информираното инвестиране и финансовите решения. Поради тази причина е от основно значение определянето на кредитни рейтинги да се извършва в съответствие с принципите на интегритет, прозрачност, отговорност и добро управление и настоящият регламент относно агенциите за кредитен рейтинг вече дава съществен принос в това отношение.

1.3 Според ЕИСК пазарите не са в състояние да се саморегулират, затова е от основно значение да се въведат възможно най-строгите правила, които да се прилагат и контролират по също толкова строг начин. Въпреки това в предложението не се съдържат ясни указания как следва да се прилага регламентът. Освен това ЕИСК изразява дълбоки съмнения по отношение на това, че желаните резултати могат да се постигнат единствено чрез засилване на регулирането. Всъщност това би допринесло по-скоро за допълнително намаляване на отговорността на различните надзорни органи, които, напротив, би трябвало да имат по-голямо участие в оценяването на даваните от агенциите мнения.

1.4 ЕИСК счита, че във вида, в който е представено в предложението регламент, европейското измерение трябва да бъде подкрепено във възможно най-голяма степен чрез преговорите

на равнище Г-20, с оглед тези страни да прилагат сходни правила, с които да се гарантира последователност в целия свят.

1.5 За да се осигури по-широк спектър от кредитни рейтинги, с предложението се въвежда задължителна ротация на агенциите, които ги определят. Въпреки това ЕИСК си задава въпроса дали възприемането на това правило ще доведе до желания резултат.

1.6 Според Комитета един от основните проблеми е надеждността на рейтингите, определяни от агенциите, по-голямата част от които се намират в САЩ и са обект на множество конфликти на интереси. Затова ЕИСК призовава Комисията да създаде независима европейска агенция за кредитен рейтинг, която да може да присъжда рейтинги на държавен дълг, като отчита общия интерес. Агенциите за кредитен рейтинг неведнъж не са успявали да предвидят разволя на събитията — нещо, което също е подкопало доверието в тях. Независимо от ясните сигнали, подавани от пазара и от икономическите тенденции, те не винаги съумяват или желаят да откриват навреме инвестиционните рискове и в много случаи не успяват да изпълнят своята основна функция.

1.7 Именно поради тяхната неспособност да предвиждат правилно бъдещите развиятия и най-вече поради факта, че в кредитните рейтинги има елемент на самоосъществяваща се прогноза, недостатъчната прозрачност на методите, които агенциите използват за определяне на рейтингите, трябва да бъде разглеждана по-подробно.

1.8 ЕИСК има сериозни съмнения по повод независимостта на определяните рейтинги, по-специално поради механизма „емитентът плаща“. Всъщност е убеден в тяхната частична зависимост. Ясно е, че емитентът е заинтересован да си осигури най-високия възможен рейтинг и това поражда съмнения относно независимостта на присъдения рейтинг. Това е оценка, зад която често се крие спекулативна маневра, продиктувана най-малкото от ефекта на обявяването.

1.9 Абсолютно необходимо е да се обърне внимание на всички поставени в предложението въпроси и да бъдат предприети действия по тях. Трябва да се гарантира, че те наистина се зачитат както на европейско, така и на национално равнище. Комитетът счита, че на Европейския орган за ценни книжа и пазари (ЕОЦКП) трябва да се дадат необходимите средства за гарантиране на спазването.

1.10 В този смисъл ЕИСК приветства измененията във връзка с гражданската отговорност на агенциите за кредитен рейтинг и приканва Комисията да подобри ефективната защита на потребителите на финансови продукти, като създаде ефикасни средства за правна защита, позволяващи им да упражняват правата си и да получават обезщетения, без да се засягат санкциите, които надзорният орган би могъл да наложи на агенцията.

1.11 Конфликтът на интереси остава основен проблем и в предложението се съдържат редица мерки за неговото решаване. Въпреки това ЕИСК още веднъж подчертава, че те не са достатъчни, за да се постигне поставената цел. Причината за това е моделът „емитентът плаща“, особено когато става въпрос за рейтинги по поръчка или рейтинги на държави. Отрицателните рейтинги на държавните дългове и негативните перспективи по тях са в полза на купувачите на емитираните облигации под формата на по-високи лихвен процент и премия за риск. В някои случаи купувачите могат да бъдат същите организации – емитенти, които плащат на рейтинговите агенции за определяне на рейтинга на техните финансови инструменти, което може да доведе до възможни конфликти на интереси.

1.12 ЕИСК приветства не само стремежа да се сложи край на редица проблеми (свързани с прозрачността, конфликта на интереси, независимостта и конкуренцията) и да се затегне контролът върху функционирането на агенциите (ключови играчи на финансовите пазари), но и факта, че в регламента от 2011 г. са взети предвид някои важни въпроси, по-специално създаването на европейска рамка за мониторинг на агенциите за кредитен рейтинг ⁽¹⁾.

1.13 Все пак ЕИСК смята, че въпросът, свързан с агенциите за кредитен рейтинг, не е само юридически, а е по-скоро политически. Следователно най-добрият начин за защита на държавния дълг от често злоупотребните последици от оценките на агенциите, освен по-добрите и ограничени правила, включва следното:

- да им бъде забранено да публикуват оценки за държавния дълг;
- да се разшири мандатът на ЕЦБ, като се уеднакви с този на всички останали централни банки в света и се премахне по този начин недостатъкът, от който понастоящем тя страда;
- да се подобри настоящото управление на държавния дълг на еврозоната (становище ECO/307- CESE 474/2012).

2. Обосновка

2.1 Настоящата задълбочаваща се дългова криза е свързана с предходната банкова криза, която беше предизвикана от

сериозни пропуски в регламентирането и надзора на финансовите институции и на която Европейската общност реагира по бърз и подходящ начин, като прие Регламент (ЕО) № 1060/2009. Тази нова криза подчертава необходимостта от по-нататъшно повишаване на ефективността на редица дейности в областта на регламентирането и надзора на финансовите институции. В Регламент (ЕС) № 1060/2009 относно агенциите за кредитен рейтинг се съдържат стриктни правила за поведението на тези агенции, като основната цел е да се смекчат възможните конфликти на интереси и да се гарантира високо качество на рейтингите и на процеса на тяхното определяне.

2.2 Не бива да се забравя, че агенциите за кредитен рейтинг не са в състояние да предсказват действителния развой на събитията, което означава, че те оказват изключително вредно въздействие върху икономиките на страните. Списъкът на съмнителните агенции е дълъг, затова тук са посочени само някои от тях:

- през 1975 г. град Ню Йорк получи много благоприятен рейтинг непосредствено преди да обяви фалит (спиране на плащанията);
- малко по-късно Standard and Poor's увериха инвеститорите, че икономиката на окръг Orange (Калифорния) е в добро състояние и се управлява добре, въпреки факта, че заради спекулации с деривати бяха загубени 2 милиарда долара. Впоследствие срещу тази агенция бяха заведени редица дела ⁽²⁾;
- имаше и други подобни случаи, свързани с хедж фонда Long Term Capital Management, Международната кредитна и търговска банка (BCCI), фалита на спестовните банки в САЩ, съпътстваните с измами фалити на Enron, Worldcom, Tyco и др., а също и на Lehman Brothers ⁽³⁾;
- преди финансовата криза агенциите даваха дори на най-високорисковите ипотечни деривати (subprime) рейтинг AAA, с което убедили инвеститорите, включително пенсионните фондове, да ги купуват на едро ⁽⁴⁾;
- преди избухването на финансовата криза през 2008 г. агенциите за кредитен рейтинг единодушно даваха най-високите рейтинги на банките и фондовете, притежаващи ценни книжа, които нямаха никаква стойност и бяха замислени от спекуланти, какъвто беше случаят с американската застрахователна компания AIG ⁽⁵⁾;
- през декември 2009 г., например, Standard and Poor's присъди на гръцкия дълг рейтинг A- – същият като на Естония, която по това време се подготвяше за влизане в еврозоната ⁽⁶⁾.

⁽²⁾ Ibrahim Warde, „Ces puissantes officines qui notent les Etats“ („Тези могъщи организации, които дават оценки на държавите“), Le Monde diplomatique, февруари 1997 г.

⁽³⁾ Marc Roche, „Le capitalisme hors la loi“ („Капитализмът извън закона“), Éditions Albin Michel, 2011 г., стр. 70.

⁽⁴⁾ Joseph E. Stiglitz, „Le triomphe de la cupidité“ („Триумфът на алчността“), Les lignes qui libèrent, 2010 г., стр. 166.

⁽⁵⁾ Hervé Kempf, „L'oligarchie ça suffit, vive la démocratie“ („Стига олигархия, да живее демокрацията“), Éditions du Seuil, Paris 2011 г., стр. 72.

⁽⁶⁾ Пак там.

⁽¹⁾ Становище на ЕИСК относно „Агенции за кредитен рейтинг“, ОВ С 54, 19.2.2011, стр. 37.

2.3 Сега, когато цяла Европа изнемогва в дългова криза и някои страни са на ръба на фалита, ще бъде изключително важно Комисията да направи всичко в своите правомощия, за да стимулира съживяването на икономиката. Макар и да е подходящ инструмент за подсилване на това начинание, настоящото предложение трябва да бъде по-амбициозно.

2.4 Има какво да се желае в неговия подход към рейтинзите на държавните дългове, като самите тези рейтинги също са под въпрос, при положение че страни с еднакъв рейтинг плащат различни лихви. От това произтича и друг въпрос, който все още не е решен: политическата стойност на определяните от агенциите рейтинги.

2.5 В своя документ за консултация (7), изготвен в резултат на публична консултация през 2010 г., Европейската комисия представя варианти за решаване на проблемите, свързани с това, че участниците на пазара се доверяват на рейтинзите, и обръща внимание върху необходимостта от въвеждане на независима оценка на кредитния риск от инвестиционните компании, от подкрепа за по-голяма конкуренция на пазара на кредитни рейтинги, от въвеждане на гражданска отговорност за агенциите за кредитен рейтинг, както и на варианти за разрешаване на потенциалните конфликти на интереси, произтичащи от използването на модела „емитентът плаща“.

2.6 Мнозина от респондентите, участвали в публичната консултация, организирана от Европейската комисия между 5 ноември 2010 г. и 7 януари 2011 г., изразиха безпокойство по повод прекомерното и дори механично доверие в кредитните рейтинги и подкрепиха също така постепенното намаляване на позоваванията на кредитните рейтинги в законодателството. Същевременно те подчертаха факта, че намирането на подходящи инструменти, които да ги заменят, ще бъде важна част от търсенето на подходящо решение.

2.7 Европейският парламент, който на 8 юни 2011 г. публикува незаконодателна резолюция относно агенциите за кредитен рейтинг (8), също потвърди необходимостта от подобряване на регулаторната рамка за тях и от предприемане на подходящи мерки, с които да се намали доверяването на кредитните рейтинги.

2.8 Европейският съвет от 23 октомври 2011 г. (9) направи заключението, че подобряването на финансовото регулиране остава ключов приоритет за ЕС и приветства факта, че от 2008 г. насам е постигнато много с реформата на регулаторната и надзорната рамка, но призова за продължаване на усилията, за да се открият и отстранят слабостите на финансовата система с цел предотвратяване на бъдещи кризи.

2.9 На международно равнище Съветът за финансова стабилност (СФС) утвърди през октомври 2010 г. принципи за намаляване на зависимостта на властите и финансовите институции от рейтинзите, присъждани от агенциите за кредитен рейтинг (10). С тези принципи, одобрени от срещата на върха на G-20 в Сеул през ноември 2010 г., се призовава за премахване или замяна в законодателството на позовавания на

подобни рейтинги в случаите, когато има подходящи алтернативни стандарти за кредитоспособност и за задължаване на инвеститорите да правят свои собствени оценки на кредитоспособността.

2.10 Поради тези причини Регламент (ЕО) № 1060/2009 относно агенциите за кредитен рейтинг трябва да бъде изменен, най-вече за да се намалят потенциалните рискове, свързани с доверяването на кредитните рейтинги от страна на участниците на пазара, високата степен на концентрация на пазара на кредитни рейтинги, въвеждането на гражданска отговорност на агенциите за кредитен рейтинг по отношение на инвеститорите, конфликтите на интереси, свързани с модела „емитентът плаща“, и акционерната структура на агенциите за кредитен рейтинг.

3. Кратък преглед на измененията на Регламент (ЕО) № 1060/2009

3.1 *Разширяване на приложното поле на регламента с цел обхващане на рейтинговите перспективи*

3.1.1 Предложението на Комисията разширява обхвата на правилата относно кредитните рейтинги, така че при необходимост той да включва и „рейтинговите перспективи“. Значението на рейтинговите перспективи за инвеститорите и емитентите и тяхното въздействие на пазара са сравними със значението и въздействието на кредитните рейтинги и поради това агенциите за кредитен рейтинг се задължават по-специално да оповестяват периода, в който се очаква промяна на кредитния рейтинг.

3.2 *Изменения по отношение на използването на кредитни рейтинги*

3.2.1 С предложението за регламент относно агенциите за кредитен рейтинг се добавя и разпоредба, с която някои финансови институции се задължават да правят своя собствена оценка на кредитния риск, като целта е да се намали прекомерното и дори механично доверяване само на външните кредитни рейтинги за оценка на кредитното качество на активите.

3.3 *Изменения във връзка с независимостта на агенциите за кредитен рейтинг*

3.3.1 Трябва да се увеличи независимостта на агенциите за кредитен рейтинг в рамките на настоящия модел „емитентът плаща“, за да се повиши равнището на надеждност на кредитните рейтинги.

3.3.2 Един от начините за увеличаване на независимостта посредством елиминиране на конфликтите на интереси е правилото, според което акционер или член на агенция за кредитен рейтинг, който притежава не по-малко от 5 %-ен дял в тази агенция, няма да може да притежава дял от 5 или повече процента в друга агенция за кредитен рейтинг, освен ако съответните агенции не са част от една и съща група.

3.3.3 Въвежда се ротационно правило за агенциите за кредитен рейтинг, на които даден емитент възлага определянето на собствения си кредитен рейтинг или на кредитния рейтинг на своите дългови инструменти. От агенцията за кредитен рейтинг, която е свършила своята работа, се изисква да предостави на следващата агенция за кредитен рейтинг всички документи, съдържащи релевантна информация.

(7) http://ec.europa.eu/internal_market/securities/docs/agencies/summary-responses-cra-consultation-20110704_en.pdf.

(8) <http://www.europarl.europa.eu/oel/FindByProcnum.do?lang=en&procnum=INI/2010/2302>.

(9) http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdta/en/ec/125496.pdf.

(10) http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_101027.pdf.

3.3.4 Същевременно правилото за вътрешна ротация на персонала се коригира, за да не се допуска анализаторите да се местят от една агенция в друга с досиетата на клиентите.

3.3.5 Агенция за кредитен рейтинг не би следвало да публикува кредитни рейтинги в случаите, в които има конфликт на интереси, произтичащ от участието на лица, които притежават повече от 10 % от капитала или правата на глас в агенцията за кредитен рейтинг или заемат друга важна позиция.

3.3.6 На лицата, които притежават над 5 % от капитала или правата на глас в агенцията за кредитен рейтинг, както и на тези, които заемат други важни позиции, няма да се разрешава да предоставят консултантски услуги на оценяваната организация.

3.4 *Изменения във връзка с разкриването на информация за методологиите на агенциите за кредитен рейтинг, кредитните рейтинги и рейтинговите перспективи*

3.4.1 Предложени са процедури за изготвяне на нови методологии за определяне на кредитни рейтинги или за промяна на съществуващите. Консултацията със заинтересованите страни също трябва да бъде включена в този процес. Като компетентен орган ЕОЦКП ще оцени съобразността на предложените нови методологии със съществуващите изисквания и тези методологии ще могат да се използват само след одобрение от ЕОЦКП.

3.4.2 Ако се открият грешки в методологиите, агенциите за кредитен рейтинг би трябвало да имат задължението да отстранят грешките и да информират за тях ЕОЦКП, оценяваните организации и широката общественост.

3.4.3 Емитентът трябва да бъде информиран за главните основания за оценката най-малко един пълен работен ден преди публикуването на рейтинга или на рейтинговата перспектива, за да има възможност да открие възможните грешки в рейтинговата оценка.

3.4.4 Агенциите за кредитен рейтинг следва да оповестяват информацията за всички организации или дългови инструменти, за които им е поискан първоначален преглед или предварителен рейтинг.

3.5 *Изменения във връзка с държавните рейтинги*

3.5.1 За да се повиши качеството на държавните кредитни рейтинги, правилата за тези рейтинги ще станат по-строги и оценките ще се правят по-често, най-малко веднъж на всеки шест месеца.

3.5.2 С оглед на подобряване на прозрачността и повишаване на равнището на разбиране от страна на ползвателите, агенциите за кредитен рейтинг би трябвало да бъдат задължени да публикуват пълен доклад за проучването, когато представят или променят държавни рейтинги.

3.5.3 Агенциите за кредитен рейтинг ще предоставят също така подробна информация относно своя оборот, включително данни за таксите по класове активи. Тази информация трябва да позволи да се прецени в каква степен агенциите за кредитен рейтинг използват своите ресурси за присъждане на държавни рейтинги.

3.6 *Изменения във връзка със съпоставимостта на кредитните рейтинги и таксите за кредитни рейтинги*

3.6.1 Всички агенции за кредитен рейтинг ще бъдат задължени да съобщават своите рейтинги на ЕОЦКП, който ще

публикува наличните рейтинги за дългови инструменти под формата на Европейски рейтингов индекс (EURIX).

3.6.2 ЕОЦКП ще може да изготвя за Комисията проекти на технически стандарти въз основа на хармонизирана рейтингова скала. Всички рейтинги ще следват една и съща стандартна скала, като по този начин ще се гарантира по-лесната сравнимост на рейтингите.

3.6.3 Таксите, начислявани за присъждане на рейтинг, следва да бъдат недискриминиращи и да не бъдат обвързани с никаква форма на условност, т.е. да се основават на реалните разходи и на прозрачно ценообразуване и да не зависят от резултата от оценката. Агенциите за кредитен рейтинг следва ежегодно да предоставят списък на таксите, начислявани за отделните услуги.

3.6.4 ЕОЦКП следва също да извършва и мониторинг на дейностите, отнасящи се до концентрацията на пазара, свързаните с тази концентрация рискове и въздействието върху цялостната стабилност на финансовия сектор.

3.7 *Изменения във връзка с гражданската отговорност на агенциите за кредитен рейтинг спрямо инвеститорите*

3.7.1 Комисията предлага в новите разпоредби да се даде възможност за подаване на иски за вреди, причинени от нарушение на задълженията, произтичащи от Регламента относно агенциите за кредитен рейтинг, извършено умишлено или поради груба небрежност, ако въпросното нарушение е повлияло на кредитния рейтинг, на който инвеститорът се е доверил.

3.8 *Други изменения*

3.8.1 По отношение на някои аспекти, свързани с агенциите за кредитен рейтинг, обхватът на регламента се разширява, така че да бъдат включени „сертифицираните“ агенции за кредитен рейтинг, установени в трети страни.

4. Общи бележки

4.1 С предложението на Комисията се правят подходящи изменения на настоящия Регламент на Европейския парламент и на Съвета (ЕО) № 1060/2009 относно агенциите за кредитен рейтинг, по-специално във връзка с предоверяването на кредитните рейтинги от страна на участниците на пазара, високата степен на концентрация на пазара на кредитни рейтинги, въвеждането на гражданска отговорност на агенциите за кредитен рейтинг по отношение на инвеститорите, конфликтите на интереси, свързани с модела „емитентът плаща“ и акционерната структура на агенциите за кредитен рейтинг. Въпреки това Комитетът отбелязва, че на места в регламента липсват подробности и някои части са неясни. ЕИСК изразява убеждението, че там, където това е възможно и желателно, окончателният вариант на регламента ще бъде по-конкретен, по-ясен и по-малко двусмислен.

4.2 ЕИСК изразява съмнения относно това, доколко действително надеждни ще са бъдещите самостоятелно изготвяни кредитни оценки, а оттук и относително доверяването на тях впоследствие. Това се дължи на факта, че при сегашното състояние на нещата с най-голямо доверие се ползват рейтингите, определяни от агенции извън ЕС. Ако финансовите институции продължават да разчитат на техните рейтинги, предложеният регламент е обречен на неуспех. Същевременно остава неясно по какъв начин Комисията възнамерява да наложи изготвянето на подобни оценки.

4.3 Същото се отнася и за предлаганото правило за ротация. Дори ако в резултат от това правило се създаде нова агенция с цел да се разшири спектърът от мнения, може да се очаква, че тази нова агенция ще се влияе от становищата на установените агенции и, следователно, очакваният плурализъм на мнения няма да бъде постигнат.

4.4 ЕИСК изразява много сериозни съмнения относно независимостта на предоставяните рейтинги, особено поради факта, че механизмът „емитентът плаща“, включително в случая с рейтингите на държавите, оказва влияние на лихвите, които суверенните държави плащат на финансовите институции и на другите купувачи на техния дълг. Поради това ЕИСК предлага Комисията да пристъпи към разглеждане на функционирането на финансовите пазари като цяло и към тяхното по-строго регулиране.

4.5 ЕИСК подкрепя контрола върху определянето на възнагражденията на отделните анализатори и необвързването на това възнаграждение с резултатите от рейтинга. Въпреки това не е ясно какви осезаеми стъпки възнамерява да предприеме ЕОЦКП, за да контролира спазването на това предложение. Поради това Комитетът предлага този въпрос да се проучи по-подробно.

5. Конкретни бележки

5.1 ЕИСК припомня, че спазването на установената правна рамка трябва да се гарантира, най-вече като се въведат санкции за директорите и мениджърите на европейските и международните органи за надзор на пазара, които не изпълняват своите задължения, предвид вредите, които подобно неспазване причинява на банките, на правилното функциониране на финансовата система, а също така и на икономиката, бизнеса и отделните лица.

5.2 ЕИСК приветства по-големия стремеж за защита на потребителите на финансови продукти чрез въвеждането на гражданска отговорност за агенциите за кредитен рейтинг. В това отношение Европейският парламент и Съветът са взели предвид предходно становище на ЕИСК⁽¹¹⁾. ЕИСК обаче счита, че това трябва да бъде разработено с повече подробности и да бъде много по-ясно. То трябва също така да бъде обвързано по ясен начин със санкции, които ЕОЦКП може да налага.

5.3 ЕИСК изразява някои съмнения във връзка с направения в регламента опит да се засили конкуренцията на пазара за кредитни рейтинги посредством въвеждането на хармонизирана рейтингова скала. Въпреки това той подкрепя тази разпоредба, тъй като тя дава възможност за по-добро сравнение на рейтингите.

5.4 ЕИСК смята, че в опита си да подобри качеството, прозрачността, независимостта, плурализма на мнения и конкуренцията при определянето на рейтинги, Комисията трябва да създаде независима европейска агенция за определяне на рейтинги, която да публикува независими рейтинги на държавен дълг, с цел защита на общия интерес.

5.5 ЕИСК е съгласен с необходимостта да се наложат ограничения, свързани със собствеността върху агенциите за кредитен рейтинг, за да се гарантира, че те се възприемат като независими,

но би предпочел гаранции за тяхната пълна независимост. Същевременно трябва да се гарантира, че нито един инвеститор не притежава дори индиректно повече от определен процент от капитала на агенцията.

5.6 ЕИСК се опасява, че дори предоставянето на участниците на финансовия пазар на възможност да изготвят свои собствени рейтинги и намаленото използване на външни рейтинги няма да гарантират нито обективността на решенията, вземани от участниците на финансовия пазар, нито по-широк спектър от мнения. Същевременно Комитетът има съмнения доколко по-малките финансови институции разполагат с необходимите средства за създаване на аналитични отдели, които да изготвят тези рейтинги.

5.7 ЕИСК има известни опасения във връзка с въвеждането на гражданска отговорност за агенциите за кредитен рейтинг, тъй като тези агенции многократно са публикували грешни рейтинги, без досега да им се е налагало да поемат отговорност за своите грешки, с изключение на някои много редки случаи. Поради тази причина ЕИСК не е убеден, че предложеният регламент ще може да промени това. Същевременно ЕИСК счита, че би било целесъобразно да се повиши по максимално последователен и ефективен начин гражданската отговорност на институциите, които използват рейтинги при предоставянето на някои услуги, като например отговорност на банките при предоставянето на инвестиционни консултации.

5.8 Според Комитета трябва да се наблегне на преразглеждането на контрола върху агенциите за кредитен рейтинг, който понастоящем не е достатъчно всеобхватен и би следвало да стане системен, последователен и колкото се може по-всеобхватен.

5.9 ЕИСК счита, че предложените правила за конфликтите на интереси са от основно значение, но намира, че предложението е твърде неясно в тази си част. Те трябва да бъдат представени с повече подробности, особено когато става въпрос за определянето на задълженията на различните институции, които контролират спазването.

5.10 ЕИСК стига до същото заключение по отношение на техническите аспекти и начина, по който Европейският рейтингов индекс (EURIX) се определя понастоящем, като същевременно си задава въпроса дали подобен индекс може да замени всякаква допълнителна информация.

5.11 В предложението се споменават кредитните рейтинги на страните, но не се дава точно определение на „страна“. Това има значение, тъй като върху финансовото положение на дадена страна влияят и нейните социални и здравни фондове, които са свързани пряко или непряко с националния бюджет. Обществеността има право да знае дали има риск за покриването на нейните здравни или социални нужди.

5.12 Рейтингите на страните трябва да се определят много внимателно, тъй като оказват влияние върху голям брой аспекти, свързани с начина, по който страната действа на финансовите пазари. Следователно Комисията трябва да обръща по-голямо внимание на рейтингите на държавните дългове и да даде по-подробен отговор.

⁽¹¹⁾ Становище на ЕИСК относно „Агенции за кредитен рейтинг“, ОВ C 54, 19.2.2011, стр. 37.

5.13 Един от основните нерешени въпроси остава липсата на независимост на агенциите за кредитен рейтинг, произтичаща по-специално от използването на модела „емитентът плаща“, при който рейтингите се възприемат като обслужващи емитента, а не интересите на инвеститора. ЕИСК смята, че въвеждането на правилото за ротация няма да бъде достатъчна регулаторна мярка за борба с принципа „емитентът плаща“. Поради това той предлага да се обмислят някои други мерки за ограничаване на възможностите на емитента да избира агенция за кредитен рейтинг в зависимост от своите собствени цели.

5.14 Според ЕИСК предложеното правило за ротация не е достатъчно, за да отговори на очакванията, които неговото въвеждане би породило, по-специално по отношение на създаването на нови пазарни възможности. Поради тази причина Комитетът смята, че регламентът трябва да предвижда по-кратки периоди, по време на които емитентът да може да използва услугите на една и съща агенция за кредитен рейтинг, или по-дълги периоди, по време на които той да няма това право. Друго възможно решение е агенциите за кредитен рейтинг да се избират на случаен принцип. ЕИСК предлага също думата „последователно“ да бъде заличена от изречението „ако тя е присъдила рейтинги последователно за повече от десет дългови инструмента“ в съответния член.

Брюксел, 29 март 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

ПРИЛОЖЕНИЕ

към становището на Европейския икономически и социален комитет

Следният текст от становището на специализираната секция беше отхвърлен в полза на приетото от асамблеята предложение за изменение, въпреки че беше подкрепен от повече от една четвърт от подадените гласове:

Параграф 5.4

„5.4 ЕИСК смята, че в опита си да подобри качеството, прозрачността, независимостта, плурализма на мнения и конкуренцията при определянето на рейтинги, Комисията трябва да създаде независима европейска агенция за определяне на рейтинги, която да публикува независими рейтинги (заплащани от емитентите), но без да публикува рейтинги на държавите, като по този начин ще избягва евентуални обвинения в конфликт на интереси.“

Този текст от становището на специализираната секция беше отхвърлен със 78 гласа „против“, 55 гласа „за“ и 13 гласа „въздържал се“.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно общо европейско право за продажбите“

COM(2011) 635 final – 2011/0284 (COD),

и „Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Общо европейско договорно право за улесняване на трансграничните сделки на единния пазар“

COM(2011) 636 final

(2012/C 181/14)

Докладчик: г-жа BONTEA

На 11 октомври 2011 г. Комисията реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Общо европейско договорно право за улесняване на трансграничните сделки на единния пазар“

COM(2011) 636 final.

На 16 ноември 2011 г. Съветът и на 25 октомври 2011 г. Европейският парламент решиха, в съответствие с член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за общо европейско право за продажбите“

COM(2011) 635 final — 2011/0284 (COD).

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 8 март 2012 г.

На 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 29 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 87 гласа „за“, 54 гласа „против“ и 7 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Комитетът приветства намерението на Комисията да улесни разрастването на трансграничната търговия за предприятия (особено МСП), да насърчи пазаруването през граница за потребителите и да затвърди предимствата на вътрешния пазар.

1.2 Като взема предвид **избраните** за общото европейско право за продажбите **форма** (регламент) и **вариант** (избираем „втори режим“), Комитетът изразява задоволство от факта, че предходните му предложения са приети. Въпреки това, както посочва в свое предходно становище, Комитетът счита, „че тези цели трябва да се постигат поетапно, започвайки от трансграничните договори за продажба на стоки (B2B), като пилотни операции, чрез които да се тества съвместното съществуване на различните режими и тяхното конкретно приложение“⁽¹⁾.

1.3 Относно **принципите на субсидиарност и пропорционалност** Комитетът подчертава, че общото европейско право за продажбите трябва напълно да ги спазва.

1.4 По отношение на **съдържанието** Комитетът счита, че предложението за регламент се нуждае от редица важни подобрения, с цел:

— да улесни сделките в рамките на ЕС, така че да допринесе в значителна степен за подкрепа на икономическата дейност на единния пазар и да гарантира възползването от потенциала му в по-голяма степен;

— да предостави реална европейска добавена стойност по отношение на разходите и предимствата за икономическите оператори и потребителите;

— да предложи значителни предимства за по-добро законотворчество и опростена, разбираема и благоприятна за потребителя регулаторна среда;

— да намали разходите, свързани с трансграничните сделки;

— да гарантира правна сигурност и по-голяма съгласуваност между хоризонтални и вертикални разпоредби;

— да гарантира, че МСП и потребителите ще имат практическа полза от новите разпоредби.

⁽¹⁾ ОВ С 84, 17.3.2011 г., стр. 1.

1.5 Разделянето на общото европейско право за продажбите в два отделни документа, съдържащи правилата за договори между стопански субекти (B2B) и правилата за договори с потребители, и установяването на ясни срокове за всяка от категориите ще помогне на търговците и потребителите по-лесно да се информират за новите правила и да ги прилагат.

1.6 Комитетът придава голяма важност на незадължителния характер на новите разпоредби и на гарантирането на свободата да се преговаря по въпроса дали да се приеме общото европейско право за продажбите.

1.7 Комитетът изтъква следните основни аспекти:

- съществуването на някои сериозни трудности при прилагането на общото европейско право за продажбите;
- необходимостта да се отчитат в по-голяма степен специфичните характеристики на МСП;
- необходимостта след консултация с организации на работодателите, на МСП и на потребителите да бъдат изготвени европейски образци на договори за конкретни области на търговията или сектори на дейност, които да съдържат общи условия и да са налични на всички официални езици на ЕС. Те ще бъдат много полезни инструменти в отношенията между стопански субекти и между стопански субекти и потребители и следва да бъдат налични едновременно с публикуването на регламента;
- необходимостта да се гарантира по-голяма правна сигурност и да се подобри съдържанието на общото европейско право за продажбите;
- необходимостта, в съответствие с член 12 и член 169 на Договора, изискванията за защита на потребителите и МСП задължително да се вземат предвид при изготвянето и прилагането на всички европейски политики и приети мерки.

1.8 Комитетът подчертава, че приемането на общото европейско право за продажбите само по себе си не е достатъчно, за да се гарантира разрастване на трансграничната търговия за търговците и на пазаруването през граница за потребителите, и призовава Европейската комисия и държавите членки да продължат усилията си да развият в пълна степен потенциала на вътрешния пазар за икономически растеж и създаване на заетост.

1.9 Комитетът насочва вниманието към значението на съпътстващите мерки, за да се гарантира, че страните, които могат да прилагат общото европейско право за продажбите, в случай че то бъде окончателно прието, ще бъдат осведомени за правилното прилагане и еднаквото тълкуване на правото.

1.10 Организациите на потребителите обаче подчертават, че предложението в сегашния му вид не бива да се използва по отношение на потребителски сделки. МСП и организации на работодателите подчертават, че, при условие че бъдат направени редица изменения и предприети някои съпътстващи мерки, предложението може да се използва по отношение на потребителски сделки. Предложенията, представени от МСП и организациите на потребителите, все още се разминават в много аспекти. Намирането на най-доброто решение, което да е приемливо за всички, е сложен и труден процес.

1.11 Комитетът призовава Комисията, Съвета и Европейския парламент да вземат под внимание тези аспекти при оформянето на общото европейско право за продажбите или всяка друга инициатива, имаща за цел да регулира правата на потребителите в ЕС, и да продължат диалога с организациите на МСП и потребителите, така че това право да удовлетворява по-ефективно нуждите на бенефициерите, за да допринесе ефективно за улесняване на сделките в ЕС.

2. Контекст

2.1 Действащата правна рамка

2.1.1 Действащата правна рамка в ЕС се характеризира с различия в националните правни системи и договорното право на 27-те държави членки.

2.1.2 Законодателството на ЕС съдържа редица общи правила, особено в областта на договорите между стопански субект и потребител (B2C), с които се хармонизира материалното право в областта на потребителите. С приетата неотдавна Директива 2011/83/ЕС относно правата на потребителите ⁽²⁾ се хармонизират напълно ключови елементи на договорите от разстояние като информацията преди сключването на договора, официалните изисквания, правото на оттегляне, прехвърлянето на риска и доставката. В рамките на минималната хармонизация остават само правните гаранции и неравноправните договорни клаузи.

2.1.3 Членове 12, 38, 164, 168 и 169, параграф 4 от Договора гарантират примата на националните разпоредби, когато тези разпоредби носят по-голяма полза за потребителите.

2.2 Трудности за търговците и потребителите

2.2.1 Понастоящем само един от десет търговци в ЕС извършва износ в рамките на единния пазар, а повечето от тези, които го правят, изнасят само за малко на брой държави членки. Само 8 % от потребителите са закупували стоки и услуги по интернет от друга държава членка. Потенциалът на вътрешния пазар и на трансграничната електронна търговия все още не се експлоатира достатъчно.

2.2.2 Настоящите пречки произтичат, наред с другото, от различията в данъчните разпоредби, административните изисквания, трудностите в доставките, езиковите и културните различия, ниската степен на проникване на широколентовия достъп, правилата за защита на личните данни, изискванията към дизайна, териториалните ограничения по отношение на интелектуалната собственост, начините за плащане и различията в правната рамка. Данните на Комисията от други проучвания сочат, че в сделките между стопански субекти и потребители един от основните фактори, които пречат на потребителите да извършват покупки в чужбина, е липсата на ефективни средства за правна защита. 62 % от потребителите не са осъществявали онлайн покупки през граница, защото са се страхували от измама, 59 % не са знаели какво да правят, ако възникнат проблеми, 49 % са се притеснявали за доставката и 44 % не са били наясно с потребителските си права ⁽³⁾.

Търговците, по-специално МСП, се сблъскват със следните проблеми:

- недостатъчна осведоменост за разпоредбите на чуждестранното договорно право;

⁽²⁾ ОВ L 304 от 22.11.2011 г., стр. 64.

⁽³⁾ Индекс за развитие на пазарите на дребно от март 2011 г., пето издание.

- значителна правна сложност при трансграничната търговия в сравнение с вътрешната търговия;
- високи допълнителни разходи по сделката.

2.2.3 Пречките пред трансграничната търговия имат силно отрицателно въздействие върху търговците и потребителите.

3. Предложението на Комисията

3.1 В съобщението на Комисията ⁽⁴⁾ е изложено решението да се представи предложение за регламент ⁽⁵⁾, който установява общо европейско право за продажбите, със заявената цел за подобряване функционирането на вътрешния пазар чрез улесняване на разширяването на трансграничната търговия.

3.2 Предложението на Комисията представлява:

а) по отношение на **избрания инструмент**:

- **„втори режим“** на договорното право, еднакъв във всички държави членки и приложим на цялата територия на ЕС, който ще съществува наред с действащото национално законодателство в областта на договорното право;
- **незадължителен режим**, който може да бъде избран от страните. Потребителят трябва да попълни изрична декларация, в която изразява съгласието си с приложението на общото европейско право за продажбите и която е различна от декларацията, с която дава съгласие за сключването на договора.

б) по отношение на **формата**: във вид на регламент общото европейско право за продажбите ще бъде общо и пряко приложимо.

в) по отношение на **съдържанието**:

- цялостен (183 члена), но неизчерпателен набор от разпоредби на договорното право, който обхваща:
 - основните принципи на договорното право;
 - правото на страните да получат важна преддоговорна информация, правила за сключване на договор между две страни, правото на потребителя да се откаже и унищожимостта на договорите;
 - начина, по който следва да се тълкуват условията на договора, правила относно съдържанието и последиците на договорите, както и това кои условия на договора се смятат за неравноправни;
 - задълженията и средствата за правна защита на страните;
 - допълнителни общи правила за обезщетение за вреди и за дължими лихви вследствие на забавено плащане;
 - разпоредби относно връщане и погасяване.

Някои аспекти продължават да се уреждат от приложимите норми на националното право, съгласно регламент 593/2008 ⁽⁶⁾ (Рим I).

3.3 Общото европейско право за продажбите е насочено към договорите, които са свързани в най-голяма степен с трансграничната търговия (договори за продажба между стопански субекти и потребители или между стопански субекти, когато поне една от страните е МСП, включително договори за предоставяне на цифровото съдържание или свързани услуги).

3.4 Общото европейско право за продажбите обхваща само трансграничните договори (с възможност за държавите членки да разширят обхвата му).

4. Общи бележки

4.1 Комитетът приветства намерението на Комисията да улесни разрастването на трансграничната търговия за предприятия (особено МСП), да насърчи пазаруването през граница за потребителите и да затвърди предимствата на вътрешния пазар.

4.2 Комитетът подчертава, че общото европейско право за продажбите трябва напълно да спазва **принципите на субсидиарност и пропорционалност**.

4.3 Предвид **избраните** за общото европейско право за продажбите **форма** (регламент) и **вариант** (избираем за всяка отделна държава членка „втори режим“, който може да се прилага при изричното съгласие на страните), както се посочва в предходното становище на Комитета, „тези цели трябва да се постигат поетапно, започвайки от трансграничните договори за продажба на стоки (B2B), като пилотни операции“.

4.4 По отношение на **съдържанието** Комитетът счита, че предложението за регламент се нуждае от редица важни подобрения, с цел:

- да улесни сделките в рамките на ЕС, да допринесе в значителна степен за подкрепа на икономическата дейност на единния пазар и в по-голяма степен да се възползва от потенциала му;
- да предостави реална европейска добавена стойност по отношение на разходите и предимствата за икономическите оператори и потребителите;
- да предложи значителни предимства за по-добро законотворчество и опростена, разбираема и благоприятна за потребителя регулаторна среда;
- да намали разходите, свързани с трансграничните сделки;
- да гарантира правната сигурност и по-голямата съгласуваност между хоризонталните и вертикалните разпоредби, със специален акцент върху прозрачността, яснотата и простотата. Това ще е от полза не само за практикуващите юристи, но и особено за малките предприятия и потребителите;
- да гарантира, че МСП и потребителите ще имат практическа полза от новите разпоредби.

⁽⁴⁾ COM(2011) 636 final.

⁽⁵⁾ COM(2011) 635 final.

⁽⁶⁾ ОВ L 177, 4.7.2008 г., стр. 6.

4.5 Комитетът е подчертавал преди, че „тези цели трябва да се постигат поетапно, започвайки от транснационалните договори за продажба на стоки (B2B) като пилотни операции, чрез които да се тества съвместното съществуване на различните режими и тяхното конкретно приложение“⁽⁷⁾.

Разделянето на общото европейско право за продажбите в два отделни документа, съдържащи правилата за договори между стопански субекти и правилата за договори с потребители, и установяването на ясни срокове за всяка от категориите ще помогне на законодателите да решат кой законодателен механизъм би следвало да прилагат към всяка съвкупност от разпоредби, отчитайки силата на страните да диктуват договорните условия.

4.6 Настоящото съдържание на общото европейско право за продажбите доведе до значителна неудовлетвореност и критика от страна на МСП и организациите на потребителите, които оспорват фактическата необходимост от незадължителен инструмент за насърчване на електронната търговия и законодателния механизъм (избираем режим), използван при договорите между стопанските субекти и потребителите.

4.7 Комитетът призовава Комисията, Съвета и Парламента да вземат под внимание тези аспекти при оформянето на общото европейско право за продажбите и да продължат диалога с представителните организации на МСП и на потребителите, за да може то да удовлетворява по-ефективно нуждите на бенефициерите.

4.8 Комитетът придава голяма важност на незадължителния характер на новите разпоредби и на гарантиране на свободата да се преговаря по въпроса дали да се приеме общото европейско право за продажбите.

4.9 По отношение на големите предприятия или предприятия с господстващо положение на пазара Комитетът препоръчва да се намерят най-подходящите съпътстващи мерки, които да улеснят МСП да упражнят правото си свободно да избират между двата режима, при зачитане на незадължителния характер на общото европейско право за продажбите.

4.10 В съответствие с член 12 и член 169 на Договора, при изготвянето и прилагането на всички европейски политики и приети мерки трябва да се вземат предвид изискванията за защита на потребителите и МСП.

4.11 Комитетът отбелязва следните значителни затруднения при прилагането на общото европейско право за продажбите:

— трябва да се изясни взаимовръзката между незадължителния инструмент и европейското международно частно право, не на последно място по отношение на превеса над задължителните национални разпоредби и нормите на националния обществен ред (съответно член 9 и член 21 на Регламент 593/2008);

— следва изчерпателно да се разясни ролята на регламент Рим I при договори с потребители, като бъдат взети предвид

неотдавнашните решения на Съда на Европейския съюз, които предоставят насоки в това отношение;

— трябва да се гарантира в по-голяма степен правната сигурност и да се изготви цялостен набор от правила на договорното право, които не препращат към различните национални закони на всяка държава членка и не създават проблеми с тълкуването или изпълнението.

4.12 Комитетът подчертава, че приемането на общото европейско право за продажбите само по себе си не е достатъчно, за да се гарантира разрастване на трансграничната търговия и да се разгърне изцяло потенциалът на единния пазар за икономически растеж и създаване на заетост.

4.13 В условията на икономическа и финансова криза трябва да се положат всички усилия за създаване на рамка, която поощрява износа и премахва административните разходи; по отношение на потребителите е важно да се увеличи тяхното доверие в единния пазар и те да бъдат насърчени да пазаруват през граница, като им се предоставят ефективни средства за индивидуална правна защита.

4.14 Комитетът призовава Европейската комисия и държавите членки да продължат своите усилия за премахване на оставащите пречки пред трансграничната търговия, за насърчване и подпомагане на експортните дейности на МСП и за активно участие в определянето и прилагането на най-подходящите мерки, които биха позволили на търговците и потребителите да се възползват от възможностите, предлагани от единния пазар. Той подчертава значението на сътрудничеството и добрия диалог между публичните власти и социалните партньори, в това число организациите на МСП и на потребителите.

4.15 Комитетът подчертава значението на нужните **съпътстващи мерки**, за да се гарантира, че страните, обект на евентуалното прилагане на общото европейско право за продажбите, ако то в крайна сметка се приеме, ще бъдат осведомени за това как да го прилагат правилно и да го тълкуват еднакво. Посредством Информационната система на вътрешния пазар (IMI) и други информационни канали държавите членки трябва да осигурят информация на всички заинтересовани страни за разширеното съдържание на общото европейско право за продажбите, както и за различията между националното и европейското законодателство, включително някои аспекти на съдебната практика и най-добрите практики.

5. Конкретни бележки

5.1 *Необходимост от по-добро отчитане на специфичните характеристики на МСП*

5.1.1 Комитетът счита, че предложението за регламент трябва да бъде подобро, за да отчита в по-голяма степен специфичните характеристики на МСП:

— 99,8 % от предприятията са МСП, а 92 % от тях са микро-предприятия със средно двама служители⁽⁸⁾;

⁽⁷⁾ ОВ С 84 от 17.3.2011 г., стр. 1.

⁽⁸⁾ Евростат.

- микропредприятията извършват износ в малък брой страни след задълбочено проучване на пазара;
- стандартният бизнес модел на микропредприятието не предвижда сключването на трансгранични договори в 27 държави членки;
- пред трансграничните сделки на МСП има големи пречки, посочени в параграф 2.2.2.

5.1.2 Предложението не е достатъчно лесно за ползване за МСП. Един сложен и абстрактен инструмент в областта на договорното право, който прави препратки в редица области към различните национални закони на всяка държава членка, не дава възможност МСП да го прилагат, без да прибегват до помощни услуги и правни консултации. Наложително е наличието на инструменти за прилагане, които биха могли да насърчат МСП да предпочетат общото европейско право за продажбите.

5.1.3 Организациите на МСП⁽⁹⁾ подкрепят необходимостта от по-добър баланс между правата и задълженията на страните по договори с потребители. Те подчертават, че следва да се изяснят и опростят следните въпроси:

- член 23 (параграф 1 относно задължението за разкриване на информация относно стоки и свързани услуги е прекалено неясен);
- член 29 (санкциите са прекомерно общи и неконкретни);
- член 39 (договорните условия на оферента би трябвало да имат превес);
- член 42, параграф 1, буква а) (срок за отказ) (следва да се използват разпоредбите на директивата за правата на потребителите);
- член 51 („спешни нужди“ или фактът, че страната е била „непредпазлива, неосведомена или неопитна“, не могат да се използват като обосновка – принципът на „добросъвестността и почтеността“ обхваща ситуациите, предвидени в този член);
- член 72 (в случай на дълъг процес на преговори всички споразумения между страните би трябвало да могат да бъдат включени в един договор; в противен случай това би довело до твърде голяма административна тежест за МСП по отношение на разходи и време);
- член 78 (в параграф 1 следва да се уточни, че когато дадено право се уговори в полза на трето лице, следва да се иска съгласието и на другата страна);
- по отношение на член 78, параграф 4 относно отказването от право, което е предоставено на и от трето лице, изразът „мълчаливо прието“ следва да се заличи, тъй като създава несигурност;
- член 97 (трябва да се постигне баланс между задълженията на отделните страни);
- член 130, параграфи 3 и 5 (липсва идеята за отговорно задържане от страна на купувача);
- член 142, параграф 4 (добавя се „първия“ превозвач);
- член 159, параграф 1 (нужни са допълнителни пояснения).

5.1.4 Общото европейско право за продажбите трябва да осигури пълното приложение на принципа „мисли първо за малките“ и принципа на пропорционалността на всички етапи и премахването на бюрокрацията и ненужните разходи за МСП. Комитетът подчертава, че е от ключово значение да се поддържат минимални регулаторни разходи за МСП и призовава Комисията, Съвета и Парламента да отчетат този аспект при определянето на общото европейско право за продажбите.

5.2 Защита на потребителите

5.2.1 Комитетът отново подчертава колко е важно да се гарантира правна сигурност „на гражданите и предприятията ... въз основа на най-съвременни формули за защита“, без да се пречи „на нито една държава членка да запази или въведе по-стриктни мерки в областта на защитата на потребителите“⁽¹⁰⁾ и призовава за „единен пазар „с инструментален характер“ в полза на гражданина потребител“⁽¹¹⁾.

5.2.2 Съдържанието на общото европейско право за продажбите доведе до значителна неудовлетвореност и критика от страна на много организации на потребителите във връзка с ниското равнище на защита на потребителите по отношение на член 169, параграф 4 от Договора и с факта, че общото европейско право за продажбите ще се прилага, без действително да се отчетат гледните точки на потребителите. Тези организации настояват договорите с потребители да са извън обхвата на това право.

5.2.3 Съществуват много примери, които показват, че предложението не осигурява най-високо равнище на защита на потребителя:

- член 5 (обективност на „разумния характер“);
- член 13, параграф 1 (точното значение на „по ясен и разбираем начин“);
- член 13, параграф 3, буква в) (липсата на определение на „траен носител“);
- член 19, параграф 5 (липсата на определение на „разумен срок“);
- член 20, параграф 2 (точното значение на „ежедневни сделки“);
- член 28, параграф 1 (точното значение на „дължимата грижа“);

⁽⁹⁾ Становища на Европейската асоциация на занаятчиите и малките и средните предприятия (UEAPME): http://www.ueapme.com/IMG/pdf/120119_pp_General_Remarks_CESL.pdf
http://www.ueapme.com/IMG/pdf/120119_pp_Specific_Remarks_CESL.pdf

⁽¹⁰⁾ ОВ С 84 от 17.3.2011 г., стр. 1.

⁽¹¹⁾ ОВ С 132 от 3.5.2011 г., стр. 3.

- член 30, параграф 1, буква в) (липсата на определение на „достатъчно по съдържание и определеност“);
- член 42, параграф 2 (санкцията, когато не е предоставена информация, следва да е нищожност на договора);
- член 45 (потребителят не трябва никога да поема разходите за връщане на стоките);
- член 52, параграф 2 (срокът по буква а) следва да е поне една година, а по буква б) 2 години);
- член 53 (потвърждаването не може в никакъв случай да е мълчаливо);
- член 71 (трябва да се поясни изготвеният текст);
- член 74 (значението на „явно несъответно“);
- член 79, параграф 1 (липсва определение за естеството на неравноправното условие, което има ефект да „не обвързва“);
- член 79, параграф 2 (директивата не зачита разликата между основните и второстепенните елементи на договора);
- член 82 (директивата не включва правилата за съобщаване на клаузите, задълженията за информиране и правилата, които следва да бъдат изключени автоматично от договорите независимо от несправедливия им характер, защото те противоречат на „bona fidei“ (добросъвестността);
- член 84 (списъкът на забранените клаузи е твърде кратък и не е съгласуван с най-напредничавите национални закони);
- член 85 (същото се отнася за „сивия“ списък с условия, считани за неравноправни);
- член 99, параграф 3 (напълно недопустима разпоредба);
- член 105, параграф 2 (срокът следва да е поне 2 години);
- член 142 (юридическото значение и характер на „физическото владение на стоките“ не е еднакво при превода на различните езици, според различните национални правни режими);
- член 142, параграф 2 (значението на „контрол върху цифровото съдържание“);
- член 167, параграф 2 (възможността за предварително уведомяване трябва да бъде премахната);
- членове 179 и 180 (трябва да се изясни формулировката).

5.2.4 Необходими са специални мерки за гарантиране на отговорността и трансграничното проследяване в случай на измама и мошеничество, с цел да се повиши доверието на потребителите, тъй като 59 % от тях посочват това като възпиращ фактор пред трансграничните сделки.

5.3 *Необходимост от изготвяне на европейски образци на договори*

5.3.1 Комитетът подчертава необходимостта от изготвяне на европейски образци на договори, които трябва да:

- са налични едновременно с публикуването на общото европейско право за продажбите и когато то влезе в сила;
- са предназначени за конкретни области на търговията или сектори на дейност;
- съдържат общи клаузи и стандартизирани условия, които се опират на достиженията на правото на ЕС, гарантират много високо равнище на защита на потребителите в договорите между стопански субекти и потребители и свобода на договарянето при договорите между стопански субекти и осигуряват пълното прилагане на „Small Business Act“;
- са на разположение на всички официални езици на ЕС;
- се наблюдават и преразглеждат през определени интервали от време, с цел да се подобри съдържанието им въз основа на най-добрите практики, правната доктрина и съдебната практика.

Инструментите за прилагане са много полезни за МСП, които желаят да сключат трансгранични договори с потребители.

5.3.2 Сътрудничеството с корпоративни организации, организации на МСП и на потребители и тяхното участие при изготвянето на европейските образци на договори е от ключово значение.

5.4 *Необходимост от гарантиране на по-голяма правна сигурност*

5.4.1 Предложението за регламент поставя проблеми по отношение на установяването на подходяща правна основа, тълкуване и прилагане.

5.4.2 На много места се правят препратки към националното право (например по следните въпроси: правосубектност, недействителност на договора поради недееспособност, незаконност или неморалност, определяне на езика на договора, въпроси, свързани с недискриминация, представителство, множество длъжници и кредитори, промяна на страните по договора, включително прехвърлянето на вземане, прихващане и сливане, вещно право, включително прехвърляне на собственост, интелектуална собственост и неправомерно увреждане), което ще изисква от търговците да разучават правната рамка на съответната страна и да плащат за правни консултации, а освен това увеличава правната несигурност.

5.4.3 Не съществува механизъм, който да гарантира, че регламентът ще бъде тълкуван еднакво на цялата територия на ЕС. Една база данни от съдебни решения не би представлявала валиден правен прецедент за националните съдилища, в чиито компетенции попада тълкуването и прилагането на регламента; при наличие на няколко възможни различни тълкувания правната несигурност ще се увеличи.

5.4.4 Трябва да се следят съдебните решения, да се насърчават най-добрите практики и да се изготвят годишни доклади поне през първите пет години след влизане в сила на регламента, за да бъдат оценявани резултатите своевременно, да бъдат стимулирани най-добрите практики и да бъдат предприети необходимите мерки за улесняване на единното тълкуване на регламента в целия ЕС.

5.5 Допълнителни бележки

В условия на криза е малко вероятно на национално равнище да бъдат отпуснати големи бюджети за мерки с цел предоставяне на информация за новите правила и тяхното популяризиране. Точка 4 (Отражение върху бюджета) от обяснителния меморандум следва да включва подкрепящи мерки като обучения, организирани от Комисията за представители на корпоративни организации, организации на МСП и на потребители, които ще информират своите членове относно общото европейско право за продажбите. В тази точка следва да се включат и подкрепящи мерки, които да помогнат на тези организации да предоставят безплатни консултации относно прилагането на регламента.

Брюксел, 29 март 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

ПРИЛОЖЕНИЕ

към Становището на Европейския икономически и социален комитет

I. Следните параграфи от становището на специализираната секция бяха променени, така че да отразят измененията, приети от Асамблеята, въпреки че получиха повече от една четвърт от подадените гласове в полза на тяхното запазване в оригиналната им форма (член 54, параграф 4 от Правилника за дейността):

а) **Параграф 1.2**

„Като взема предвид **избраните** за общото европейско право за продажбите **форма** (регламент) и **вариант** (избираем „втори режим“), Комитетът изразява задоволство от факта, че предходните му предложения са приети. Въпреки това, както посочва в свое предходно становище ⁽¹⁾, Комитетът счита, че инициативата на Комисията следва да започне със създаване на набор от инструменти, който да служи за обща референтна рамка за всички страни, включващи трансгранични договори, след което би могъл да бъде представен незадължителен инструмент за трансгранични търговски договори за продажба на стоки (между стопански субекти), който да действа пилотно. Това би било полезно средство за изпробване на съвместното съществуване на режимите и за наблюдение на тяхното практическо приложение.“

Резултат от гласуването на изменението:

Гласове „за“:	93
Гласове „против“:	41
Гласове „въздържал се“:	6

б) **Параграф 1.7**

„Комитетът изтъква следните основни аспекти:

- съществуването на някои сериозни трудности при прилагането на общото европейско право за продажбите;
- необходимостта да се отчитат в по-голяма степен специфичните характеристики на МСП;
- необходимостта след консултация с организации на работодателите, на МСП и на потребителите да бъдат изготвени европейски образци на договори за конкретни области на търговията или сектори на дейност, които да съдържат общи условия и да са налични на всички официални езици на ЕС. Те ще бъдат много полезни инструменти в отношенията между стопански субекти и между стопански субекти и потребители и могат да бъдат популяризирани независимо от това дали общото европейско право за продажбите ще влезе в сила;
- необходимостта да се гарантира по-голяма правна сигурност и да се подобри съдържанието на общото европейско право за продажбите;
- необходимостта, в съответствие с член 12 и член 169 на Договора, изискванията за защита на потребителите и МСП задължително да се вземат предвид при изготвянето и прилагането на всички европейски политики и приети мерки.“

Резултат от гласуването на изменението:

Гласове „за“:	75
Гласове „против“:	68
Гласове „въздържал се“:	7

в) **Параграф 1.9**

„Комитетът насочва вниманието към значението на съпътстващите мерки, за да се гарантира, че страните, които могат да прилагат общото европейско право за продажбите, в случай че то бъде окончателно прието, ще бъдат осведомени за правилното прилагане и еднаквото тълкуване на правото. Комитетът обаче подчертава, че предложението в сегашния му вид не бива да се използва по отношение на потребителски сделки.“

Резултат от гласуването на изменението:

Гласове „за“:	85
Гласове „против“:	53
Гласове „въздържал се“:	5

г) **Параграф 4.3**

„Предвид **избраните** за общото европейско право за продажбите **форма** (регламент) и **вариант** (избираем за всяка отделна държава членка „втори режим“, който може да се прилага при изричното съгласие на страните), както се посочва в предходното становище на Комитета, инструментът може да бъде ограничен до чисто търговските договори, като за момента потребителските договори бъдат изключени от неговия обхват.“

⁽¹⁾ ОВ С 84, 17.3.2011 г., стр. 1 (параграфи 1.2 и 1.3).

Резултат от гласуването на изменението:

Гласове „за“:	93
Гласове „против“:	41
Гласове „въздържал се“:	6

д) Параграф 4.13

„В условията на икономическа и финансова криза трябва да се положат всички усилия за създаване на рамка, която поощрява износа и прехва административните разходи; по отношение на потребителите е важно да се увеличи тяхното доверие в единния пазар и те да бъдат насърчени да пазаруват през граница, като им се предоставят ефективни средства за индивидуална и колективна правна защита.“

Резултат от гласуването на изменението:

Гласове „за“:	71
Гласове „против“:	66
Гласове „въздържал се“:	8

е) Параграф 5.3.1

„Комитетът подчертава необходимостта от изготвяне на европейски образци на договори, които трябва да:

- са налични, независимо от това дали общото европейско право за продажбите ще влезе в сила;*
- са предназначени за конкретни области на търговията или сектори на дейност;*
- съдържат общи клаузи и стандартизирани условия, които се опират на достиженията на правото на ЕС, гарантират много високо равнище на защита на потребителите в договорите между стопански субекти и потребители и свобода на договарянето при договорите между стопански субекти и осигуряват пълното прилагане на „Small Business Act“;*
- са на разположение на всички официални езици на ЕС;*
- се наблюдават и преразглеждат през определени интервали от време, с цел да се подобри съдържанието им въз основа на най-добрите практики, правната доктрина и съдебната практика.*

Инструментите за прилагане са много полезни за МСП, които желаят да сключат трансгранични договори с потребители.“

Резултат от гласуването на изменението:

Гласове „за“:	75
Гласове „против“:	68
Гласове „въздържал се“:	7

II. Следният параграф от становището на специализираната секция беше заличено, така че да отрази изменението, прието от Асамблеята, въпреки че получи повече от една четвърт от подадените гласов в полза на неговото запазване (член 54, параграф 4 от Правилника за дейността):

а) Параграф 5.4.1

„Комитетът подчертава, че липсата на ефективни средства за съдебна защита е една от основните области, будещи тревога от гледна точка на потребителите при трансгранични сделки. Неотдавнашните предложения на Комисията за Директива за алтернативно решаване на потребителски спорове и Регламент за онлайн решаване на потребителски спорове са важна стъпка напред, но все още липсва европейски съдебен механизъм за колективна правна защита.“

Резултат от гласуването на изменението:

Гласове „за“:	71
Гласове „против“:	71
Гласове „въздържал се“:	7

Член 56, параграф 6 от Правилника за дейността на ЕИСК постановява, че ако по време на гласуването гласовете „за“ и „против“ се разпределят поравно, председателстващият заседанието разполага с решаващия глас. В съответствие с това правило председателят реши да подкрепи изменението.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно годишните финансови отчети, консолидираните финансови отчети и свързаните доклади на някои видове предприятия“

COM(2011) 684 final — 2011/0308 (COD)

(2012/C 181/15)

Докладчик: г-н Paulo BARROS VALE

На 15 ноември 2011 г. Европейският парламент и на 29 ноември 2011 г. Съветът решиха, в съответствие с член 50, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно годишните финансови отчети, консолидираните финансови отчети и свързаните доклади на някои видове предприятия“

COM(2011) 684 final — 2011/0308 (COD).

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 8 март 2012 г.

На 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 29 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 125 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 8 гласа „въздържал се“.

1. Обобщение и заключения

1.1 Микропредприятията, малките и средните предприятия представляват значителен дял от предприемаческата тъкан на ЕС, поради което ЕИСК приветства всички инициативи, които могат да доведат до по-добро функциониране на единния пазар и които улесняват и насърчават трансграничните инвестиции и търговия. Малките и средните предприятия (МСП) са тези, които в най-голяма степен допринасят за икономическия растеж, за създаването на работни места и за иновациите. Те са и най-податливите на промените и развитието.

1.2 Опростяванията, предложени в настоящото преразглеждане, отговарят на целта, очертана в стратегията „Европа 2020“, за устойчиво и приобщаващо развитие, на принципа на опростяване, изтъкнат в съобщението „Акт за единния пазар“ и на признаването на централната роля на МСП за икономическото развитие, посочена в съобщението на Комисията „Мисли първо за малките – Small Business Act за Европа“.

1.3 Пълното хармонизиране на рамковите критерии по отношение на размера в целия Европейски съюз (ЕС) е инициатива, която се приветства и която според ЕИСК трябва да бъде разширена така, че да включва т.нар. „микропредприятия“. Трябва също така да се насърчава наличието на единна нормативна рамка, която да обхваща цялата система на предприятията. Като насърчава равнопоставеността в целия ЕС, това общо унифициране трябва да се утвърди като средство за насърчаване на конкуренцията.

1.4 Също така трябва да се подчертае фактът, че на държавите членки не е позволено да изискват от малките предприятия да предоставят допълнителна информация освен тази, предвидена в новата директива. Само по този начин е възможно да се постигнат изцяло целта за опростяване, която се предлага в настоящото преразглеждане, и нейното прилагане в полза на

всички, като се спазват интересите на ползвателите на финансова информация, независимо дали те са инвеститори, кредитори, държавата или обществеността като цяло.

1.5 ЕИСК смята, че, при положение че са гарантирани посочените по-горе интереси, предложените опростявания и хармонизация могат да бъдат прилагани и за данъчни цели, което би попречило на държавите членки да изискват представянето на допълнителна информация с цел събиране на данъци. Банките също трябва да бъдат информирани за промените и възможността за адаптиране на методите си за анализ към новите правила за финансовите отчети, с което се избягва необходимостта от представяне на допълнителна информация.

1.6 От опростяването на финансовите отчети само по себе си не може да се очаква стимул за създаването на предприятия и подобряването на бизнес средата. Тази цел ще бъде със сигурност постижима, само ако едновременно с това се предприемат други мерки, стимулиращи растежа на икономиката. Въпреки това трябва да се приветстват тази или всяка друга инициатива, която позволява намаляването на административните и алтернативните разходи, а така също и други мерки за намаляване на бюрократията (задължения за оповестяване, получаване на лицензи и разрешителни и др.).

1.7 Що се отнася до намаляването на разходите, човешки и финансови, без съмнение предложените опростявания ще доведат до освобождаване на средства, които могат да бъдат приложени в други сфери от дейността на предприятията.

1.8 Подчертава се и се приветства значението на това малките предприятия да бъдат освободени от задължителния одит, независимо дали са акционерни дружества или не, но ЕИСК счита, че тази процедура трябва да остане задължителна в предприятията, в които работят над 25 лица. Необходимостта от спазване на

тази процедура в някои малки предприятия е твърде голяма тежест – трябва да се гарантира освобождаването от нея, когато става въпрос за малки предприятия, които не са котираны на фондовата борса, независимо от юридическата форма на дружеството. Тази процедура трябва да бъде използвана факултативно и отговорността за вземане на решение трябва да бъде на съдружниците или акционерите.

1.9 От друга страна, ако счетоводните процедури се извършват по електронен път, а финансовите отчети се изготвят с наличните на пазара счетоводни софтуери, опростяванията могат, поради наложителното актуализиране на тези софтуери, да доведат до по-големи разходи в началната фаза, които не са за пренебрегване.

1.10 Трябва да се има предвид и въздействието, свързано с разходите, което адаптирането на процеса на събиране на наличната информация ще има както за статистическите органи, така и за данъчната администрация.

1.11 В повечето малки предприятия финансовите отчети продължават да се разглеждат единствено като задължение, наложено от закона и в полза на данъчната администрация. Въпреки че до голяма степен за този възглед допринася малкият размер на предприятието, който прави невъзможно наемането на вътрешни счетоводители, основният фактор продължава да бъде липсата на обучение на управителите и собствениците на много МСП. Поради това трябва да се препоръчат и подкрепят продължаването и засилването на инициативите за обучение и информиране на предприемачите във връзка с търкуването на наличната информация, като по този начин може да им се помогне да избегнат някои грешки на управлението „на око“. Успоредно с това трябва да се има предвид и значението на актуализирането на обучението за счетоводителите в счетоводните служби, където е съсредоточена по-голямата част от изготвянето на финансовите отчети на малките предприятия. Освен това трябва да се насърчава и подкрепя обучението на тези счетоводители в областта на законодателните промени.

1.12 Що се отнася до задължението за информиране за плащания, които се извършват към правителствата от страна на предприятия в добивната промишленост и дърводобива, ЕИСК приветства въвеждането на тази мярка, но се застъпва за разширяване на нейното прилагане по отношение и на други важни сектори. За целите на прозрачността, в това оповестяване трябва да бъде включена и всяка концесия на частни оператори, отнасяща се за дейности от обществен интерес, като оперативите в областта на транспортната мрежа, водите, енергетиката и комуникациите, както и хазартните игри, които са свързани със значителни суми и които, с изключение на хазарта, представляват най-основните обществени услуги за населението.

1.13 Някои от разпоредбите на разглежданата понастоящем директива противоречат на установеното в Международните стандарти за финансово отчитане (IFRS – *International Financial Reporting Standards*), по-специално във връзка с факта, че в баланса се включва все още невнесенният капитал, и по отношение на максималния период на амортизация на търговската репутация. ЕИСК приветства факта, че предложението за директива не предвижда задължителното възприемане по отношение на МСП на Международните стандарти за финансово отчитане (IFRS), докато не бъдат извлечени всички поуки от тяхното неотдавнашно прилагане в световен план.

1.14 Все още се обсъжда прилагането на разпоредби относно микропредприятията, които ще разглеждат тези предприятия самостоятелно. Важно е нормативната рамка на микропредприятията да бъде съвместима с тази, която се разглежда понастоящем, като се избягва разпръсване на информацията в различни документи.

2. Контекст на предложението

2.1 С настоящото предложение за директива се предлага отменянето на 4-та и 7-а директива (Директива 78/660/ЕИО относно годишните счетоводни отчети на някои видове дружества и Директива 83/349/ЕИО относно консолидираните счетоводни отчети) и тяхното заменяне с една единствена Директива относно годишните финансови отчети, консолидираните финансови отчети и свързаните доклади на някои видове предприятия.

2.2 Това преразглеждане се вписва в разширен набор от инициативи на Комисията за опростяване на задължителните за МСП процедури с цел намаляване на наложената административна тежест за този тип предприятия и допълва предложението за директива от 2009 г. относно финансовите отчети на микросубектите. Изготвянето на финансовите отчети се разглежда като едно от регулаторните задължения с най-голяма тежест за дружествата и особено за тези с по-малки размери.

2.3 Преразглеждането на счетоводните директиви е споменато в съобщението на Комисията „Акт за единния пазар — Дванадесет лоста за насърчаване на растежа и укрепване на доверието. Заедно за нов тип икономически растеж“ като един от лостовете за стимулиране на растежа. В документа се подчертава значението на редуцирането на регулаторните изисквания за МСП както на европейско, така и на национално равнище.

2.4 Целите на преразглеждането са: намаляване и опростяване на административната тежест, свързана с изготвянето на финансовите отчети, по-специално за малките предприятия; увеличаване на яснотата и равнището на съпоставимост на финансовите отчети, което е изключително важно за предприятия с трансгранична дейност; защита на ползвателите на финансова информация; нарастване на прозрачността на плащанията, извършени към правителствата от страна на предприятия в добивната промишленост и дърводобива от девствени гори.

2.5 Беше извършена консултация със заинтересованите страни, включваща отговорниците за изготвянето на финансовите отчети, ползвателите, организациите, изготвящи счетоводните стандарти, и публичните органи, а така също и оценка на въздействието, като се стигна до следните заключения:

2.5.1 Що се отнася до изготвянето на финансовите отчети, тъй като те се разглеждат като изключително тежка задача за дейността на предприятията, с особено въздействие върху по-малките, се променят изискванията на директивите, като се създава специфичен „миниережим“ за малките предприятия, намаляващ отчетните изисквания в бележките към отчетите, задължителният одит става по-гъвкав и се премахва задължението за изготвяне на консолидирани финансови отчети за малките групи.

2.5.2 Рамковите прагове по отношение на размера на предприятията се хармонизират, като се гарантира един и същи подход в цяла Европа към предприятията с еднакъв размер.

2.5.3 Броят на възможностите, с които разполагат държавите членки, за представяне на допълнителна информация е ограничен, с цел да се хармонизират практиките в ЕС и да се увеличи равнището на съпоставимост на финансовите отчети.

2.5.4 В съответствие с подкрепата на Комисията за Инициативата за прозрачност в добивната промишленост (ИПДП) и с ангажимента, поет в заключителната декларация от срещата на върха на Г-8 в Deauville, възниква задължение за оповестяване на извършените плащания от страна на предприятията към правителствата, както на индивидуална, така и на консолидирана основа.

2.6 Като средство за защита на заинтересованите страни от евентуално намаляване на количеството налична информация, оповестяването на информация, свързана с гаранции и задължения и отнасяща се до сделки със свързани лица, става задължително. Това задължение вече съществуваше в някои държави.

2.7 Изразява се надежда, че опростяването на счетоводните правила за МСП ще допринесе за подобряване на бизнес средата и ще стимулира създаването на предприятия, с последващо положително въздействие върху растежа на заетостта. Едновременно с това и при положение че икономите, свързани с това опростяване, биха възникнали в резултат от намаляване на разходите за външни счетоводители или счетоводни дружества, може да се очаква известно отрицателно въздействие върху заетостта, което според Комисията като цяло ще доведе до нулево общо въздействие на тази мярка върху заетостта.

2.8 Не се очаква опростяването на изготвянето на счетоводните документи за най-малките предприятия да доведе до загуба на стимул за растеж. Нарастването на разходите, до което би довела промяната в размера на предприятието, не се разглежда като ключов фактор за решенията на предприятията, свързани с растежа.

3. Основни мерки

3.1 С оглед намаляване на административната тежест, свързана с изготвянето на финансовите отчети, се въвежда специален режим за малките предприятия, с който се ограничава задължението за оповестяване на някои видове информация в бележките към отчетите. Задължителното оповестяване вече ще се отнася единствено до: счетоводните политики; гаранциите, задълженията, непредвидените случаи и договореностите, които не са признати в баланса; събитията след датата на баланса, които не са признати в него; дългосрочните и обезпечените дългове; сделките със свързани лица. Макар това да е задължително в някои държави членки, в повечето от тях се предвижда освобождаване от оповестяването на събитията след датата на баланса и на сделките със свързани лица, поради което оповестяването на тази информация би могло да породи допълнителни задължения. Въпреки това включването на това задължение се разглежда като необходимо, за да се компенсира намаляването на наличната информация и за да се защитят ползвателите на информация.

3.2 Хармонизират се рамковите прагове за определяне на размера на предприятията: малки, средни и големи (изчислени въз основа на общата сума по баланса, оборота и броя на заетите лица), като се гарантира единно класифициране в целия ЕС. Така предприятията с еднакъв размер ще се третират еднакво в различните държави членки. По този начин намаляването на административната тежест, което е целта на предложението, ще облагодетелства в еднаква степен по-малките предприятия във всички държави членки.

3.3 Одитът става незадължителен за малките предприятия. Въпреки това, имайки предвид размера на въпросните предприятия, като цяло изглежда, че изискваната прозрачност на отчетите, дори и опростени, изискванията за прозрачност по отношение на представянето им и по отношение на информацията, предоставяна на заинтересованите страни, включително социалният диалог, остават важни за малките предприятия.

3.4 Представянето на консолидирани финансови отчети става незадължително за малките групи (когато предприятието майка и дъщерните предприятия на консолидирана база не надхвърлят два от предвидените показатели).

3.5 Задължителни стават общите принципи за „същественост“ и „предимство на съдържанието пред формата“, които заедно с намаляването на възможностите за представяне на допълнителна информация на разположение на държавите членки спомагат за хармонизиране на практиките в целия ЕС, като се повишава степенята на съпоставимост на финансовите отчети.

3.6 Предвижда се нова процедура, която да се прилага за големи предприятия и предприятия, извършващи дейност от обществен интерес, във връзка с оповестяването на плащанията, извършени към правителствата и произтичащи от дейности в областта на добивната промишленост и дърводобива.

4. Бележки

4.1 Въздействието на настоящата тежест, свързана с изготвянето на финансовите отчети, е значително, поради което ЕИСК подкрепя целта на Комисията за опростяване с прилагане на принципа „мисли първо за малките“. Микропредприятията, малките и средните предприятия усещат в най-голяма степен административната тежест и алтернативните разходи за изготвяне на финансовите отчети, поради което тези опростявания ще се отразят върху голяма част от европейските предприятия.

4.2 Сега, почти 20 години след създаването на единния пазар, Комисията демонстрира желание за опростяване на процедурите, с които се утежняваше дейността на предприятията. Важността на усилията за опростяване е безспорна, като целите в основата им следва да бъдат приветствани и подкрепени. Въпреки това трябва да се внимава да не се прекалява в желанието за опростяване и да се гарантират доверието и информирането на заинтересованите страни и ползвателите на финансова информация, какъвто изглежда е случаят в разглежданото предложение. Опростяването не трябва да води до необходимост от разширяване на информацията, съдържаща се във финансовите отчети, с допълнителни елементи, за да се изпълнят изискванията за данъчна информация и условията на банките. Ако това се случи, ще бъдем изправени пред отрицателно въздействие, което е точно

противоположно на предложената цел, като по този начин ще се увеличи още повече тежестта на разходите за предприятията, задължени да събират три различни типа информация за различни цели: правни, фискални и свързани с финансирането.

4.3 Както всяка промяна, тази, която се предлага понастоящем, ще изисква адаптирания, които в началото може да не бъдат одобрени или да не окажат значително икономическо въздействие, но със сигурност ще доведат до намаляване на разходите и до уеднаквяване на критериите и типовете информация, която се изисква в целия ЕС. В началото може дори да се отбележи отрицателно въздействие върху разходите поради необходимостта, по-специално, от актуализиране на софтуера, обучение и адаптиране в процеса на събиране на данъчни и статистически данни. Усилията със сигурност ще бъдат бързо компенсирани с ползите, възникващи в резултат на промените. Следователно трябва да се подкрепят усилията за опростяване, за което може да допринесе значително допълването на тези мерки с други, чрез които да се насърчава обучението и информирането на предприемачите, счетоводителите и ползвателите на информацията, предоставяна във финансовите отчети.

4.4 От особено значение в настоящото предложение за изменение е въвеждането на освобождаване от задължителен одит за малките предприятия, независимо дали са акционерни дружества или не. ЕИСК не е съгласен с тази дерогация за предприятия, в които работят над 25 лица, защото заверката от оправомощен независим орган представлява ценна помощ и гаранция за МСП с такива размери. Задължителният одит изпълнява обществена функция, а именно установяване на достоверността на финансовите отчети, което е условие *sine qua non* в едно общество, което зависи в голяма степен от ефективността на предприятията в условията на пазарна икономика. Тази мярка има действително и много съществено финансово въздействие върху дейността на малките предприятия, които не са котираны на фондовата борса и които бяха задължени да спазват тази процедура единствено заради юридическата си форма, а не заради размера си. Няма логика на едно малко предприятие, което не е котирано и поради това няма задължение за оповестяване и прозрачност и запазването на което е от съществено значение, да бъде налагана тежка процедура, просто защото е избрало да бъде учредено като юридическо лице, чиято правна форма определя това задължение. Задължителният одит трябва да служи за целите на адресатите на финансовите отчети, а не просто да следва слепо задължителните законови процедури, свързани с юридическата форма на предприятията. Решението за извършване на задължителен одит трябва да се взема от съдружниците и акционерите, мениджърите и управителите на малките предприятия. Не трябва да се допуска държавите членки да налагат това изискване, дори ако това означава необходимост от промени в националното законодателство относно правната рамка за видовете дружества.

В предприятията, в които работят над 25 лица, може да се изисква задължителен одит.

4.5 Както и в становището относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 78/660/ЕИО на Съвета относно годишните

счетоводни отчети на някои видове дружества във връзка с микросубектите“, ЕИСК приветства предложението за опростяване, тъй като то стимулира предприемачеството и конкурентоспособността, допринасяйки за завършването на единния пазар. Също така приветства усилията за уеднаквяване чрез налагането на опростяване във всички държави членки, както беше посочено в това становище.

4.6 Друго нововъведение, което следва да се изтъкне и чието значение за насърчаване на единния пазар със сигурност ще бъде съществено, е определянето на критерии за размера и тяхното прилагане във всички държави членки. Само по този начин може да се гарантира еднакъв подход в целия ЕС по отношение на предприятия с едни и същи размери. Въпреки това сред категориите, споменати в член 3 на директивата, не откриваме микропредприятията, което противоречи на определенията, използвани в определени области като държавните помощи, усвояването на структурните фондове и програмите на Общността. С право считана за стимул за предприемаческия динамизъм и създаването на работни места, тази категория предприятия е включена в Препоръка 2003/361/ЕО. Следователно в настоящата директива трябва да се включи определение за категорията на микропредприятията, като по този начин в един и същи документ ще бъдат обхванати всички категории предприятия, които обикновено се използват в ЕС.

4.7 Също във връзка с темата за микропредприятията, предложението за директива от 2009 г. относно микросубектите все още е в етап на преговори. Няма смисъл едни и същи въпроси да се разглеждат в два документа. Разпиляването на информацията е източник на разходи и объркване за ползвателите, което трябва и може да бъде избегнато в този случай. Ето защо е важно регулаторната рамка за микросубектите да бъде съвместима с настоящото предложение за директива и дори да бъде обединена с него, като се избягва разпиляването на информация и необходимостта предприятия и счетоводителите да правят справки в различни документи.

4.8 Що се отнася до въпроса за оповестяване на плащанията към правителства, може да има известно съпротивление срещу прилагането на тази мярка за други сфери от обществен интерес или които изискват обществени концесии, освен предвидените добивна промишленост и дърводобив. ЕИСК обаче смята, че тази амбиция трябва да бъде преследвана, като се демонстрират връзките между дружествата и публичния сектор при сделките, свързани с транспортната мрежа, водите, енергетиката и комуникациите, както и хазартните игри. Въвеждането на тази мярка е новаторско, но може и е желателно този процес да се задълбочи.

4.9 Изглежда съществуват разпоредби, които противоречат на установеното в Международните стандарти за финансово отчитане (IFRS), във фаза, в която повечето държави членки на ЕС вече са възприели международните стандарти, въпреки че в Европа не съществува общо задължение за възприемане на тези разпоредби по отношение на МСП. IFRS са вече задължителни при изготвяне на финансовите отчети на котираните предприятия, като съществува тенденция за уеднаквяване на счетоводните практики, използвайки тези стандарти, така че настоящата директива също би трябвало да отчита тази

тенденция. Във връзка с това е важно да се отбележи, че съществуват противоречия по два въпроса: включването на невнесен капитал в рубриката акционерен капитал на балансите и амортизацията на търговската репутация за период от максимум пет години. Когато бъдат извлечени всички поуки

от прилагането на международно равнище на приетите наскоро IFRS по отношение на МСП и корекциите на тези две несъответствия станат съвместими с опростяването на процедурите, ще е важно да се извърши хармонизиране на правилата, прилагани в ЕС, с приетите международни стандарти.

Брюксел, 29 март 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно програма „Потребители“ за периода 2014—2020 г.“

COM(2011) 707 final — 2011/0340 (COD)

(2012/C 181/16)

Докладчик: г-жа MADER

На 30 ноември 2011 г. Европейският парламент и на 13 декември 2011 г. Съветът решиха, в съответствие с член 169 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно програма „Потребители“ за периода 2014-2020 г.“

COM(2011) 707 final — 2011/0340 (COD).

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 8 март 2012 г.

На 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 28 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 109 гласа „за“, 11 гласа „против“ и 8 гласа „въздържал се“.

1. Обобщение

1.1 Комисията представи своето предложение за регламент относно програма „Потребители“ за периода 2014-2020 г., която следва линията на съобщението на Комисията „Европа 2020: Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“ и си поставя за цел да „развива способността на потребителите да отстояват правата си, като същевременно им се отрежда централно място в единния пазар“.

1.2 ЕИСК приветства факта, че програмите „Потребители“ и „Здраве за растеж“ са предмет на две отделни предложения, което дава възможност за адекватно разглеждане на всяка една от тях.

1.3 Комитетът отбелязва желанието на Комисията да отдели на потреблението централно място в политиките на ЕС, което е от основно значение в настоящия контекст. Той констатира слабостта на инструментите, които обслужват тази амбициозна цел, и си задава въпроса какъв капацитет е необходим за ефективното ѝ изпълнение.

1.4 ЕИСК отчита ангажимента за прилагане на статистически методи за запознаване с действителното състояние на пазара и за проследяване на неговото развитие в една много напрегната обстановка както в икономическо, така и в социално и екологично отношение.

1.5 Комитетът подчертава желанието да се въведат показатели за контрол, които добиват още по-голямо значение предвид факта, че програмата покрива дълъг период с оглед на настоящата ситуация.

1.6 ЕИСК набляга на необходимостта от по-строги стандарти за безопасност на стоките и услугите на територията на ЕС, което предполага засилване на контрола и гарантиране на сътрудничеството между компетентните органи, които трябва да разполагат с ефективни средства за налагане на санкции.

1.7 Комитетът подкрепя мерките, целящи подобряването на програмите за информация и ограмотяване на потребителите и възприемане на най-добрите практики, с цел предоставяне на релевантна информация от независими източници. Обръща внимание върху необходимостта да се предоставят проверими, качествени и достъпни за всички сведения, което да даде възможност за устойчиво потребление.

1.8 Ролята на независимите потребителски организации в този контекст е от първостепенно значение. ЕИСК препоръчва значително увеличаване на финансовите им средства, по-специално за да им се даде възможност да придобият необходимия експертен опит, особено предвид изключително широкия им обхват на действие. Поддържането на икономическото равновесие изисква на практика те да играят пълноценно ролята на противовес на властта.

1.9 ЕИСК приканва държавите членки да признаят, подкрепят и финансират националните сдружения на потребителите, които участват пълноценно в осъществяването на единния пазар.

1.10 ЕИСК подкрепя различните инициативи, предложени за допълване на разпоредбите за алтернативно разрешаване на спорове. При все това отбелязва, че никъде не се споменава за колективния иск, който е жизненоважен инструмент за гарантиране спазването на законодателството, както бе подчертано в различни становища на Комитета.

2. Обобщение на предложението за регламент на Комисията

2.1 Предложението на Комисията цели изготвянето на програма „Потребители“ за периода 2014-2020 г., която да замести програмата за действие на Общността в областта на политиката за защита на потребителите за периода 2007-2013 г. Програмата определя финансова рамка за действията на Съюза.

2.2 Регламентът следва линията на съобщението на Комисията „Европа 2020: Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, което предвижда на гражданите да бъдат предоставени необходимите средства за пълноценно участие в единния пазар.

2.3 Регламентът е изготвен след междинна оценка на въздействието на програмата за действие на Общността в областта на политиката за защита на потребителите за 2007-2013 г. от страна на различните заинтересовани страни.

2.4 Тази оценка показва добавената стойност на програмата въпреки недостатъчното финансиране и непълното отчитане на новите социални и екологични предизвикателства.

2.5 В програмата за периода 2014-2020 г. са взети предвид различните отправени бележки. За да бъдат финансирани, предложените действия следва да се отнасят за въпроси, свързани с икономическата, социалната и техническата среда, в частност проблемите, отнасящи се до глобализацията, цифровизацията, необходимостта от развитие в посока по-устойчиви методи на потребление, застаряването на населението, социалното изключване и проблемите на уязвимите потребители.

2.6 Новата програма се очаква да допринесе за осъществяването на целта на бъдещата политика за защита на потребителите, а именно „развиването на способността на потребителите да отстояват правата си, като същевременно им се отрежда централно място в единния пазар“.

2.7 Според Комисията тази цел включва по-добра защита на здравето, сигурността и икономическите интереси на потребителите, насърчаване на тяхното право на информация и ограмотяване, а също и лесен достъп до ефикасни средства за защита.

2.8 Комисията предлага тази обща цел да бъде постигната посредством четири конкретни цели:

- укрепване и повишаване на безопасността на продуктите чрез ефективно наблюдение на пазара на цялата територия на Съюза;
- повишаване на грамотността и осведомеността на потребителите и по-добро запознаване с правата им, разработване на информационна база, на която да се основава политиката за защита на потребителите, и оказване на подкрепа на организациите на потребителите;
- укрепване на правата на потребителите, по-специално чрез регламентиране и подобряване на достъпа до средства за защита;
- подкрепа на реалното зачитане на правата на потребителите чрез укрепване на сътрудничеството между националните правоприлагащи органи и предоставяне на съвети на потребителите.

3. Оценка на предложението на Комисията

3.1 ЕИСК споделя целта на програмата, която е „развиването на способността на потребителите да отстояват правата си, като същевременно им се отрежда централно място в единния пазар“. Той счита, също както подчертава и Комисията, че е уместно във всички политики на Европейския съюз да се отдава приоритетно

значение на отчитането на интересите на потребителите, чиито разходи представляват 56 % от БВП и са от съществено значение за възстановяване на растежа.

3.2 Институциите на ЕС и националните правителства следва да възприемат политика за защита на потребителите за XXI век и да признаят, че потребителите са движеща сила и много важни действащи лица, благодарение на които е възможно правилното функциониране на пазара. Всъщност един действително конкурентен пазар се нуждае от добре информирани и уверени потребители. Засилването на позицията/еманципирането на потребителя е фактор, който допринася за подобряване качеството на продуктите и услугите и позволява на пазарната икономика да функционира по-ефективно.

3.3 Рамките на политиката за защита на потребителите следва да се разширят и ЕС би трябвало да се стреми към повече конкурентоспособност и иновации в полза на своите граждани. Политиката за защита на потребителите следва да се определи за приоритет в политическата програма и да бъде включена във всички съответни политики и работни програми.

3.4 Във връзка с това изразява съжаление, че размерът на бюджетното финансиране за стратегията „Европа 2020“ е в явно несъответствие със заявените амбиции. Сведена до 500 милиона потребители, колкото наброява населението на 27-те държави от ЕС, отпуснатата годишна сума на потребител е 5 евроцента – сума, която е дори по-ниска от тази за програмата 2007-2013 г., която според оценката в становището на Комитета ⁽¹⁾ се равнява на 7 евроцента.

3.5 ЕИСК приветства насоките, определени от програмата посредством четирите конкретни цели. Настоящата програма следва изцяло линията на предходната и не внася никакви нововъведения, въпреки че новите технологии оказват влияние върху условията на пазара. Счита, че разработените средства за осъществяване на заявените цели трябва да се прецизират и допълнят.

3.6 ЕИСК приканва Европейската комисия да състави списък с всички програми на Съюза, които се отнасят и допринасят за насърчаването и защитата на интересите на потребителите, с цел политиката за защита на потребителите да бъде включена във всички програми на ЕС.

3.7 При все това ЕИСК счита, че в предложението на Комисията е необходимо да се добави пета цел относно представителството и участието на потребителите. Разбира се ЕИСК приветства факта, че в програмата на Комисията е включено утвърждаването на възможностите за представителство и признаването на подкрепата за организациите, представляващи потребителите, както и за техния експертен капацитет. Всъщност осигуряването на едно по-добро представителство на потребителите и увеличаването на техните възможности следва да бъде формулирано като отделна цел. За да се гарантира, че Комисията ще изпълни обещанието си да постави потребителя в основата на решенията на ЕС, програмата би трябвало да се измени, като се добави пета цел.

⁽¹⁾ ОВ С 88, 11.4.2006, стр. 1.

3.8 Програмата „Потребители“ следва да задели част от своя бюджет (транспортни разходи, работа по подготовка и участие в експертни групи), за да могат потребителите да бъдат по-добре представени чрез независимите потребителски организации в различните експертни групи, в които е необходим приносът на потребителите. Освен това, другите програми на ЕС следва, ако е необходимо, да заделят конкретни бюджетни средства в полза на организациите, представляващи потребителите.

3.9 ЕИСК припомня на Комисията необходимостта да представи амбициозна „Програма на европейския потребител“ (обявена в работната програма на Комисията за 2012 г. за второто тримесечие на годината) и да се ръководи от принципа за утвърждаване на позицията на потребителите („empowerment“), при зачитане на ръководните принципи на социалната пазарна икономика, по подобие на докладите, гласувани в Европейския парламент.

3.10 Предложението за „Програма на европейския потребител“ трябва реално да търси начини за засилване на позициите на потребителя, като се основава на сигурността, подходящата информация и огромяването, правата, средствата за защита и достъп до правосъдие, а също и на мерките за изпълнение.

3.11 При все това „възлагането на отговорност“ на европейските потребители не трябва да води до прехвърляне на отговорност към потребителите, а програмата „Потребители“ трябва преди всичко да създаде условия за честен и справедлив пазар, където потребителите се чувстват уверени да потребяват свободно стоки и услуги, независимо къде се намират. Тази увереност включва необходимостта те да получават достатъчно информация и безпристрастни съвети относно правата си, за да могат да направят информиран потребителски избор.

3.12 ЕИСК подчертава необходимостта да се осигури последователност във времеви аспект между „Програмата на европейския потребител“ и предложението за регламент относно програма „Потребители“ с цел да се гарантира съгласуваността и качеството на програмата и стратегическите цели.

3.13 Във връзка с изготвянето на законодателни и регулаторни инициативи от страна на Комисията Комитетът подчертава и необходимостта да се гарантира високо равнище на защита за потребителите (член 169 от Договора). Припомня по този повод, че равнището на хармонизация трябва да се адаптира и в никакъв случай не трябва да води до, нито да позволява отстъпление от правата на европейските потребители, независимо от страната им на произход. В този смисъл ЕИСК се противопоставя на евентуални инициативи, като например незадължителната схема, които биха поставили под въпрос съществуващата защита, за да се предпазят потребителите, които са по-уязвимата страна по договора и които не винаги имат средствата да потърсят помощ.

3.14 От друга страна, ЕИСК счита, че е уместно да се дадат гаранции за провеждането на консултации с потребителите и техните представители при подготвянето на текстове или действия, които ги засягат, и да се увеличат средствата, с които те разполагат.

3.15 ЕИСК придава особено значение на мерките за повишаване на безопасността на продуктите на целия пазар. Той подкрепя предприемането на конкретни действия за сътрудничество в съответствие с Директива 2001/95/ЕО ⁽²⁾, и научните изследвания, реализирани с оглед на установяването на нови стандарти или нови критерии за безопасност. Що се отнася до проблематиката, която те трябва да третират, Комитетът се интересува от размера на средствата, с които ще разполагат различните контролни органи. Той счита за необходимо да се организират национални информационни кампании, координирани от Комисията.

3.16 ЕИСК одобрява предложените мерки за информиране и огромяване на потребителите. Подобряването на тези два аспекта от защитата на потребителите ще допринесе за повишаване на познанията на потребителите относно техните права и така ще възстанови доверието им. В тази връзка ЕИСК подчертава, че законодателните текстове на Съюза трябва да бъдат по-прозрачни и разбираеми за гражданите.

3.17 Комитетът подкрепя изграждането на информационни бази чрез осъществяването на проучвания, анализи и статистики, които да позволят едно по-добро познаване на пазара за целите на разработването на политики в областите, които засягат потребителите.

3.18 Що се отнася до проекта DOLCETA, който функционира в рамките на настоящата програма „Потребители“, но няма да се запази в същия формат и мащаб, ЕИСК насърчава Комисията да намери решение за съхраняване на информацията и познанията, придобити благодарение на този проект, с цел да се избегне загубата на тази значителна инвестиция.

3.19 Комитетът счита, че всички инициативи за повишаване на прозрачността на пазарите са от първостепенно значение, независимо в коя област, например в тази на финансовите продукти, защитата на личните данни, енергетиката, цифровите технологии и телекомуникациите, транспорта.

3.20 От гледна точка на политиката за защита на потребителите, въпреки че обучението е от основно значение за запознаване на потребителите с тяхната роля, права и задължения на вътрешния пазар и в обществото, за да могат те да приспособят своето поведение спрямо тях, трябва все пак да се подчертае, че липсата на обучение за потребителите понякога се използва като претекст от политическите ръководители и недобронамерените предприятия да избягат от отговорност и да намалят усилията си за създаване на подходяща потребителска среда.

3.21 Комитетът счита, че е необходим приоритетен акцент върху прилагането и утвърждаването на правата на потребителите.

Освен това подкрепя позицията на Комисията, която припомня колко е важно да бъдат изпълнени целите за огромяване и информация, адаптирана към всички потребители.

⁽²⁾ ОВ L 11 15.1.2002 г., стр. 4.

3.22 При всички случаи целите за по-добро обучение и информираност не могат да бъдат постигнати, без да бъдат привлечени различните социално-икономически участници. Комитетът подкрепя предложението съществуващата база да послужи за отправна точка, за да може най-добрите практики да бъдат обобщени, подобрени при необходимост и използвани така, че действията и предоставяните инструменти да имат реален ефект върху потребителите, което предполага за тях да бъдат заделени значителни средства.

3.23 Би трябвало също така да се концентрираме върху обучението на предприятията, които за съжаление не са достатъчно осведомени относно правата на потребителите. Други програми на ЕС би следвало да предлагат обучение, насочено към предприятията, по правото на защита на потребителите.

3.24 Организациите на потребителите имат за цел да определят и предоставят последователен отговор на проблемите, с които се сблъскват потребителите, както и да представляват техните интереси. Чрез действията си в подкрепа на прилагането на правата на потребителите те допринасят за развитието на правните норми.

3.25 Предвид централната роля, отредена на регионалните, националните и европейските организации на потребителите, които трябва да придобиват все повече и повече експертни умения, ЕИСК счита, че трябва значително да се повиши техният капацитет, като се увеличат отпусканите им средства. Комитетът отдава голямо значение на помощта за сдруженията на тези различни равнища, по-специално в страните, в които не е достатъчно развито потребителското движение.

3.26 ЕИСК отбелязва, че една четвърт от бюджета на програмата ще бъде заделен за европейските потребителски центрове (ЕПЦ). Тази инвестиция е изключително необходима и се радва на широка подкрепа от ЕИСК, който приканва Комисията да продължи да представя още по-обстойни годишни доклади за функционирането на ЕПЦ. ЕИСК подчертава колко е важно тези доклади да се основават на точни и състоятелни критерии, за да се подчертае фактът, че тази мрежа носи конкретни резултати за европейските потребители, въпреки че все още не е достатъчно популярна.

3.27 Важен елемент в бъдещата програма относно политиката за защита на потребителите е въвеждането на проактивен и водещ механизъм за финансиране на по-нататъшното развитие на потребителското движение.

3.28 Относно средствата за защита, ЕИСК констатира, че Комисията изразява желание да дава предимство на решенията, основани на съвместното регулиране или саморегулирането. Приветства предприетите от специалисти инициативи за усъвършенстване на практиките. Въпреки това потвърждава, че практиките с „незадължителен характер“ („soft law“), не могат да заменят законодателната или регулаторната среда.

3.29 ЕИСК подкрепя предприетите от Комисията действия за улесняване на достъпа на потребителите до способи за алтернативно разрешаване на спорове и споделя предложението, което цели да гарантира тяхното функциониране и ефикасност. Счита, че ефикасността на тези разпоредби може да се постигне само ако се гарантира независимостта на предложените на потребителите системи.

3.30 Въпреки това Комитетът счита, че предложението трябва да бъде допълнено, тъй като утвърждаването на правата на потребителите предполага също те да разполагат със съответните правни средства за отстояване на своите права. Както вече отбеляза в своето становище относно програмата 2007-2013 г., а също и в становищата си относно колективния иск в областта на общностното право за защита на потребителя⁽³⁾ и Бялата книга относно исковите за обезщетение за вреди при нарушаване на антиitrustовите правила на Европейската общност⁽⁴⁾, Комитетът предлага да се изтъкне необходимостта от подобряване на достъпа до правосъдие и по-специално до колективни иски.

3.31 Комитетът подкрепя предложените мерки, които целят да гарантират спазването на законодателството, по-специално механизмите за сътрудничество между националните органи, натоварени да следят прилагането на законодателството в областта на защитата на потребителите, както и координацията на контрола, които повишават ефективността на действията.

3.32 ЕИСК счита, че трябва да бъде обърнато специално внимание на разрешаването на спорове, включително онлайн. Той отбелязва, че са поставени нови цели, по-специално за ЕПЦ, които трябва да осведомяват потребителите и да съдействат за разрешаването на трансгранични спорове. Комитетът счита за важна текущата оценка на програмата, за да може да се коригира предвиденото за нея финансиране.

Брюксел, 28 март 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽³⁾ ОВ С 162, 25.6.2008 г., стр. 1.

⁽⁴⁾ ОВ С 228, 22.9.2009 г., стр. 40.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за алтернативно решаване на потребителски спорове и за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 и Директива 2009/22/ЕО (Директива за АРС за потребители)“

COM(2011) 793 final — 2011/0373 (COD)

(2012/C 181/17)

Докладчик: г-н **Jorge PEGADO LIZ**

На 13 декември 2011 г. Европейският парламент, и на 14 декември 2011 г. Съветът, решиха, в съответствие с член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за алтернативно решаване на потребителски спорове и за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 и Директива 2009/22/ЕО (Директива за АРС за потребители)“

COM(2011) 793 final — 2011/0373 (COD).

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 9 март 2012 г.

На 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 28 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 121 гласа „за“, 11 гласа „против“ и 8 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства факта, че след многобройни призови, изразени от европейските потребителски организации, а също и в различни становища на ЕИСК, Комисията най-накрая трансформира своите препоръки 98/257 и 2001/310 в правен инструмент със задължителен характер.

1.2 Въпреки това ЕИСК счита, че най-подходящото правно основание би било член 169, параграф 2, буква б) и параграф 4 от Договора, а не само член 114, както и членове 38 и 47 от Хартата на основните права на ЕС.

1.3 ЕИСК препоръчва създаването на „европейски знак за съответствие“, основаващ се на общи структурни принципи, с който не само да се отличават механизмите за алтернативно решаване на спорове (АРС), съответстващи на изискваните в предложението характеристики, но и да се посочват по хармонизиран начин и без разходи за търговците онези от тях, които се придръжат към тези механизми.

1.4 ЕИСК отбелязва отворената възможност системите за АРС да се прилагат за колективни спорове като първа стъпка към въвеждането на правен механизъм за колективни искове в ЕС, но препоръчва тази възможност да бъде изрично посочена в разпоредителната част и нейният режим да бъде надлежно определен.

1.5 По този повод обаче ЕИСК отново заявява, че това по никакъв начин не отменя необходимостта и неотложността ЕС да разполага с хармонизиран съдебен инструмент за завеждане на колективен иск на общностно равнище, който не би могъл да бъде заменен от евентуалното включване на колективните спорове в системите за АРС.

1.6 ЕИСК е съгласен с принципите, установени в членове 7, 8 и 9 от предложението, но препоръчва с оглед на сигурността и яснотата, определенията на принципите на изслушване на двете

страни и на представителство да се запазят във вида, в който фигурират в препоръките, като се гарантира изрично възможността страните да бъдат представлявани от адвокати или трети страни, по-специално сдружения, представляващи интересите на потребителите.

1.7 ЕИСК препоръчва също така принципът на независимост да не бъде заменян от един неясен „принцип на безпристрастност“, който има различен характер и друго, по-общо съдържание.

1.8 ЕИСК с неохота посреща идеята тези механизми да могат да обхващат жалби, подадени от търговци срещу потребители. Въпреки това, като се отчитат разпоредбите на Small Business Акт за Европа, малките и средните предприятия би трябвало да имат възможността да разрешават споровете с потребители посредством системите за алтернативно решаване на спорове в точно определени случаи и при условия, които следва да се уточнят.

1.9 ЕИСК подчертава, че това предложение не трябва никога да поставя под въпрос системите със задължителен характер, които съществуват в държавите членки или са създавани от тях в съответствие с техните собствени правни традиции.

ЕИСК приема, че решенията, свързани с АРС, могат да не бъдат задължителни за страните, само при положение че с това не се възпрепятства и се предоставя изрична гаранция, позволяваща на страните да обжалват пред компетентните общи съдилища.

1.10 ЕИСК препоръчва в настоящото предложение да бъде включен идентичен текст с този, който се съдържа в предложението за регламент за ОРС за потребители, относно ясното предимство на правото на достъп до съдебната система, тъй като системите за АРС не са нито заместител, нито истинска „алтернатива“ на функцията на съдилищата, а по-скоро допълнително и ценно средство за решаване на споровете.

1.11 ЕИСК препоръчва да се подхожда по ясен и категоричен начин към въпроса за финансирането на тези системи, тъй като организациите, представляващи потребителите, и някои държави членки изпитват трудности да поемат по-високите разходи, свързани с тяхното прилагане, а този въпрос със сигурност е решаващ за гарантирането на безпристрастността и независимостта на системите.

1.12 ЕИСК счита, че трябва да се преразгледа съдържанието на някои изисквания и че тяхната формулировка може да бъде подобрена така, че те да станат по-ясни, по-недвусмислени и по-ефикасни. ЕИСК препоръчва на Комисията да вземе предвид отправените от Комитета специфични бележки.

2. Обобщение на предложението

2.1 Като има предвид, че значителна част от европейските потребители се сблъсква с проблеми при закупуването на стоки и услуги на вътрешния пазар, които в много случаи остават нерешени;

като има предвид, че прилагането на препоръки 98/257/ЕО⁽¹⁾ и 2001/310/ЕО⁽²⁾ не беше ефективно и все още съществуват пропуски, недостатъчна информираност на заинтересованите страни, както и разлики в процедурите в държавите членки;

като има предвид съдържанието и заключенията на множеството проучвания в тази област, поръчани през годините;

като има предвид резултатите от последната обществена консултация, започнала през януари 2011 г., както и оценката на въздействието, съдържаща се в документа SEC(2011) 1408 final от 29.11.2011 г.;

с настоящото предложение за директива Комисията има за цел:

- а) да гарантира, че всички спорове между потребител и търговец, произтичащи от продажбата на стоки или предоставянето на услуги, в който и да било икономически сектор, могат да бъдат отнесени до структура за алтернативно решаване на спорове (АРС), независимо дали жалбоподателят е потребителят или търговецът;
- б) да гарантира, че потребителите могат да получат помощ винаги, когато са страна по трансграничен потребителски конфликт;
- в) да гарантира, че структурите за АРС спазват принципите за „качество по отношение на безпристрастност, прозрачност, ефективност и справедливост“, в допълнение към тенденцията услугите им да бъдат безплатни;
- г) да възложи на един единствен компетентен орган във всяка държава членка правомощието да наблюдава функционирането на всички структури за АРС;
- д) да гарантира, че държавите членки са предвидили ефективни, пропорционални и възпиращи санкции, които да бъдат прилагани при нарушение на задълженията за информиране на потребителите и на компетентните власти;
- е) да не се създават пречки пред държавите членки да запазят или приемат процедури за АРС, приложими при спорове между професионални оператори;

ж) да не се създават пречки пред държавите членки да запазят или приемат механизми за АРС за едновременно разглеждане на аналогични спорове между един търговец и повече потребители (колективни интереси);

з) да насърчават държавите членки да развиват структури за АРС, които да обхващат търговци от други държави членки.

2.2 С оглед на това, Комисията предлага горепосочените препоръки да бъдат трансформирани в директива, като по този начин техните разпоредби ще придобият задължителен характер. За тази цел като правно основание се използва единствено член 114 от ДФЕС (изграждане на вътрешния пазар).

2.3 Въпреки това директивата не предвижда участието на търговците в процедури за АРС да бъде задължително или резултатът от тези процедури да има обвързващ характер за търговците.

2.4 Предложената директива ще има предимство пред всяко законодателство на Съюза, което съдържа разпоредби, предназначени да насърчават създаването на структури за АРС, доколкото това законодателство не гарантира поне еквивалентно равнище на защита на потребителите.

2.5 Предложената директива ще се прилага за всички трайни структури, които предлагат решаване на спорове посредством процедура за АРС, включително процедурите за институционален арбитраж, които не са създадени на „ad hoc“ основа.

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК, който в множество становища и от много години насам настоятелно призовава за трансформирането на препоръки 98/257/ЕО и 2001/310/ЕО в задължително право, не може да не приветства тази инициатива на Комисията, която обаче в допълнение към представените по-долу бележки има и този недостатък, че идва късно. Комитетът си задава и въпроса дали, с оглед постигането на по-голяма еднозначност и сигурност, като инструмент не би могло/не би трябвало да се използва регламент вместо директива.

3.2 Също така по отношение на правното основание ЕИСК счита, че става въпрос не само за изграждането на вътрешния пазар, а също и за създаването на инструмент за защита на потребителите. Ето защо най-подходящото правно основание, в случай че не бъде избран член 81, би трябвало да бъде член 169, параграф 2, буква б) и параграф 4 от Договора, а не само член 114, както и членове 38 и 47 от Хартата на основните права на ЕС.

3.3 Комитетът приветства изключването от обхвата на предложението на процедури, които по заблуждаващ начин се представят като извънсъдебно разрешаване на потребителските спорове, а същевременно не са нищо повече от маркетингов ход, когато отговорните за тях структури функционират към и за сметка на търговеца и следователно не предоставят гаранции за безкористност и независимост. За да не се пораждат съмнения, ЕИСК препоръчва създаването на „европейски знак за съответствие“, с който не само да се отличават механизмите за АРС, съответстващи на изискванията в предложението характеристики (по подобие на „знака за доверие“, който съществува в Испания), но и да се посочват по хармонизиран начин и без разходи за търговците онези, които се припържат към тези механизми, като по този начин бъде спечелено доверието на потребителите към тях.

⁽¹⁾ ОВ L 115, 17.4.1998 г., стр. 31.

⁽²⁾ ОВ L 109, 19.4.2001 г., стр. 56.

3.4 Комитетът приветства разширяването на понятието „потребител“ в съответствие с новата Директива относно правата на потребителите⁽³⁾, така че то да включва и договорите с двойна цел, в които търговската дейност на лицето не е преобладаваща в общия контекст на договора, но би желал това понятие да бъде изрично включено в разпоредителната част.

3.5 Със задоволство отбелязва грижата за това, функционирането на създадената система да се разшири, обхващайки трансграничните спорове, и изразява надежда, че Комисията ще се постарае да създаде условия за това, структурите за APC да могат действително да разглеждат тези случаи, по-специално чрез OPC и чрез укрепването на административното сътрудничество между държавите членки⁽⁴⁾. Освен това приканва Комисията, подобно на посоченото в разпоредбите на член 6, параграф 4 от Регламента за OPC за потребители, да свиква поне веднъж годишно среща на компетентните национални органи, предвидени в член 15 от предложението за директива, за да даде възможност за обмен на най-добри практики, както и за разискване на евентуални проблеми, възникнали при функционирането на системите за APC.

3.6 Подкрепя отворената възможност системите за APC да се прилагат за колективни спорове като първа стъпка към въвеждането на правен механизъм за колективни искове в ЕС, но би било по-добре, ако тази възможност беше ясно и изрично посочена в разпоредителната част и нейният режим беше надлежно определен, вместо да се оставя на преценката на държавите членки. В тази връзка ЕИСК заявява отново това, което от години изтъква в своите становища, а именно необходимостта и неотложността ЕС да разполага с хармонизиран съдебен инструмент за завеждане на колективен иск на общностно равнище, който по никакъв начин не може да бъде заменен от включването на колективните спорове в обхвата на тези системи за APC.

3.7 Признава необходимостта да се гарантира, че лицата, които се занимават с управлението и функционирането на APC, от служителите до медиаторите и арбитрите, притежават познанията, капацитета, опита и личните и професионалните умения за изпълнение на тези свои функции по подходящ и безпристрастен начин, както и да се осигурят условията за безпристрастност им и независимостта упражняване. В този смисъл ЕИСК счита, че би било по-добре, ако тези условия бяха уточнени подробно в текста на предложението, с цел да се гарантира прилагането на еднакви критерии в целия ЕС.

3.8 Изразява съгласие с принципите на функциониране на структурите за APC, определени в членове 7, 8 и 9 от предложението и заимстващи някои от принципите, които вече са залегнали в горепосочените препоръки. Въпреки това си задава въпроса поради каква причина са пропуснати основни принципи от тези препоръки, например принципа на законосъобразност и принципа на свобода.

Препоръчва с оглед на сигурността и яснотата да се запази независимото определение на принципа на изслушване на двете страни и принципа на представителство, като се посочи достатъчно ясно възможността страните да бъдат представлявани от адвокати или трети страни, по-специално сдружения, представляващи интересите на потребителите (вместо тази възможност да се въвежда неявно в член 8, буква а) и в член 9, параграф 1, буква а).

Накрая ЕИСК не може да приеме принципът на независимост да бъде заменен от един неясен „принцип на безпристрастност“, който има различен характер и друго, по-общо съдържание.

3.9 ЕИСК изразява несъгласие с възможността тези механизми да включват жалби на търговци срещу потребители, не само защото тя е в противоречие с традициите на съществуващите системи в повечето държави членки и дори с цялостната насока на различните позиции на Комисията и ЕП, заявени през годините, а най-вече защото това би означавало механизмите за APC да се превърнат в средства за решаване на въпроси, свързани с неизвършени плащания, заобикаляйки по този начин създадената от ЕС система за „малки искове“ и затрупвайки системите за APC с лавина от случаи – това би парализирало системите, които не биха могли да имат достатъчен капацитет за отговор.

Въпреки това, като се отчитат разпоредбите на Small Business Act, микропредприятията и малките предприятия, при условия, които следва да се определят и уточнят, би трябвало да имат възможността да използват механизмите за APC за своите спорове с потребителите във връзка с неприбиране на поръчки, неприбиране на поправени вещи, невявяване след направена резервация и др.

3.10 ЕИСК счита, че това предложение в никакъв случай не може да поставя под въпрос системите със задължителен характер, които съществуват в държавите членки или са създавани от тях в съответствие с техните собствени правни традиции.

3.11 ЕИСК би могъл да приеме решенията, свързани с APC, да не бъдат задължителни за страните, само при положение че е гарантиран изрично основният принцип за обжалване пред компетентните общи съдилища от страна на потребителите или търговците. В противен случай не само се отнема цялата добавена стойност на структурите за APC от гледна точка на доверието и ефективността, но е и трудноразбираемо как може да се твърди, че в рамките на създадения режим попадат също решенията, произтичащи от институционализираните арбитражни процедури или от други подобни механизми, притежаващи стойността на истински съдебни присъди.

3.12 ЕИСК изразява съжаление за това, че в настоящото предложение Комисията не е определила идентична формулировка за тази, която е изготвила в предложението за регламент за OPC за потребители, относно ясното предимство на правото на достъп до съдебната система, тъй като системите за APC не са нито

⁽³⁾ Директива 2011/83/ЕС (ОВ L 304, 22.11.2011 г., стр. 64); становище на ЕИСК: ОВ C 317, 23.12.2009 г., стр. 54.

⁽⁴⁾ По-специално в рамките на Регламент 2006/2004 за сътрудничество между националните органи, вж. становище на ЕИСК, ОВ C 218, 23.7.2011 г., стр. 69.

заместител, нито истинска „алтернатива“ на функцията на съди-лищата, а по-скоро допълнително и ценно средство за решаване на споровете ⁽⁵⁾.

3.13 ЕИСК изразява учудване от това, че въпросът за финансирането на тези системи не е разгледан ясно и категорично в обяснителния меморандум към настоящото предложение, нито в Програмата 2014–2020 г., макар да е сигурно от проведените консултации, че организациите, представляващи потребителите, считат този въпрос за основен. Някои държави членки изпитват трудности да поемат по-високите разходи, свързани с новите структури, обучението на медиаторите и другите помощни служители, предоставянето на информация и съдействие на потребителите, изготвянето на експертни оценки и новите административни функции. Този въпрос беше отчетен от всички като решаващ за гарантирането на безпристрастността и независимостта на системата ⁽⁶⁾.

3.14 Също така ЕИСК препоръчва на Комисията, ако все още не го е сторила, да изготви оценка на основните регулаторни подходи на държавите членки, свързани с прилагането на Директива 2008/52/ЕО ⁽⁷⁾ относно гражданската и търговската медиация (член 12), както беше препоръчано от ЕП ⁽⁸⁾.

4. Специфични бележки

4.1 Член 2, параграф 2, буква а)

Интерпретацията на израза „са наети изключително от търговеца“ е нееднозначна и поражда съмнения. Би трябвало да се замени с „поддържат или са поддържали през последните 3 години професионални взаимоотношения на икономическа или друга зависимост, които могат да имат отражение върху тяхната независимост“.

4.2 Член 4, буква д)

Дефиницията е прекалено обща и неопределена. Би трябвало да се придружава от ясно позоваване на спазването на принципите, които следва да ръководят функционирането на структурата, както и на сертифицирането ѝ като член на мрежа от признати структури.

4.3 Член 5, параграф 3

ЕИСК не разбира точно какъв е обхватът на тази разпоредба, но се опасява, че тя няма да доведе до желаната ефективност и че, вместо да насърчава търсеното хармонизиране чрез интегрирано функциониране на европейско и национално равнище на всички механизми за АРС по една и съща логика на общите и идентични системи, тя по-скоро ще допринесе за това, държавите членки да запазят своите настоящи структури и да

създадат от чисто формална гледна точка просто един допълнителен механизъм, който на практика няма да разреши настоящите географски и секторни проблеми.

4.4 Член 6

ЕИСК би желал в установяването и доказването на изискванията за компетентност и безпристрастност да бъде осигурено активно участие на организациите, представляващи професионалните оператори и потребителите, особено в процедурите за подбор и назначаване на отделните лица, отговорни за решаване на споровете, като тази задача не бъде оставяна на бюрократите и служителите от официалния апарат на държавите членки.

4.5 Член 7

Освен определените „задължения за предоставяне на средства“, предложението би трябвало да налага също така и „задължение за постигане на резултат“ или с други думи, да се следи за това, прилагането на тези механизми да дава измерими резултати, чрез които може да се установи кои са секторите, в които се подават най-много жалби, и какво е качеството на предоставяните от професионалните оператори услуги, както и за това, същите механизми да имат активна роля в насърчаването на доверието в тяхното използване.

От друга страна е от основно значение държавите членки да гарантират, че структурите за АРС осигуряват публичен достъп до информация относно предоставяните услуги (това включва по-специално услугите информирание, медиация, помиряване и арбитраж), финансовото управление (като по този начин се гарантира необходимата прозрачност на тези механизми и се повишава доверието на потребителя) и степента на удовлетворение на ползвателите на тези структури.

Освен това, във връзка с параграф 2 от разглежданата разпоредба, ЕИСК счита, че в своите канали за комуникация структурите трябва да осигуряват публичен достъп не само до съответните годишни доклади за дейността си, но също така до годишния си бюджет и до обобщението на взетите от тях арбитражни решения, като се спазват разпоредбите, свързани с обработването на лични данни и установени в националното законодателство, транспониращо Директива 95/46/ЕО.

4.6 Член 9

ЕИСК признава уместността на принципа на справедливост, но поставя въпроса за това, че е пропуснат принципът на законосъобразност, установен в препоръката на Комисията от 30 март 1998 г. ⁽⁹⁾. Липсата на този принцип в разпоредителната част на директивата може да се окаже във вреда на потребителите при техните трансгранични търговски отношения, особено когато законодателството на държавата членка, в която пребивава потребителят, предоставя по-голяма защита от това на държавата членка, в която е установен механизмът за АРС. ЕИСК отново потвърждава необходимостта от включване на принципа на законосъобразност в обхвата на настоящата директива, като се гарантира, че решенията на структурите за АРС не лишават потребителите от равнището на защита, гарантирано от приложимото право.

⁽⁵⁾ В предложението за регламент за ОРС за потребителите се казва буквално „Правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив процес са основни права, гарантирани в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз. Процедурите за онлайн решаване на спорове не може да бъдат оформени така, че да заменят съдебните производства и не следва да лишават потребителите или търговците от тяхното право да поискат правна защита по съдебен ред. Следователно настоящият регламент не следва да възпрепятства страните да упражняват правото си на достъп до съдебната система.“

⁽⁶⁾ Вж. становището на ЕИСК в процес на изготвяне (INT/608).

⁽⁷⁾ ОВ L 136, 24.5.2008 г., стр. 3; становище на ЕИСК: ОВ C 286, 17.11.2005 г., стр. 1.

⁽⁸⁾ Доклад относно прилагането в държавите членки на Директивата относно медиацията (A7-0275/2011), докладчик: г-жа А. McCarthy.

⁽⁹⁾ В която по отношение на трансграничните спорове се посочва изрично, че „решението на органа не може да води до лишаване на потребителя от защитата, гарантирана от повелителните норми в законодателството на държавата членка, в която е обичайното местопребиваване на потребителя, в случаите, предвидени в член 5 от Римската конвенция“.

4.7 Член 10

ЕИСК се опасява, че този член съдържа известна неяснота, която може да създаде у потребителя убеждението, че конфликтът може да бъде решен посредством дадена структура за АРС, когато в действителност търговецът се ограничава единствено до предоставянето на информация относно съществуването на тези механизми, въпреки че може да не ги използва.

ЕИСК призовава Комисията в предложението да се гарантира, че държавите членки ще изискват от търговците тази информация да бъде предоставяна непосредствено преди сключването на договора, като по този начин ще бъде дадена възможност на потребителя да вземе съзнателно и информирано решение, знаейки предварително дали търговецът използва или не структурите за АРС.

Също така ЕИСК счита, че неизпълнението или неточното изпълнение на посоченото в параграф 2 задължение следва да бъде считано за нелоялна търговска практика и включено в списъка, приложен към Директива 2005/29/ЕО, независимо от санкциите, предвидени в член 18 от предложението.

4.8 Членове 15 до 17

ЕИСК се опасява, че тези разпоредби могат да се окажат недостатъчни за това, структурите да изпълняват напълно изискванията, тъй като същите разпоредби се основават винаги на критерии, произтичащи от самооценка. В този смисъл е от основно значение Комисията да насърчава прякото участие на гражданското общество в наблюдението на тези механизми, като използва неговите организации, представляващи съответните сектори ⁽¹⁰⁾.

Брюксел, 28 март 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹⁰⁾ По подобие на примера с енергийния сектор в Италия, в който макар да се използва обществен механизъм за АРС, същият се управлява от представители на потребителите и енергийните предприятия, като първите участват активно в обучението на специалистите, работещи в този механизъм.

ПРИЛОЖЕНИЕ

към Становището на Европейския икономически и социален комитет

Следните параграфи от становището на специализираната секция бяха променени, така че да отразят измененията, приети от Асамблеята, въпреки че повече от една четвърт от подадените гласове бяха в полза на тяхното запазване в оригиналната им форма (член 54, параграф 4 от Правилника за дейността):

а) Параграф 1.8:

ЕИСК не е съгласен тези механизми да могат да обхващат жалби, подадени от търговци срещу потребители.

б) Параграф 3.9:

ЕИСК изразява несъгласие с възможността тези механизми да включват жалби на търговци срещу потребители, не само защото тя е в противоречие с традициите на съществуващите системи в повечето държави членки и дори с цялостната насока на различните позиции на Колежията и ЕП, заявени през годините, а най-вече защото това би означавало механизмите за АРС да се превърнат в средства за решаване на въпроси, свързани с неизвършени плащания, заобикаляйки по този начин създадената от ЕС система за „палки икове“ и затрупвайки системите за АРС с лавина от случаи – това би парализирало системите, които не биха могли да имат достатъчен капацитет за отговор.

В съответствие с член 51, параграф 4 от Правилника за дейността измененията бяха разгледани заедно.

Резултат от гласуването на измененията:

Гласове „за“:	80
Гласове „против“:	52
Гласове „въздържал се“:	19

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за онлайн решаване на потребителски спорове (Регламент за ОРС за потребители)“

COM(2011) 794 final — 2011/0374 (COD)

(2012/C 181/18)

Докладчик: **г-н PEGADO LIZ**

На 13 декември 2011 г. Европейският парламент и на 14 декември 2011 г. Съветът решиха, в съответствие с член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за онлайн решаване на потребителски спорове (Регламент за ОРС за потребители)“

COM(2011) 794 final — 2011/0374 (COD).

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 9 март 2012 г.

На 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 28 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 117 гласа „за“ и 6 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК, който отдавна призовава за инициатива от такъв характер, приветства предложението на Комисията и подкрепя избора ѝ на правен инструмент под формата на регламент.

1.2 Въпреки това ЕИСК смята, че най-подходящото правно основание биха били член 169, параграф 2, буква б) и параграф 4 от ДФЕС, а не само член 114, както и член 38 и член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

1.3 ЕИСК приветства ясно заявената позиция на Комисията, че създаването на такава система не трябва да лишава потребителите или търговците от техните права да търсят защита по съдебен ред, ако желаят да предприемат такава стъпка, нито да подменя нормалното функциониране на съдебните процедури.

1.4 Въпреки това ЕИСК счита, че предложението не е амбициозно и дори подвежда със своето заглавие, както и че все още е далеч от това, на което можем да се надяваме, и това, което е желателно и осъществимо, особено по отношение на използването на редица съществуващи технологични средства и електронни информационни системи, доказали успеха си в контекста на т.нар. „системи за онлайн решаване на потребителски спорове (ОРС) от второ поколение“.

1.5 ЕИСК следователно препоръчва Комисията да разглежда настоящото предложение само като първа стъпка към ефективното онлайн решаване на спорове и да развие потенциала на системата възможно най-бързо с цел да вложи в нея всички съвместими технологични иновации с необходимата правна сигурност и достоверност. Освен това Комитетът препоръчва да се създаде специфична, отделна и напълно нова система за ОРС във връзка с трансграничните сделки на територията на ЕС.

1.6 ЕИСК смята, че няма основание от системата да се изключват конфликтите, които не са само трансгранични по своето естество, или конфликтите, които не произтичат изключително от сделки, сключени по електронен път (офлайн конфликти).

1.7 ЕИСК не е съгласен тези механизми да могат да обхващат жалби, подадени от търговци срещу потребители.

1.8 ЕИСК препоръчва да се предвиди възможността заинтересованите страни да бъдат представлявани от адвокати или трети страни, по-специално сдружения на потребителите, в своите онлайн жалби.

1.9 ЕИСК призовава Комисията да изясни как по-сложните въпроси, които могат да възникнат в някои онлайн спорове, като например обсъждането на несправедливи договорни условия и на това кое право е приложимо към договорите, могат да бъдат разрешавани с помощта на платформата.

1.10 Комитетът има сериозни резерви по отношение на това доколко реалистични са определените срокове и изразява опасението, че ако те бъдат направени задължителни, това, съчетано с предвидимите практически трудности във връзка с изпълнението им, може да допринесе за дискредитирането на системата, сред чиито основни цели е постигането на бързина и ефективност.

1.11 ЕИСК предлага тази онлайн платформа да бъде обвързана с онлайн „книга за жалби“, която трябва да бъде задължителен елемент на уебсайтовете за онлайн търговия.

1.12 ЕИСК препоръчва на Комисията да приеме схема за гарантиране на качеството на новата система, предлага акредитирани и упълномощени лица да въведат сертификати за доверие, приложими към икономическите оператори, които рекламират тази платформа (на своите уебсайтове) и насърчават потребителите да решават споровете си чрез нея, и се застъпва за включването в кодексите за поведение на текст, който препраща към решаването на спорове чрез въпросната онлайн платформа.

1.13 ЕИСК препоръчва въпросът за финансирането на системата да бъде решен ясно и реалистично, като се отчита обстоятелството, че сдруженията на потребителите и някои държави членки не могат да си позволят увеличените разходи за въвеждането ѝ, и че този въпрос е от решаващо значение за гарантиране на непристрастността и независимостта на системата.

1.14 ЕИСК смята, че твърде много ключови аспекти на законодателния инструмент и на функционирането на системата са оставени за уреждане в бъдещи актове за изпълнение или делегирани актове, с което се надхвърлят твърде много границите, предвидени в член 290 от Договора, с последствия за правната сигурност и достоверност на инструмента.

1.15 ЕИСК смята, че формулировката на някои изисквания трябва да се преразгледа и може да бъде подобрена, за да станат те по-ясни и недвусмислени, а техните разпоредби — по-ефективни, и препоръчва на Комисията да вземе предвид неговите конкретни бележки.

2. Контекст на предложението

2.1 Като има предвид, че много малко от субектите, предлагащи алтернативно решаване на потребителски спорове (АРС), предоставят на европейските потребители възможността за провеждане на процедурата изцяло онлайн;

като има предвид, че липсата на ефективна правна защита при жалби, възникнали по повод трансгранични сделки онлайн, има неблагоприятни последици както за потребителите, така и за търговците;

като има предвид, че съдържанието и заключенията на няколко проучвания, възложени по този въпрос, показват наличието на широка подкрепа за разработването на онлайн инструменти за решаване на потребителски спорове чрез действия на равнището на ЕС;

като има предвид, че резултатите от оценката на въздействието SEC(2011) 1408 final от 29 ноември 2011 г. сочат, че единствено комбинация от инструмента за АРС и този за ОРС може да гарантира достъп до непристрастни, прозрачни и ефективни средства за извънсъдебно решаване на потребителски спорове, произтичащи от трансгранични сделки в областта на електронната търговия;

с настоящото предложение за регламент Комисията има за цел създаването на приложима в целия ЕС система за ОРС, която ще улесни онлайн решаването на спорове между търговците и

потребителите във връзка с трансграничната продажба на стоки онлайн или трансграничното предоставяне на услуги онлайн.

2.2 За постигането на тази цел Комисията използва за свое правно основание разпоредбите на член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз относно доизграждането на вътрешния пазар, със следната цел:

- а) да създаде онлайн платформа за решаване на спорове на европейско равнище, под формата на интерактивен уебсайт, достъпен по електронен път и без заплащане, на всички официални езици на ЕС. Платформата за ОРС ще предложи единен портал за достъп на потребителите и търговците, които търсят решаване на извънсъдебни спорове, произтичащи от трансгранични сделки в областта на електронната търговия, при които всички страни са установени или пребиваващи в различни държави членки на ЕС; и
- б) създаване на мрежа от посредници за онлайн решаване на спорове, състояща се от една ОРС точка за контакт за всяка държава членка — компетентният орган, определен при условията на Директивата за АРС за потребителите, отговорен за осигуряването на подкрепа за решаване на спорове, свързани с жалби, подадени чрез платформата.

2.3 Предложеният регламент ще се прилага само за спорове между потребители и търговци, произтичащи от трансграничната продажба на стоки онлайн или предоставяне на услуги онлайн.

2.4 Системата, която ще бъде въведена, би следвало да се основава на съществуващите структури за АРС и да е съобразена с правните традиции на държавите членки по отношение на техните съответни национални процедурни правила, по-специално тези, които се отнасят до разходите, при спазване на набор от общи стандарти за работа с цел защитата на тяхната ефективност и бързина. Това не пречи на съществуващите онлайн структури за АРС, които работят в рамките на Съюза, нито пък би следвало да пречи на структурите за АРС да разглеждат трансгранични спорове, подадени им по какъвто и да било начин, различен от платформата за ОРС.

2.5 Процедурите за ОРС не са предназначени да заменят съдебните процедури или да лишат потребителите или търговците от правата им да търсят защита по съдебен ред. Предложеният регламент обхваща всички предприятия, установени на стабилна основа, и предлага споровете да се решават чрез прилагане на процедурите за АРС, включително и официалните стандартни процедури за арбитраж.

3. Общи бележки

3.1 В някои от най-скорошните си становища, по-специално след приемането на Програмата в областта на цифровите технологии⁽¹⁾, 50-те мерки⁽²⁾ и 12-те лоста за вътрешния пазар⁽³⁾, ЕИСК призова за създаването на система за онлайн решаване на спорове и следователно може само да приветства настоящата инициатива на Комисията. Комитетът също така подкрепя Комисията в избора ѝ на правен инструмент под формата на регламент.

⁽¹⁾ COM (2010) 245 final.

⁽²⁾ COM (2010) 608 final.

⁽³⁾ COM (2011) 206 final.

3.2 Що се отнася до правното основание, ЕИСК счита, че освен с доизграждането на вътрешния пазар, тематиката на предложението е свързана и с въвеждането на инструмент за защита на потребителите, поради което най-подходящото правно основание, ако не се приеме член 81 от ДФЕС, биха били член 169, параграф 2, буква б) и параграф 4 от Договора, а не само член 114, както и член 38 и член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

3.3 ЕИСК приветства ясно заявената позиция на Комисията, че създаването на такава система не трябва да лишава потребителите или търговците от техните права да търсят защита по съдебен ред, ако желаят да предприемат такава стъпка, нито да подменя нормалното функциониране на съдебните процедури.

3.4 Комитетът с удоволствие отбелязва, че обхватът на концепцията за потребителя е разширен в духа на Предложението за директива относно APC и на новата Директива за правата на потребителите⁽⁴⁾, така че вече включва и договори за двойно предназначение, при които търговската цел няма водеща роля в общия контекст на договора. При все това Комитетът би искал тази концепция да се посочи изрично в текста на директивата.

3.5 ЕИСК отбелязва стремежа на Комисията да спазва правните традиции на държавите членки и да не се опитва да заменя или ограничава ролята на съществуващите процедури за APC в тази система, но изказва съмнение доколко това представлява значителна стъпка в посока на дематериализирането на споровете, което да позволи разглеждането им онлайн.

3.6 ЕИСК отбелязва, че на практика настоящото предложение се ограничава до създаването на своего рода „електронно пощенско клеймо“ или „онлайн пощенска кутия“, до която да се изпращат жалбите и, след извършването на един напълно формален процес на сортиране, да се препращат на различните структури за APC, като по този начин се образува една тромава бюрократична и административна система за доставка.

3.7 ЕИСК смята, че предложението не е амбициозно и е все още далеч от това, на което можем да се надяваме, и това, което е желателно и осъществимо, особено що се отнася до:

- а) Плана за действие по отношение на европейското електронно правосъдие за 2009-2013 г.⁽⁵⁾;
- б) основополагащия документ на Комисията на ООН по международно търговско право⁽⁶⁾ (UNCITRAL), A/CN.9/706, озаглавен „Възможностите за бъдеща работа във връзка с онлайн решаване на спорове при трансграничните сделки в областта на електронната търговия“;
- в) изключването на споровете, които не са само трансгранични по своето естество, с което се задължават държавите членки, които желаят това, да въведат национални системи за трансгранични спорове, дори и ако съответните страни са от различни националности, но пребивават, постоянно или временно, в една и съща държава членка;

г) изключването на споровете, които не произтичат единствено от сделки, сключени чрез електронни средства (с други думи, офлайн), поради това, че не е възприето по-обширното определение за електронната търговия, посочено в Директива 2000/31/ЕО, включително конфликтите, произтичащи от онлайн комуникация с търговска цел, които не водят до сделка, налице е също така възможността, вече призната от някои структури за APC, споровете, произтичащи от сделки, сключени от разстояние чрез не-електронни средства (като продажби по каталог или продажби, извършени в дома), да бъдат разглеждани чрез електронни средства. можеше освен това да бъдат взети предвид и осъществяваните на място сделки, които се сключват при пътувания в други държави членки, в случаите, в които възникнат спорове известно време след сключването на сделките;

д) отказ да се приеме това, което днес е известно като „система за OPC от второ поколение“⁽⁷⁾, при която технологията (присъща за тази платформа) играе активна роля и функционира като истинска *четвърта страна*⁽⁸⁾ (в допълнение към двете страни и посредника/арбитра) в процеса на онлайн решаването на потребителски спорове; това би позволило на страните да комуникират дистанционно в реално време или с известно забавяне във времето, чрез новите информационни и комуникационни технологии, вместо всички страни да трябва да присъстват физически;

е) липсата на всякакво позоваване както на схема за гарантиране на качеството на системата, подобна на тази, предвидена в стандарт ISO 10003 — „Насоки за решаване на спорове извън пределите на организациите“, който би могъл да послужи дори за създаване на единен информационен проспект относно функционирането на механизма, така и на наличието на „списък за наблюдение“, в който да могат да се вписват жалби срещу търговците.

3.8 Въпреки че в регламента се посочва, че платформата за OPC ще изпълнява функцията да „предоставя възможност на страните и на структурата за APC да провеждат процедурата за решаване на спора онлайн“ (член 5, параграф 3, буква г), ЕИСК се надяваше, че ще се положат основите на система за OPC, която да допринася за утвърждаването на легитимността на онлайн (електронното) правосъдие; Комитетът очакваше тази система да бъде структурирана по такъв начин, че да се използват наново и копират съществуващата инфраструктура и технологични ресурси, синхронни или асинхронни, каквито са обменът на съобщения в реално време (чат), електронните форуми, списъците с електронни адреси, електронната поща, теле-конференциите, аудио- и видео-конференциите, виртуалните конферентни зали и др.; че посредством тази система ще се подобрят приложенията, използвани в областта на правосъдието и че в хода на процеса ще се насърчи използването на инструменти от първо и второ поколение за OPC (онлайн преговори, посредничество и арбитраж), като по този начин се повиши прилагането на електронно посредничество между страните, се динамизира производственият процес и се увеличи видимостта и предвидимостта на процедурите.

⁽⁷⁾ Вж. G. Peruginelli и G. Chiti *Artificial Intelligence Dispute Resolution* („Решаване на спорове със средствата на изкуствения интелект“) в Протокола от семинара относно правната уредба на дейността на електронните агенти – LEA 2002 г.

⁽⁸⁾ Наред с останалите, вж. следните източници: процедурите CYBERSETTLE (<http://www.cybersettle.com>) SMARTSETTLE (<http://www.smartsettle.com>) и SQUARETRADE (<http://www.squaretrade.com>). Последната — ECODIR — е допринесла за решаването на над 200 000 спора в 120 страни от 1999 г. насам, (достъпна на: <http://www.ecodir.org/>).

⁽⁴⁾ Директива 2011/83/ЕС в ОВ L 304, 22.11.2011 г., стр. 64.

⁽⁵⁾ ОВ C 75, 31.3.2009 г., стр. 1.

⁽⁶⁾ Вж. уебсайта http://www.uncitral.org/uncitral/publications/online_resources_ODR.html.

3.9 Дори и без да е отбелязала напредък към моделите от второ поколение, посочени по-горе, Комисията трябваше все пак, с цел да отговори на очакванията във връзка с настоящата инициатива и да защити заявените ползи, най-малкото да предвиди възможността във функциите на платформата, които се ползват от страните, участващи в система за ОРС, да се интегрират елементи за подпомагане на вземането на решения. При тези модели от второ поколение, чрез използването на телематични средства и с помощ от изкуствен интелект на базата на математически модели, се улеснява издаването на решения по спорове, като се прави систематична оценка на предложенията на страните с помощта на електронни агенти с равностоен капацитет („интелигентни интерфейси“) в рамките на един интерактивен процес, базиран на стандартни модели за водене на преговори, каквито са BATNA („най-добрата алтернатива на договореното споразумение“), WATNA („най-лошата алтернатива на договореното споразумение“) и накрая ZOPA („зона на евентуално споразумение“). Сред примерите за системи за подпомагане на вземането на решения са експертните системи, системите за информация, основаваща се на предишни случаи, системите за достъп до компютърни бази данни (разсъждение на основата на аналогични случаи, познато като „CBR“ в международната литература), и решаването на спорове онлайн, в зависимост от различните подходи на страните към решаването на споровете.

3.10 Освен това ЕИСК изразява учудване как Комисията предвижда да се извършва онлайн решаване на спорове в случаите, когато са налице не само обичайните пазарни несъгласия, но и проблеми, свързани например с „дефектни“ или „неизправни“ продукти или със „забавяне или неизпълнение на доставката“, или когато се спори относно несправедливи договорни условия и правото, приложимо към договорите.

3.11 ЕИСК би искал да види конкретно позоваване на възможността страните да бъдат представлявани от адвокати или трети страни, по-специално сдружения, представляващи интересите на потребителите в техните жалби онлайн.

3.12 Комитетът е изненадан, че въпросът за финансирането, необходимо за прилагането на този нов инструмент, не се разглежда ясно и реалистично, като се има предвид, че по време на проведените консултации представителните сдружения на потребителите определено са посочили, че това е от съществено значение. Някои държави членки не могат да си позволят нарастващите разходи за създаване на нови органи, за обучение на посредници и на друг помощен персонал, за оставяне на информация и помощ на потребителите и за извършване на нови административни задачи. Всички изразяват мнението, че този въпрос е от решаващо значение за гарантиране на безпристрастността и независимостта на системата.

4. Конкретни бележки

4.1 Член 1 — Предмет

Предметът на настоящия регламент би следвало да включва също и принципа на достъп до право и правосъдие на заинтересованите страни. Освен за решаване на спорове, платформата би могла да се използва за предотвратяване на възникването им, като предоставя значима информация с цел отстраняване на проблемите.

4.2 Член 2 — Приложно поле

Освен това по икономически причини ЕИСК би искал регламентът да се прилага и за спорове, които възникват офлайн, каквато е вече обичайната практика сред редица доставчици на APC, които използват информационни технологии, за да посредничат между заинтересованите страни.

Като чисто формален въпрос се предлага изключенията от приложното поле да бъдат обхванати от член 2, а не от член 4, който обхваща определенията.

4.3 Член 3 — Връзка с други разпоредби от законодателството на Съюза

ЕИСК предлага включването на директивите относно електронната търговия, продажбата на потребителски стоки и договорите от разстояние⁽⁹⁾.

4.4 Глава II — Европейска платформа за онлайн решаване на спорове

За постигането на по-голяма яснота, ЕИСК би предпочел текстът относно дизайна на платформата и относно процедурите да бъде обхванат от различни глави.

4.5 Член 5, параграф 3, буква б)

ЕИСК изпитва съмнения относно практичността на това страните да избират структура за APC, тъй като липсват критерии за тази цел. Освен това е резонно самите страни да могат да назначават структура, с която са работили и друг път.

4.6 Член 5, параграф 3, буква и)

ЕИСК се опасява, че тази информация може да се окаже недостатъчна. Комитетът предлага освен статистически данни за изхода на спорове, платформата да посочва и най-често използваните методики и статистически данни, с разбивка според различните разглеждани теми. Платформата би трябвало да включва и система за управление на процеса с управленски показатели, включващи дела, по които са предприети или приключили съдебни действия, или които са висящи, а също така и продължителността им и разноските по тях. Освен това ЕИСК е на мнение, че само с посочване или предлагане на една или повече структури за APC на страните не се гарантира целта, която удостоверението би следвало да осигури: достъп до правосъдие на всички страни. ЕИСК би искал да привлече вниманието върху факта, че дори и само едната от страните да не е съгласна с предложената структура за APC, това може да доведе до прекратяване на процедурата (вж. член 7, параграф 3 и член 8, параграф 2, буква б) и параграф 4, което на практика обрича системата на провал.

⁽⁹⁾ Директива № 2000/31/ЕО, ОВ L 178, 17.7.2000 г., стр. 1, Директива № 1999/44/ЕО, ОВ L 171, 7.7.1999 г., стр. 12 и Директива № 97/7/ЕО, ОВ L 144, 4.6.1997 г., стр. 19.

4.7 Член 6 — Мрежа от посредници за онлайн решаване на спорове

ЕИСК смята, че терминът „посредници за онлайн решаване на спорове“ е подвеждащ и трябва да се избягва, защото в действителност процесът на решаване на спорове не може да се извършва онлайн, а само чрез традиционните методи за АРС. Само жалбата се подава по електронен път.

ЕИСК има сериозни опасения, че тази система може да наруши или застраши бързината и ефективността, застъпени в целите на предложението регламент, което ще доведе до прекомерна бюрокрация, имайки предвид препоръката за използване на триетапна система за пренасочване, и категорично ще постави под въпрос възможността за ефективно спазване на 30-дневния срок, предвиден в член 9, буква б). Трябва да се отбележи, че преди настъпването на момента, в който страните се заемат с практическото решаване на спора с помощта на доставчика на АРС, жалбата трябва да се подаде на платформата по електронен път, след това да се разгледа и предложи на компетентните структури за АРС и да се пренасочи от посредниците за ОРС към избраната структура за АРС, което води до неизбежни усложнения за страните, поражда разходи, дължащи се на забавяния или на пропуснати ползи.

4.8 Член 7 — Подаване на жалби

ЕИСК препоръчва да се обърне нужното внимание на необходимостта жалбата и приложените документи да бъдат преведени за страните по надежден начин и на разумна цена. Този въпрос е от решаващо значение за успеха на системата, но не е повдигнат в предложението, което дори не споменава за автоматизираната технология за превод, която вече съществува и би следвало за се използва в тази схема.

4.9 Член 7, параграф 2 и параграф 6

ЕИСК подчертава, че документът в приложението, озаглавен „Информация, която се предоставя при попълване на електронния формуляр за жалби“ е толкова неадекватен по отношение на съдържанието му и на начина, предвиден за попълването му, че това поражда необходимостта от известен коментар.

Според ЕИСК този уебсайт, освен че предлага формуляр, трябва да предлага и онлайн наръчник с указания за попълването му. Той трябва да включва конкретни насоки за тази цел (предварителни инструкции, даващи възможност на потребителите да се запознаят със софтуера, заедно с подпомагащ уебсайт с инструкции, напътствия и отговори на често задавани въпроси). На страните трябва да се осигури достъп до интерактивна зона, в която да изложат проблемите си и да получат незабавен онлайн отговор. Уебсайтът трябва да предлага възможността да се посочват фактите устно на различните езици с незабавен превод, като се използват съществуващите авангардни комуникационни технологии. Освен това трябва да се осигури и система, която автоматично да разпознава неправилно попълнени или непълни формуляри, като предоставя необходимата за тяхното коригиране информация и по този начин предотвратява нуждата от повторно изпращане на нова жалба.

ЕИСК смята, че някои неясни правни понятия, като i) „достатъчна“ (параграф 2) и ii) „данните, които ... имат отношение по

въпроса и не са в прекомерен обем по отношение на целите, за които се събират“ (параграф 6), трябва да бъдат изяснени, за да се осигури конкретна информация.

Комитетът би препоръчал да се регламентират не само задълженията относно използваните средства (предоставяне на онлайн формуляр), но и да се осигурят условията попълването на формуляра да става чрез използването на интуитивен, удобен за потребителя, прост и ясен процес⁽¹⁰⁾.

ЕИСК предлага освен това тази онлайн платформа да бъде обвързана с онлайн „книга за жалби“, която трябва да бъде задължителен елемент на уебсайтовете за онлайн търговия. След като се попълни формулярът, той може да се изпрати директно, автоматично и по електронен път чрез интерфейс до централната платформа за ОРС, за да се гарантира, че действително се работи по решаване на спора.

4.10 Член 8, параграф 1

ЕИСК би искал да отбележи, че средният потребител е относително неграмотен (и страда от цифрова изолация) и се опасява, че ефектът на санкцията, предвидена в параграф 1, ще бъде в противоречие с целите на инициативата и ще доведе до умишлена тактика на формализиране, насочена към нерешаване на спорове.

4.11 Член 12 — Поверителност и сигурност на данните

ЕИСК би искал да отбележи, че разпоредбите относно професионалната тайна и поверителността са предмет на националното законодателство, и че не се изисква разпоредба относно тежестта на доказване или пътищата за постигане на решение, ако тези изисквания не бъдат изпитнени.

4.12 Член 13 — Информация за потребителя

ЕИСК предлага акредитирани и упълномощени лица да въведат сертификати за доверие, подобни на „TRUSTe“, Евро-етикета и Сертификата за доверие на Световния алианс, за икономическите оператори, които рекламират тази платформа (на своите уебсайтове) и насърчават потребителите да решават споровете си чрез нея.

ЕИСК препоръчва да се включи препратка към тази онлайн платформа за решаване на спорове в кодексите на поведение, които ще се съставят от икономическите оператори, организациите на потребителите и на доставчиците, както и от държавните органи.

⁽¹⁰⁾ Качеството на важна подадена информация може безусловно да пострада от лош правопис, граматически или печатни грешки. Правописните грешки могат да доведат до прибързани заключения относно срещуположната страна или да събудят съмнения относно качеството на процеса за решаване на спора. За тази цел е полезно да се използват инструментите за проверка на правописа, посочени например на сайта: <http://www.juripax.com/>.

4.13 Член 15 и член 16 — Актове за изпълнение и делегирани актове

В някои от разпоредбите на предложението (член 6, параграф 5 и член 7, параграф 4 и параграф 5, уреждането на важни аспекти на законодателния инструмент и на функционирането на системата е оставено на бъдещи актове за изпълнение или делегирани актове, с което според ЕИСК се надхвърлят твърде много границите, предвидени в член 290 от Договора и очертани в Съобщението на Комисията относно „Прилагане на член 290 от Договора за функционирането на Европейския съюз“ (COM (2009) 673 final от 9.12.2009 г.), с последици по отношение на правната сигурност и достоверност на инструмента.

Брюксел, 28 март 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Пакет от законодателни актове за привеждане в съответствие с новата законодателна рамка (Прилагане на Пакета от законодателни актове за стоките)“

COM(2011) 764 final — 2011/0358 (COD)

COM(2011) 765 final — 2011/0351 (COD)

COM(2011) 766 final — 2011/0352 (COD)

COM(2011) 768 final — 2011/0350 (COD)

COM(2011) 769 final — 2011/0353 (COD)

COM(2011) 770 final — 2011/0354 (COD)

COM(2011) 771 final — 2011/0349 (COD)

COM(2011) 772 final — 2011/0356 (COD)

COM(2011) 773 final — 2011/0357 (COD)

(2012/C 181/19)

Единствен докладчик: г-н **Bernardo HERNÁNDEZ BATALER**

На 20 декември 2011 г. Съветът и на 30 ноември Европейският парламент решиха, в съответствие с член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Пакет от законодателни актове за привеждане в съответствие с новата законодателна рамка (Прилагане на Пакета от законодателни актове за стоките)“

COM(2011) 764 final — 2011/0358 (COD)

COM(2011) 765 final — 2011/0351 (COD)

COM(2011) 766 final — 2011/0352 (COD)

COM(2011) 768 final — 2011/0350 (COD)

COM(2011) 769 final — 2011/0353 (COD)

COM(2011) 770 final — 2011/0354 (COD)

COM(2011) 771 final — 2011/0349 (COD)

COM(2011) 772 final — 2011/0356 (COD)

COM(2011) 773 final — 2011/0357 (COD).

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 9 март 2012 г.

На 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 28 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 115 гласа „за“, 4 гласа „против“ и 10 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Комитетът оценява положително приемането от Европейската комисия на предложенията за изменение на десет директиви за техническа хармонизация, свързани с прилагането на т.нар. „Пакет за стоките“, единствено чрез привеждането им в съответствие с Решение № 768/2008/ЕО ⁽¹⁾ (относно обща рамка за предлагането на пазара на продукти).

1.2 В бъдеще би било целесъобразно да се уточни естеството и минималният праг за задействане на санкциите, които следва

да бъдат гарантирани от законодателството на държавите членки, тъй като всички разпоредби в тази област налагат единствено задължението на вътрешните органи да определят правилата за санкциониране на тези видове поведение, а не, например, да ги разделят по категории и други наказателни елементи, определяни на наднационално равнище.

1.3 Комисията би следвало да вземе предвид направените от ЕИСК бележки в становището му от 13 декември 2007 г. относно хоризонталната правна рамка ⁽²⁾ по отношение на необходимостта от засилване на координацията и дейностите за надзор на пазара.

⁽¹⁾ ОВ L 218 от 13.8.2008 г., стр. 82; Становище на ЕИСК: ОВ C 120, от 16.5.2008 г., стр. 1.

⁽²⁾ ОВ C 120 от 16.5.2008 г., стр. 1.

1.4 Що се отнася до правната защита на маркировката „СЕ“ следва да се премине към нова система, определяща произхода и възможността за проследяване на продуктите, за да се подобри информацията за потребителите.

2. Въведение

2.1 Свободното движение на стоки е една от четирите основни свободи, на която се основава вътрешният пазар и е изрично призната в Договорите (член 28 и следващи на ДФЕС). По нея има обстойна съдебна практика на Съда на ЕС, включена в достиженията на правото на Общността.

2.1.1 Приемането през 1985 г. на законодателната техника на „новия подход“, която ограничава законодателните изисквания до най-същественото и изрежда подробно техническите аспекти в хармонизирани европейски норми, допринесе за ускоряване на процеса на хармонизация, позволявайки на цели индустриални сектори да се възползват от свободното движение.

2.1.2 Във вторичното законодателство Решение 90/683/ЕИО ⁽³⁾ на Съвета въведе т.нар. „цялостен подход“ и впоследствие беше заменено от Решение 93/465/ЕИО ⁽⁴⁾, с което бяха установени общи насоки и подробни процедури в областта на оценяване на съответствието, които трябва да се използват в директивите, прилагащи „новия подход“.

2.2 През юли 2008 г. Европейският парламент и Съветът приеха нова законодателна рамка с цел да подобрят функционирането на предлагането на стоки на вътрешния пазар, одобриха Регламент ЕО 765/2008 ⁽⁵⁾ относно акредитацията и надзора и Решение 768/2008/ЕО, с което се създава обща рамка за предлагането на пазара на продукти.

2.2.1 Целта на пакета от 2008 г. беше да се даде тласък на свободното движение на безопасни стоки чрез засилване на ефективността на законодателството на ЕС относно сигурността на продуктите, повишаване на защитата на потребителите и създаване на справедливи условия за конкуренция на икономическите оператори. По отношение на свободното движение на стоки тази нова хоризонтална правна рамка от 2008 г. трябва да се допълни със законодателство относно стандартизацията на продуктите.

2.2.2 Тези правни инструменти далеч не са единствено преразглеждане на „новия подход“ и всъщност създават нова нормативна уредба за хармонизираното пространство, разглеждайки допълнителни документи, неразривно свързани помежду си и със секторното законодателство, което подкрепят и допълват.

2.3 Регламент (ЕО) № 765/2008 определя изискванията за акредитация и надзор на пазара, така че продуктите, които не отговарят на изискванията, лесно да бъдат открити и изтеглени от пазара. Основната цел е да се осигури свободното движение на стоки в хармонизирания сектор чрез:

- засилване на европейското сътрудничество, така че акредитацията да може ефективно да осигури последното ниво на контрол при добре функциониращо законодателство на ЕС;
- създаване на рамка за признаването на вече съществуващата Европейска организация за акредитация (EA), така че да бъде осигурено правилното функциониране на система за стриктни партньорски оценки сред националните органи по акредитация;
- въвеждане на общностна рамка за надзор на пазара и контрол на продуктите, влизащи на пазара на ЕС, която осигурява по-тясно сътрудничество между националните и митническите власти, обмен на информация между националните власти и сътрудничество между тях в случаи на продажба на продукти на пазарите на повече от една държава членка;
- прилагане на ясни и единни правила във всички сектори, правна сигурност, съгласуваност на мерките, облекчаване на някои от изискванията, отнасящи се до фазата, предшестваща пускането на пазара, и намаляване на разходите, свързани с оценката на съответствието.

2.4 Решение 768/2008/ЕО е акт „*sui generis*“, който отразява ангажимента на европейския законодател да прилага съдържанието му по възможно най-систематичен начин спрямо всички законодателни текстове, отнасящи се до продукти (минали, настоящи и бъдещи) и по този начин да улесни прилагането му от страна на всички заинтересовани страни.

2.4.1 Решението установява обща хоризонтална рамка за съгласуване на законодателството относно свободното движение на стоки, която предвижда:

- хармонизирани определения, общи задължения за икономическите оператори, критерии за подбор на органите за оценка на съответствието, критерии за националните нотифициращи органи и правила за процеса на нотифициране;
- правила за подбор на реда и условията за оценка на съответствието, както и редица хармонизирани процедури, за да се избегнат обременяващи припокривания;
- единно определение за маркировката „СЕ“ (със съответните клаузи за отговорност и защита);

⁽³⁾ ОВ L 380 от 31.12.1990 г., стр. 13.

⁽⁴⁾ ОВ L 220 от 30.8.1993 г., стр. 23.

⁽⁵⁾ ОВ L 218 от 13.8.2008 г., стр. 30; Становище на ЕИСК: ОВ C 120, от 16.5.2008 г., стр. 1.

— процедура за информиране и наблюдение на пазара като разширение на системата, създадена с Директивата относно общата безопасност на продуктите;

— хармонизирани разпоредби за бъдещите предпазни механизми като допълнение към тези за наблюдение на пазара.

2.5 В своето становище относно двете предложения ЕИСК подчерта:

— че е важно да бъде осигурено пълното прилагане на принципа за свободно движение на стоки, така че продукти, законно продавани на пазара в дадена държава членка, да могат да бъдат продавани безпрепятствено на пазарите в целия ЕС;

— че свободното движение на стоки е основен двигател на конкурентоспособността и на икономическото и социалното развитие на единния европейски пазар, както и че засилването и актуализирането на изискванията за пускане на пазара на безопасни, висококачествени продукти са ключови фактори за потребителите, предприятията и европейските граждани.

Накратко ЕИСК подкрепи предложенията на Комисията, като отправи редица бележки и предложения, свързани с двата инструмента.

2.6 Регламент 765/2008 влезе в сила на 1 януари 2010 г., разпоредбите му са пряко приложими от тази дата и се прилагат от националните органи под координацията на Комисията.

2.7 Решение 768/2008, насочено към институциите на Съюза, е правен акт без обвързваща сила за предприятията, физическите лица или държавите членки. То е предназначено да действа като хоризонтална рамка, обхващаща разпоредбите, които са общи елементи на законодателството за техническа хармонизация. Тези стандартизирани разпоредби би трябвало да се интегрират във всеки нов или преразгледан законодателен акт.

3. Пречките пред свободното движение на стоки

3.1 Целта на двата инструмента е да се намери решение на различни проблеми, констатирани в различните промишлени отрасли, регулирани от европейското законодателство за техническа хармонизация, т.е. законодателството, което определя общи изисквания за предлагането на пазара на продукти.

3.2 Основният стремеж е да се гарантира безопасността на гражданите и да се намали броят на предлаганите на пазара продукти, които не отговарят на изискванията на общностното законодателство. Друга цел е да се повиши качеството на дейността, извършвана от органите за изпитване и сертифициране

на продукти. Освен това, чрез новата хоризонтална рамка би трябвало цялата регулаторна рамка на продуктите да стане по-съгласувана и да се опрости нейното прилагане.

3.3 Проблеми с неспазване на действащите изисквания

3.3.1 Голям брой продукти, предлагани на пазара, не отговарят на изискванията, подробно описани в директивите. Някои предприятия просто добавят маркировката за съответствие „СЕ“ към своите продукти, въпреки че те не отговарят на посочените условия за използване на тази маркировка.

3.3.2 Не всички вносители и дистрибутори извършват необходимите проверки, за да гарантират, че на пазара се предлагат единствено продукти, които отговарят на разпоредбите. За органите за надзор на пазара преди беше трудно да открият икономическите оператори, предоставящи тези продукти, особено когато са от трети страни.

3.4 Държавите членки също налагат различни задължения на вносителите и дистрибуторите, за да са сигурни, че продуктите отговарят на приложимите изисквания. Освен това действията, предприети от националните власти по отношение на продуктите, които не отговарят на разпоредбите, понякога се различават в отделните държави членки.

3.5 Проблеми, свързани с действията на някои акредитирани органи

3.5.1 Някои директиви изискват сертифициране на продуктите от страна на „акредитирани органи“ (лица, които изпитват, проверяват и сертифицират продуктите). Макар че повечето акредитирани органи извършват дейността си съвестно и отговорно, имаше няколко случая, при които бяха изразени съмнения в квалификацията на някои органи и надеждността на издаваните от тях сертификати.

3.5.2 Наблюдават се разлики в метода и степента на стриктно придържане към правилата в начина, по който държавите членки оценяват и контролират квалификацията на акредитираните органи. Съществува особено силна загриженост по отношение на квалификацията на филиалите или подизпълнителите, разположени извън ЕС.

3.6 Конкретни пропуски на действащото законодателство

3.6.1 Директивите за свободното движение на стоки често следват подход, основан на риска, и понякога за един и същ продукт могат да се прилагат различни директиви. За производителите това означава, че продуктът трябва да отговаря на всички изисквания.

3.6.2 Едновременно прилагане на различни директиви по отношение на един и същ продукт може да доведе до трудности в процедурата за оценка на съответствието, по-специално когато директивите използват един и същ „модул“, но текстът на модула се различава в отделните директиви.

4. Предложението на Комисията

4.1 При приемането на новата рамка през юли 2008 г. службите на Комисията отначало търсеха в законодателството относно продуктите инструменти, които да бъдат преразглеждани в идните години по секторни причини, като по-голямата част от тях бяха отделни преразглеждания, включени в работната програма на Комисията.

4.2 С настоящото предложение Европейската комисия иска да актуализира законодателството на „новия подход“, приложимо в определени засегнати сектори, във връзка с новите стандарти, определени с Решение № 768/2008/ЕО на Европейския парламент и Съвета. За да се постигне тази цел, се предвижда следните 10 директиви да бъдат съгласувани с Решението:

- Директива 2006/95/ЕО за сближаване на законодателствата на държавите членки относно **електрически съоръжения, предназначени за използване при някои ограничения на напрежението;**
- Директива 2009/105/ЕО относно **обикновените съдове под налягане;**
- Директива 2009/23/ЕО относно **везните с неавтоматично действие;**
- Директива 93/15/ЕО за хармонизиране на разпоредбите, свързани с пускането на пазара и надзора на **взривни вещества с гражданско предназначение;**
- Директива 94/9/ЕО за сближаване на законодателствата на държавите членки относно **оборудването и защитните системи, предназначени за използване в потенциално експлозивна атмосфера;**
- Директива 95/16/ЕО за сближаване законодателствата на държавите членки относно **асансьорите;**
- Директива 97/23/ЕО относно сближаване на законодателствата на държавите членки във връзка със **съоръженията под налягане;**
- Директива 2004/22/ЕО относно **измервателните уреди;**
- Директива 2004/108/ЕО относно сближаването на законодателствата на държавите членки относно **електромагнитната съвместимост** и за отмяна на Директива 89/336/ЕО;
- Директива 2007/23/ЕО относно пускането на пазара на **пиротехнически изделия.**

4.2.1 Основният общ елемент на тези директиви е сходната им структура: определения, основни изисквания за здраве и безопасност, препращания към хармонизирани европейски правила, изисквания към производителите, изисквания за възможността за проследяване и изисквания за оценка на съответствието и предпазни механизми.

4.2.2 Регулираните сектори са много важни индустриални сектори, които са изправени пред силна международна конкуренция, поради което опростяването и гарантирането на равни условия на пазара на ЕС може да им бъдат от полза.

4.2.3 В това предложение, обаче, Комисията предлага привеждане в съответствие с Решение № 768/2008/ЕО на пакет от директиви, които не са били предвидени за преразглеждане сега, но за които би било полезно да се приемат разпоредби за надзор на пазара и други междусекторни въпроси, без да се разглеждат чисто секторни съображения.

4.2.4 Целта на този пакет е да се променят тези директиви с единствената цел да се интегрират хоризонталните разпоредби на решението, еднократно и в рамките на опростен процес, без да се преразглеждат секторни аспекти, с оглед да се извлекат незабавни ползи от новата законодателна рамка във възможно най-голям брой сектори. Съдържанието му е ограничено само до привеждане в съответствие с решението на определения, изискванията за възможността за проследяване, задълженията на икономическите оператори, критериите и процедурите за избор на органи за оценка на съответствието и изисквания за оценка на съответствието.

4.2.5 За да се постигне максимално правно качество, Комисията се спира на законодателната техника на преработването, което се състои в „приемането на нов нормативен акт, който включва в единен текст както съществени изменения, които той прави на предишния акт, така и непроменените разпоредби на този акт. Новият нормативен акт заменя и отменя предишния акт.“ Освен това директивите трябва да се адаптират в съответствие с терминологията и разпоредбите на Договора от Лисабон.

4.3 Според Комисията адаптирането на десетте директиви може да се обобщи по следния начин:

4.3.1 Мерки за решаване на проблема с липсата на съответствие:

— задължения на вносителите и дистрибуторите;

— задължения на производителите;

— изисквания относно възможността за проследяване;

— реорганизация на процедурата по предпазна клауза (надзор на пазара).

4.3.2 Мерки за гарантиране на качеството на извършваната работа от нотифицираните органи:

- налагане на по-строги изисквания за нотифициране за нотифицираните органи;
- преразглеждане на процеса на нотифициране;
- изисквания към нотифициращите органи;
- задължения за информиране.

4.3.3 Мерки за гарантиране на по-добра съгласуваност между директивите:

- адаптиране на общоприетите определения и терминология;
- адаптиране на текстовете на процедурите за оценка на съответствието.

4.3.4 Предложението обаче не включва аспектите, свързани с прилагането на политиката на стандартизация на ЕС, която може да има отражение върху прилагането на разглежданите директиви – въпрос, който ще бъде решен с друга законодателна инициатива.

5. Общи бележки

5.1 Комитетът оценява положително приемането от Европейската комисия на предложенията за изменение на десет директиви за техническа хармонизация, свързани с прилагането на т.нар. „Пакет за стоките“ само чрез адаптирането им към Решение № 768/2008/ЕО (относно обща рамка за предлагането на пазара на продукти).

5.2 Решение № 768/2008/ЕО беше прието заедно с Регламент (ЕО) № 765/2008 (относно акредитация и надзор на пазара). Двата инструмента създадоха модели за подобряване на функционирането на вътрешния пазар, като въведоха по-съгласуван подход на политиката за техническа хармонизация относно безопасността на продуктите, както и по-ефикасна система за наблюдение за всички стоки, въведени на пазара с произход от ЕС или трети страни, и повишиха защитата на потребителите на вътрешния пазар.

5.2.1 Като се има предвид, че посоченото решение само по себе си няма задължаваща правна сила за трети страни (което не изключва контрола на неговата законност от страна на Съда на ЕС) – то представлява акт „*suì generis*“, отразяващ институционален ангажимент – прилагането на част от неговите разпоредби към споменатите директиви ще направи по-ефективен механизма за наблюдение на пазара, без да е необходимо да се изменя всяка от тези директиви.

5.2.2 Следователно правните последици на разглежданите правила ще се изяснят по гъвкав и опростен начин, следвайки

техниката на законодателното преработване, като същевременно пакетът от директиви се привежда в съответствие с терминологията и някои разпоредби на Договора от Лисабон.

5.3 Комитетът подчертава и приноса на посочените законодателни промени за постигането на други политически цели на ЕС в тази област като засилване на конкурентоспособността на европейските предприятия, укрепване на стратегиите на икономическите оператори в съответните браншове и повишаване на гаранциите за постигане на високо ниво на защита на потребителите, наред с други цели.

6. Специфични бележки

6.1 Като се има предвид специалната законодателна техника, използвана в случая от Комисията, и фактът, че нейното приложно поле се отнася до споделени правомощия (функциониране на вътрешния пазар – чл. 4 параграф 2, буква а) и чл. 114 от ДФЕС), следва да се изложат различни съображения, които се отнасят до използваната терминология в една от разпоредбите на Решение № 768/2008/ЕО, до прилагането на принципа на субсидиарност и до ролята на организираното гражданско общество в бъдещото прилагане на пакета от десет директиви.

6.2 Съществува известна липса на конкретика, тъй като не се прави разграничение между „основни принципи“ (чл. 1 на Решението и чл. R11 на неговото Приложение I) и „основни принципи“⁽⁶⁾ (съображение 5 и 6 на решението), като нито в текста на решението, нито в някоя от изменените с неговите разпоредби директиви не се конкретизира значението на двете понятия, нито разликата между тях (ако има такава). По същия начин се използва терминът „обществен интерес“ (съображение 8 на решението и чл.3, както и чл. R31 и R33 на неговото приложение I), отново без да се посочи конкретно неговото съдържание в сферата на приложение на посочените разпоредби.

Разбира се, похвалната скорост, която предполага прилагането на тази техника на изменение на директивите, не пречи на точното и подробно определение на термините, които са важни за нейното прилагане.

6.3 Едно от предимствата на влизането в сила на директивите ще бъде укрепването на механизмите за наблюдение и сигнализирането от страна на самите оператори на пазара за неправомерни или незаконни практики. Въпреки това би било целесъобразно да се уточни естеството и минималният праг за прилагане на санкциите, които следва да бъдат гарантирани от законодателството на държавите членки, тъй като всички разпоредби в тази област налагат единствено задължението на вътрешните органи да определят правилата за санкциониране за тези видове поведение (вж. съображение 24 на предложението COM (2011)773 final).

6.3.1 В разпокъсана правна среда на законодателно и административно равнище като тази на държавите членки на ЕС в тази сфера съществува сериозен риск от неефективност при постигането на поставените цели, ако посочените задължения не бъдат определени по-конкретно на наднационално равнище.

⁽⁶⁾ За разлика от испанската версия, в българската е използван един и същ израз и в двата случая – Б.пр.

6.3.2 ЕИСК настоятелно приканва Комисията да реши този проблем, който в момента засяга функционирането на вътрешния пазар, и да представи предложения по този въпрос, както в другите общностни политики.

6.4 Законодателните изменения не засилват и не извеждат на преден план ролята на организациите на потребителите в дейността по надзор, информация и сигнализиране – задачи, които парадоксално са оставени най-вече в ръцете на операторите на пазара.

6.5 Мандатът на ДЕС и ДФЕС за укрепване на хоризонталната субсидиарност, а оттам и на принципа на демокрацията на участието и ролята на организираното гражданско общество в

ЕС, едва ли ще може да се реализира на фона на предвиденото в една единствена разпоредба на решението (съображение 35), която отрежда на организациите на потребителите пасивна роля по този въпрос (да бъдат информирани от Комисията за информационните кампании за маркировката „СЕ“). Тяхната роля би следвало да бъде равностойна на тази на производителите.

6.6 Настоящата система на маркировка не гарантира, че продуктът е преминал през процес на обезпечаване на качеството и сигурността, а това не оправдава очакванията на потребителите. Комисията, производителите и потребителите би трябвало да проучат възможността за създаване в бъдеще на нова система за маркировка, която определя произхода на продуктите и гарантира възможността им за проследяване, за да подобри информацията за потребителите.

Брюксел, 28 март 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на „Хоризонт 2020“ — рамкова програма за научни изследвания и иновации (2014—2020 г.)“

COM(2011) 809 final — 2011/0401 (COD)

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на правилата за участие и разпространение на резултатите в „Хоризонт 2020“ — рамкова програма за научни изследвания и иновации (2014—2020 г.)“

COM(2011) 810 final — 2011/0399 (COD)

„Предложение за решение на Съвета за създаване на специфичната програма за изпълнение на „Хоризонт 2020“ — рамкова програма за научни изследвания и иновации (2014—2020 г.)“

COM(2011) 811 final — 2011/0402 (CNS)

„Предложение за регламент на Съвета относно програмата за научни изследвания и обучение на Европейската общност за атомна енергия (2014—2018 г.) в допълнение към Рамковата програма за научни изследвания и иновации „Хоризонт 2020“

COM(2011) 812 final — 2011/0400 (NLE)

(2012/C 181/20)

Докладчик: **г-н Gerd WOLF**

На 15 декември 2011 г. Съветът и на 13 декември 2011 г. Европейският парламент решиха, в съответствие с член 173, параграф 3 и член 182, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на „Хоризонт 2020“ — рамкова програма за научни изследвания и иновации (2014-2020 г.)“

COM(2011) 809 final — 2011/0401 (COD).

На 19 декември 2011 г. Съветът и на 13 декември 2011 г. Европейският парламент решиха, в съответствие с член 173, член 183 и член 188, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на правилата за участие и разпространение на резултатите в „Хоризонт 2020“ — рамкова програма за научни изследвания и иновации (2014-2020 г.)“

COM(2011)810 final — 2011/0399 (COD).

На 15 декември 2011 г. Съветът реши, в съответствие с член 182, параграф 4 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за решение на Съвета за създаване на специфичната програма за изпълнение на „Хоризонт 2020“ — рамкова програма за научни изследвания и иновации (2014-2020 г.)“

COM(2011) 811 final — 2011/0402 (CNS).

На 21 декември 2011 г. Съветът реши, в съответствие с член 7, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за регламент на Съвета относно програмата за научни изследвания и обучение на Европейската общност за атомна енергия (2014-2018 г.) в допълнение към Рамковата програма за научни изследвания и иновации „Хоризонт 2020“

COM(2011) 812 final — 2011/0400 (NLE).

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 8 март 2012 г.

На 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 28 март 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 122 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 7 гласа „въздържал се“.

1. Резюме и препоръки

1.1 Комитетът приветства и подкрепя предложенията на Комисията и свързаната с тях цялостна концепция като съществени елементи на стратегията „Европа 2020“. Той приветства волята на Комисията да отреди на темата „научни изследвания и иновации“ по-голяма тежест, отколкото досега. Той вижда в това ясно подчертан напредък и в смисъла на своите досегашни препоръки. По някои точки обаче според него са необходими допълнения, изясняване и корекции.

1.2 По-специално заслужават да бъдат приветствани предложенията за опростяване и гъвкавост. При тяхното осъществяване трябва да се осигури максимална приемственост и да се избягва отново усложняване.

1.3 Заявените намерения относно управлението трябва да бъдат конкретизирани възможно най-скоро и в детайли; за тази цел те се нуждаят от съгласуване с всички заинтересовани страни.

1.4 Комисията би трябвало да представи междинен доклад за опита с програмата „Хоризонт 2020“, нейното прилагане и по-нататъшното ѝ разработване още след втората година от нейното действие.

1.5 Професионалният образ на европейските изследователи трябва да се направи по-привлекателен в духа на заключенията от Съвета по конкурентоспособност от 2 март 2010 г.⁽¹⁾, за да се отстранят или компенсират съществуващите понастоящем социални недостатъци.

1.6 В онези документи на Комисията (Рамкова програма, Правила за участие, Програма на Евратом), при които сега се предлага правната форма „Регламент“, би следвало да се запази обичайната досега правна форма „Решение“, освен ако Комисията успее да представи убедителна обосновка.

1.7 Всички програмни части и всички правила се приветстват и подкрепят, най-вече онези от тях, които са от полза за социалните иновации, граничните изследвания, МСП и университетите.

1.8 Основен инструмент на „Хоризонт 2020“ трябва да останат лесно обозримите колективни проекти с разумен брой участници.

1.9 Инфраструктурите са отличен пример за европейска добавена стойност в съответствие с принципа на субсидиарност. Това би следвало да намери по-ясно отражение в индикативното разпределение на бюджета.

1.10 В раздела „Обществени предизвикателства“ е необходимо да се постави значително по-голяма тежест върху научноизследователската и развойната дейност за устойчива енергийна система с ниски емисии на CO₂.

1.11 Освен това списъкът на „Обществените предизвикателства“ следва да бъде разширен с важната тема „Способност на обществото и предприятията за иновации“.

1.12 Ключовите базови технологии служат както на конкурентоспособността на индустрията, така и за преодоляване на обществените предизвикателства. Комитетът изрично поддържа тяхното укрепване.

1.13 Когато се извършва оценка на насърчаването на научните изследвания въз основа на няколко критерия и занаят, както се утвърди в практиката, предимство трябва да имат върховите постижения. При насърчаването на иновациите важна роля играе и оценката на пазара, която обаче по начало е много сложна.

1.14 Необходимо е да се установят възможните противоречия в определянето на целите на една политика за научни изследвания, ръководена от научни съображения, и на благоприятна за иновациите индустриална политика и политика на конкуренция, за да може за всяко от тези противоречия да се намери рационално решение.

1.15 Успешната интеграция на политиката за научни изследвания и иновации изисква съвместната работа на многобройни генерални дирекции и служби на Комисията. Комитетът подкрепя усилията в това отношение. Освен това са нужни служители с експертни знания, които познават съответната област на научни изследвания от по-дълго време и продължават да я наблюдават. Комисията трябва да запази и да поддържа своята научно-техническа компетентност и способността си за преценка.

1.16 Главните цели на програмата Евратом трябва, като се предлага, да бъдат ядрената безопасност, погребването на високоактивните ядрени отпадъци и разработването на ядрения синтез по международния проект ITER като водеща инициатива. Програмата трябва да бъде структурирана така, че да се запази подкрепата и собствения ангажимент на държавите членки.

1.17 Необходимо е да се изготви разбираемо обобщено представяне на срещашите се в „Хоризонт 2020“ инструменти и специализирани термини, за да се осигури по-лесното ѝ ползване. Особено внимание би следвало да се отдели на представянето на достатъчни и компетентни консултации на МСП.

⁽¹⁾ Заключение относно мобилността и професионалното развитие на изследователите. 2 999. Заседание на Съвета по конкурентоспособност, Брюксел, 1 и 2 март 2010 г.

2. Основно съдържание на представените от Комисията предложения

В настоящото становище се разглежда пакет от следните предложения, представени от Комисията в отделни документи:

- 1) предложение за рамкова програма „Хоризонт 2020“ за периода 2014–2020 г.;
- 2) предложение за единен набор от правила за участие и разпространение на резултатите;
- 3) предложение за единна специфична програма за изпълнение на „Хоризонт 2020“, както и
- 4) предложение за частите на „Хоризонт 2020“, съответстващи на Договора за Евратом.

Тези документи обхващат общо 380 страници. Основното им съдържание е обобщено тук в следващите параграфи от 2.1 до 2.4, за да се направи разбираема връзка към бележките и препоръките на Комитета, изложени в глави от 3 до 7.

2.1 Рамкова програма „Хоризонт 2020“

2.1.1 За разлика от досега обичайното, Комисията не предлага първоначално очакваната 8-а Рамкова програма за НИРД. Вместо това, в изпълнение на разяснените в Зелената книга ⁽²⁾ намерения, в рамковата програма „Хоризонт 2020“ се обединяват дейностите, които в момента се финансират по Седмата рамкова програма за научни изследвания, посветената на иновациите част от Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации (РКИ), както и от Европейския институт за иновации и технологии (ЕИТ). Освен това за тази цел не се предлага „Решение“ на Европейския парламент и на Съвета, както досега, а „Регламент“.

2.1.2 Заявените основни цели и крайъгълни камъни на политиката на подпомагане по програмата „Хоризонт 2020“ са:

- а) високи постижения в научната област – предложен бюджет: 27 818 млн. евро;
- б) водещи позиции в промишлеността – предложен бюджет: 20 280 млн. евро;
- в) обществени предизвикателства – предложен бюджет: 35 888 млн. евро.

2.1.3 Друга цел е опростяването на достъпа до рамковата програма и на участието в нея.

2.1.4 Предложеният за „Хоризонт 2020“ общ бюджет възлиза на близо 88 млрд. евро. Предвижда се той да бъде допълнен с финансиране на дейности от структурните фондове и от програмата за образование.

2.2 Правила за участие и разпространение на резултатите

2.2.1 Тези правила се отнасят до условията за участие в рамковата програма. Целта им е осигурят единна и гъвкава регулаторна рамка, да послужат за опростяване и да са валидни за всички съставни части на „Хоризонт 2020“. Наред с това се оставя открита възможността за промени или изключения.

2.2.2 Въвежда се единна ставка за финансиране без разлика между участниците. Освен това се предлага засилена употреба на еднократни общи суми, фиксирани ставки и таблица на разходите за единица продукт, като широко се възприемат обичайните счетоводни практики на бенефициерите на безвъзмездни средства.

2.2.3 При безвъзмездните средства се предвиждат следните ставки за финансиране за преки допустими разходи:

- а) безвъзмездните средства, отпускани в рамките на „Хоризонт 2020“, могат да достигнат максимален размер от 100 % от общата сума на **преките допустими разходи**, без да се засяга принципът за съфинансиране;
- б) безвъзмездните средства, отпускани в рамките на „Хоризонт 2020“, се ограничават до максимум 70 % от общите **преки допустими разходи** за следните дейности:

— дейности, включващи предимно изготвяне на прототипи, изпитване, демонстрации, експериментални разработки, пилотни проекти или въвеждане на пазара;

— дейности по програми за съфинансиране.

2.2.4 **Непреките допустими разходи** се определят, като се прилага фиксирана ставка в размер на 20 % от общите преки допустими разходи. Работната програма може алтернативно да разреши непреки допустими разходи да бъдат деклариран и под формата на еднократна обща сума или таблица на разходите за единица продукт.

2.2.5 За тази цел се прилагат следните правила за участие:

2.2.5.1 В дадена дейност трябва да участват най-малко три юридически лица.

— Всяко едно от трите юридически лица трябва да има седалище в държава членка или в асоциирана държава.

— И трите юридически лица трябва да имат седалище в различни държави членки или асоциирани държави.

— Трите юридически лица трябва да бъдат независими едно от друго по смисъла на член 7.

2.2.5.2 Чрез дерогация от тези правила в следните случаи като предпоставка се допуска участието само на едно юридическо лице със седалище в държава членка или в асоциирана държава:

- а) дейности на Европейския съвет за научни изследвания (ЕСНИ), свързани с авангардни проучвания,

(2) COM(2011) 48 final и ОВ С 318, 29.10.2011 г., стр. 121.

- б) при прилагане на инструмента за МСП,
- в) дейности за съфинансиране на програми,
- г) в специфични случаи, предвидени в работната програма или в работния план, както и
- д) при координационни и спомагателни дейности и при дейности, свързани с обучението и мобилността.

2.2.6 Процедури за оценка

2.2.6.1 Подадените предложения се оценяват въз основа на следните критерии:

- а) високи постижения;
- б) въздействие;
- в) качество и ефективност при внедряването.

2.2.6.2 Предложенията за гранични изследвания (ЕСНИ) се оценяват изключително по критерия „високи постижения“.

2.3 Специфична програма

2.3.1 Докато в 7-а Рамкова програма за НИРД се прилагаха няколко „специфични програми“ (напр. „Сътрудничество“ или „Капацитети“), сега Комисията предлага само една „специфична програма“, която обхваща различните цели и структури за финансиране в рамките на подпрограми.

2.3.2 Четирите подпрограми са:

I. „Високи постижения в научната област“, в това число:

- i. гранични научни изследвания (ЕСНИ),
- ii. научни изследвания в областта на бъдещите и нововъзникващите технологии (БНТ),
- iii. действия по програмата „Мария Кюри“ и
- iv. европейски научноизследователски инфраструктури.

II. „Водещи позиции в промишлеността“, в това число:

- i. информационни и комуникационни технологии,
- ii. нанотехнологии,
- iii. материали,
- iv. биотехнологии,
- v. производство и преработка и
- vi. космически технологии.

Към това се добавят подобряване на достъпа до рисково финансиране и увеличаване на иновациите в малките и средните предприятия.

III. „Обществени предизвикателства“, в това число:

- i. здравеопазване, демографски промени и благосъстояние,
- ii. продоволствена сигурност, устойчиво земеделие, мореплавателски и морски изследвания и биоикономика,
- iii. сигурна, чиста и ефективна енергия,
- iv. интелигентен, екологосъобразен и интегриран транспорт,
- v. действия във връзка с климата, ресурсна ефективност и суровини,
- vi. приобщаващи, новаторски и сигурни общества.

IV. „Преки действия на Съвместния изследователски център (JRC) извън ядрената област“ с цел разширяване на базата от научни факти, използвана при създаването на политики, за да се подобри разбирането на природните процеси, които са в основата на обществените предизвикателства, както и да се проучат нововъзникващите области на науката и технологиите.

(Действията на JRC в ядрената област се разглеждат в частта за Евратом).

2.4 Програмата на Евратом 2014–2018 г.

2.4.1 Тази програма включва научноизследователски дейности в областта на ядрената енергия (синтез и делене) и радиационната защита. За разлика от обичайната досега практика програмата се предлага под формата не на решение, а на регламент. Тя има за цел да допринесе за постигане на стратегическите цели на „Хоризонт 2020“ (параграф 2.1.2). Съгласно Договора за Евратом продължителността на програмата е ограничена до пет години, т.е. тя приключва през 2018 г.

2.4.2 Непреките дейности по програмата Евратом включват:

- а) безопасна експлоатация на ядрени системи,
- б) решения за управлението на крайните ядрени отпадъци,
- в) развитие и опазване на експертните знания в ядрената област (ядрено делене),
- г) грижа за радиационната защита,
- д) разработки, свързани с термоядрения синтез с използване на съществуващи и бъдещи експериментални инсталации,
- е) разработване на материали, технологии и идейно проектиране,
- ж) стимулиране на новаторството и на конкурентоспособността в промишления сектор;
- з) наличие и използване на научноизследователските инфраструктури.

2.4.3 За изпълнението на непреките дейности Комисията се подпомага от консултативни комитети.

2.4.4 Преките дейности включват програмата за НИРД на Съвместния изследователски център.

2.4.5 За ITER ще бъде представено отделно решение, тъй като този проект няма да бъде финансиран по многогодишната финансова рамка.

3. Общи бележки на Комитета

Като се има предвид обемът на представените от Комисията четири документа, Комитетът има възможност да разгледа само ограничен брой аспекти, които намира за принципно важни.

3.1 Одобрение като цяло

Комитетът приветства и подкрепя предложенията на Комисията като съществени елементи на стратегията „Европа 2020“. Той вижда в тях сполучлива цялостна концепция. Той констатира, че много от неговите предишни препоръки (например относно опростяването ⁽³⁾, относно Зелената книга ⁽⁴⁾ и относно Съюза за иновации ⁽⁵⁾) са взети под внимание и поради това препраща и към тези свои становища и съдържащите се в тях препоръки. По някои точки обаче според него са необходими допълнения, изясняване и корекции.

3.2 Приоритети, бюджет, цел за 3 % и ефект на лоста

3.2.1 Научните изследвания, развойната дейност и иновациите са определящи за бъдещото място на Европа в света. Поради това тяхно решаващо значение те трябва да получат значително по-висок приоритет не само в Комисията, а най-вече и в държавите членки. Комитетът отбелязва със задоволство, че от предложения за „Хоризонт 2020“ бюджет действително личи волята на Комисията да придаде на темата за научните изследвания и иновациите, както и на нужните за тях инвестиции значително по-голяма тежест отколкото досега. Това отговаря на многократно отправяните препоръки на Комитета и съответно получава пълната му подкрепа. Вярно е, че обективно погледнато размерът на предлагания сега бюджет все още е недостатъчен с оглед на разяснената по-долу цел за 3 %, както и на амбициозните цели за научни изследвания и иновации. Въпреки това Комитетът признава, че той представлява реалистичен компромис в рамките на другите практически ограничения.

3.2.2 През 2002 г., в изпълнение на Лисабонската стратегия до 2010 г., на заседанието на Съвета от Барселона беше формулирана целта за 3 %, която се отнася най-вече до политиката на подпомагане на държавите членки и тяхната промишленост. Съгласно тази цел до 2010 г. 3 % от brutния вътрешен продукт на държавите членки трябваше да бъдат изразходвани за НИРД, като една трета се финансира с публични средства, а две трети – от промишлеността. До момента тази цел не е постигната нито средно за ЕС, нито в повечето от държавите членки. Затова тя сега отново е включена в стратегията „Европа 2020“.

3.2.3 Заложената в „Хоризонт 2020“ политика на подпомагане трябва да упражни решаващия ефект на лоста, за да се постигне поне този път целта за 3 %. За съжаление обаче, въпреки споменатото по-горе увеличение на бюджета, все още има основание за съмнения дали ефектът на лоста ще бъде достатъчен. Общият бюджет на Европейския съюз е в размер на около 1 % от brutния вътрешен продукт на неговите държави членки. От него за бюджета на „Хоризонт 2020“ са предвидени по-малко от 9 %. Следователно делът на ефекта на лоста в количествено измерение продължава да бъде по-малък от 1:30! Ето защо предложеният бюджет може да се разглежда само като необходима първа стъпка към действително необходимия обем на финансиране. Затова той в никакъв случай не бива да бъде намаляван.

3.3 Опростяване и приемственост

Комитетът подкрепя по-специално онези мерки, които трябва да спомогнат за опростяването на процедурите ⁽⁶⁾, за което той отдавна настоява. Става въпрос за особено труден баланс между простота, справедливост в отделния конкретен случай и също така изискващата се приемственост, за която може евентуално да е нужно допълнително адаптиране. Това обаче в никакъв случай не бива да води до рецидив на свръхсложни и бавни процедури.

3.4 Свобода на действие и гъвкавост

Затова Комитетът приветства факта, че наред с немногото на брой, прости правила в структурирането на програмата и в разпределението на бюджета е предвидена и достатъчна степен на гъвкавост и свобода на действие (Специфична програма, Дял I, Член 6 „Бюджет“). Ето защо особено важно е изясняването на свързаните с това бъдещи процеси на вземане на решения и най-вече на ролята на програмните комитети.

3.5 Управление

Комитетът подкрепя свързаните с това (посочени в COM(2011) 809 final, съображение (21) съображения и намерения на Комисията и особено акцента върху подхода „отдолу нагоре“. Той подкрепя също и намерението при определянето на акцентите на специфичната програма редовно да се осъществява обратна връзка с крайните потребители, гражданите, социалните партньори и организациите от гражданското общество.

3.5.1 Според Комитета обаче тези много общо формулирани изявления на Комисията трябва да бъдат допълнени с **изчерпателни и прецизни данни** за изпълнението на програмата, както и за решенията, които трябва да се вземат в хода ѝ, за разпределението (вкл. бюджетно) и тематичните спецификации. Необходимото „управление“ означава достатъчно добре да се разяснява в каква степен, чрез кои структури и на кои нива на вземане на решения (например програмни комитети) заинтересованите страни, както и представителите на гражданското общество ще бъдат включвани по балансиран начин в тези процеси и работни програми. Защото според намерението на Комисията в работните програми ще бъдат прехвърлени не само теми, но също и подробни разпоредби относно бюджета, инструментите и обхвата на финансиране и евентуално аутсорсинга, например към европейски технологични платформи, „инициативи по член 185“ и т.н.

⁽³⁾ Вж. най-вече ОВ 48, 15.2.2011 г., стр. 129.

⁽⁴⁾ COM(2011) 48 final и ОВ С 318, 29.10.2011 г., стр. 121.

⁽⁵⁾ ОВ С 132, 3.5.2011 г., стр. 39.

⁽⁶⁾ Вж. бележка под линия 3.

3.5.2 Като се вземе предвид и очертаващото се в предложението на Комисията намерение за тази цел да се използват също и изпълнителни агенции или други външни структури по член 55 от Финансовия регламент, необходимо е да се изяснят и тяхната роля, техните правомощия и контрол.

3.5.3 Комитетът препоръчва този кръг от въпроси да бъде изяснен в процес на съгласуване с всички заинтересовани страни, да се представи в придружаващ документ и след това да се чуе и мнението на Комитета по него. Същевременно той предупреждава, че в хода на този процес, особено на равнище работни програми, не бива да има отново връщане – така да се каже, през задната врата – към досегашните (свръх-)регулиране и усложненост (вж. също параграф 3.3). **Отклонения от приемствеността на досегашните процедури би следвало да се правят само доколкото това е неизбежно за целите на опростяването.**

3.6 Дублиране на усилията

Отделни предприятия и аспекти от подпрограмите на „специфичната програма“ може да се дублират, което от една страна още повече повишава степента на гъвкавост, но от друга страна може да доведе и до изместване на приоритетите, както и да усложни обзиримостта и разпределението. Така например информация и импулси от решаващо значение от подпрограмите „Високи постижения в научната област“ или „Водещи позиции в промишлеността“ могат да се вляят в подпрограмата „Обществени предизвикателства“.

3.7 Междинен доклад

Ето защо Комитетът препоръчва, в допълнение към предвидената за след четири години „междинна оценка“ (аналогично на COM(2011) 52 final), две години след началото на програмата Комисията да представи „междинен доклад“, който да информира за осъществените дотогава действия и за опита, който Комисията и заинтересованите страни са придобили от тях – особено при „управлението“, за което са настоява в предложението.

3.8 Индикативно бюджетно разпределение

Като се вземат предвид направените по-горе уговорки, Комитетът приветства и предложеното индикативно разпределение и разделяне на бюджета по отделните подпрограми и техните предприятия. Това се отнася по-специално и за подпомагането на малките и средните предприятия, както и за обществените проблеми и въпроси – три изключения ще бъдат разгледани по-долу (параграфи 4.3, 4.2.1 и 4.2.2). Освен това обаче трябва да се внесе прозрачност по въпроса каква тежест ще получи координирането на националните и регионалните програми (напр. на новата схема ERA-Net) в сравнение с прякото финансиране на научните изследвания.

3.9 Изследователската професия

В съображение (22) в предложението относно рамковата програма Комисията подчертава: „Хоризонт 2020“ следва да допринесе за привлекателността на изследователската професия в Съюза.“ Във връзка с това обаче Комитетът не вижда конкретни данни за това какви мерки са предприети

междувременно в духа на заключенията на Съвета по конкурентоспособност⁽⁷⁾ от 2 март 2010 г. и за действително подобряване на незадоволителното социално положение на младите научни изследователи (вж. подробно изложение по този въпрос в Глава 6).

3.10 Регламент или решение

За Комитета не става ясно, а той не намира и произхождаща от досегашния опит обосновка на Комисията, защо принципът на субсидиарност да изисква или допуска да се направи отклонение от досегашната практика и още два от представените от Комисията документи да се предлагат под формата на регламент, а не на решение. Комитетът препоръчва да се запази обичайната досега практика, освен ако Комисията не успее да представи ясна правна обосновка.

3.11 Съгласуван подход на Комисията

Съществуват многобройни аспекти на европейската политика за научни изследвания и иновации, при които се изисква съгласуван подход, с ефикасни действия и сътрудничество не само между Комисията и държавите членки, а също и между няколко комисарии, генерални дирекции и служби в рамките на Комисията. Такива са образователната политика, социалното положение на изследователите, структурните фондове, политиката на обличаване, индустриалната политика, политиката на конкуренция, енергийната политика, здравната политика, политиката в областта на околната среда и др. Комитетът насърчава Комисията да засили усилията си в това отношение и да разработи нужните за целта процедури и инструменти.

3.12 Компетентни служители

Комитетът отново повтаря⁽⁸⁾ настойчивата си препоръка във финансиращите организации, но най-вече и в Комисията (или в запланиваните изпълнителни агенции) да работят доказали се в науката и компетентни служители, които отлично и трайно познават и продължават да следят съответната научна област, особеностите ѝ и свързаната с нея „общност“. При НИРД редовната ротация на кадри е контрапродуктивна!

3.12.1 Запазване на компетентността и ангажираността

Освен това Комитетът изразява загриженост, че с очертаващата се тенденция за прехвърляне на досегашните задачи и дейности, свързани с насърчаването на научните изследвания и иновациите, от Комисията към агенции е възможно Комисията от своя страна не само да се откаже от собствената си професионална компетентност и способност за преценка, а и да не се идентифицира в достатъчна степен със съдържанието по същество. Това обаче е безусловно необходимо, за да може важната тема за научните изследвания, развойната дейност и иновациите да бъде представена на политическо равнище с професионална компетентност, успех и пламенна ангажираност. По този начин би се изгубил решаващ елемент на баланса в крехката система на „взаимен контрол и уравновесяване на правомощията“.

(7) Заключения относно мобилността и професионалното развитие на изследователите. 2 999. Заседание на Съвета по конкурентоспособност, Брюксел, 1 и 2 март 2010 г.

(8) ОВ С 44, 16.2.2008 г., стр. 1.

3.13 По-нататъшни мерки – стратегия „Европа 2020“

По мнение на Комитета програмата „Хоризонт 2020“ е необходим и решаващ елемент в рамките на стратегията „Европа 2020“. Тя трябва обаче да бъде допълнена с важни по-нататъшни мерки както от страна на Комисията, така и най-вече от страна на държавите членки. Във връзка с това той посочва своите инициативи относно стратегията „Европа 2020“. Става дума по-специално за това във всички държави членки да се създадат и развият ефективни и благоприятстващи иновациите икономически ⁽⁹⁾, социални и образователни системи.

4. Специфични бележки на Комитета

4.1 Обществени и хуманитарни науки, образователна политика и иновации

Комитетът приветства намерението научните изследвания в областта на обществените и хуманитарните науки и иновациите да бъдат интегрирани във всяка една от общите цели на „Хоризонт 2020“. Той смята посочените във връзка с това теми за подходящи и важни и приветства значимото им място в програмата. Освен това той препоръчва да се придаде по-голяма тежест на усилията за ефикасна образователна система във всички степени на образованието. Тази ключова задача е от решаващо значение, за да може потенциалът от дарования в ЕС да се насърчава и използва оптимално, съобразно уменията. По-специално във връзка с целите на „Хоризонт 2020“ е важно особено в университетите да се подготвят достатъчен брой и квалифицирани специалисти. За тази цел обаче посоката следва да се задава още в училище!

4.2 Обществени предизвикателства

Комитетът подкрепя списъка на „Обществени(те) предизвикателства“. Той препоръчва обаче още по-силно да се подчертаят следните области:

4.2.1 Проблеми, свързани с енергията и климата

При определянето на приоритети в рамките на подпрограма „Обществени предизвикателства“, с оглед на изключително амбициозната цел ⁽¹⁰⁾, Комитетът препоръчва до 2050 г. да се извърши тотална революция на енергийните доставки и да се премине изцяло към нисковъглеродни технологии, като тази тема получи значително по-голяма тежест в разпределението на бюджета ⁽¹¹⁾. Все още не е задоволително решен проблемът за разработване на достатъчни и достъпни като цена нисковъглеродни технологии за съхраняване на енергия и т.нар. „буферни технологии“, които да компенсират колебаещото се предлагане на вятърна и слънчева енергия, както и за дългосрочните доставки на горива за тежкотоварните превози, въздушния и морския транспорт. Въздействието върху икономиката и обществото също се нуждае от задълбочено проучване.

4.2.2 Способност на обществото и предприятията за иновации

Освен това Комитетът препоръчва списъкът на „Обществените предизвикателства“ да бъде разширен с важната тема „Способност на обществото и предприятията за иновации“. **(Защо Google или Facebook не бяха създадени в Европа? Защо не всички държави членки имат еднакво ефективна административна, икономическа и социална структура?)** Вярно

е, че тази тема е обобщена в предложението на Комисията (вж. параграф 2.3.2 – III – vi по-горе) в рамките на конкретната цел „Приобщаващи, новаторски и сигурни общества“, но според Комитета нейното голямо обществено и икономическо значение не е достатъчно добре изтъкнато. В края на краищата става дума за основната тема на водещата инициатива „Съюз за иновации“ ⁽¹²⁾ (следователно в параграф 2.3.2 – III, подточка vi би трябвало да гласи съкратено: „Приобщаващи и сигурни общества“).

4.3 МСП и микропредприятията като субекти на иновациите

Комитетът приветства предложените подобрения за насърчаване на МСП. Той вижда в тях важен елемент на общата концепция за „Европа 2020“ и във връзка с това препраща и към своето становище относно Съюза за иновации ⁽¹³⁾. В него той подчертава, че „определението за малките и средните предприятия и тяхната тежест следва да бъде преразгледано, тъй като новите възможности за комуникация чрез ИКТ означават, че микропредприятията, а дори и дейности, извършвани еднолично, придобиват по-голямо значение. Еwentуално би следвало да се преосмисли границата между тях и свободните професии.“ Комитетът приветства информацията от Комисията, че вече се работи по този въпрос. Освен това във връзка с Глава 7 Комитетът подчертава също така, че за МСП е особено важно да бъдат информирани по подходящ и разбираем начин относно различните инструменти за финансиране по програмата „Хоризонт 2020“ и достъпа до тях. Желателно би било да има и консултативни бюра, в които запитванията да могат да се отправят устно.

4.4 Университети

Комитетът приветства предвидената в Правилата за участие и разпространение на резултатите възможност за 100-процентно финансиране на общите преки допустими разходи. Той вижда в нея предимства за работещите в университетите изследователи/изследователски групи в областта на природните, инженерните и хуманитарните науки. По този начин се спомага за постигане на многократно препоръчаната от Комитета цел, в ЕС да се създадат и поддържат университети на световно равнище. В духа и на доклада на г-жа Matias (Европейски парламент, A7-0302/2011) тези мерки се нуждаят обаче от допълнителна подкрепа с ресурси на политиката на сближаване, за да може да се изгради необходимият капацитет в онези държави членки, които досега не са били включени в достатъчна степен в рамковата програма. Независимо от това за тази цел са необходими по-нататъшни важни мерки, чието разглеждане би излязло извън рамката на настоящото становище.

4.5 Научноизследователски инфраструктури

Както многократно е подчертавал, Комитетът вижда в големите инфраструктурни съоръжения решаващи спомагателни средства и инструменти за технологични и научни изследвания и върхови постижения, които без тях изобщо не са възможни. Оттук произтичат и тяхната голяма привлекателна сила и силата им на въздействие както за вътрешноевропейското сътрудничество, така и за най-добрите в света инженери и учени ⁽¹⁴⁾. Нещо повече, потенциалът за ползване на големите инфраструктурни съоръжения надхвърля възможностите и потребностите само на една отделна държава членка, поради което такива съоръжения често се изграждат и експлоатират в партньорство от отделните държави членки.

⁽⁹⁾ Вж. напр. <http://www.worldbank.org>.

⁽¹⁰⁾ COM(2011) 885 final.

⁽¹¹⁾ OB C 21, 21.1.2011 г., стр. 49.

⁽¹²⁾ OB C 132, 3.5.2011 г., стр. 39.

⁽¹³⁾ OB C 132, 3.5.2011 г., стр. 39.

⁽¹⁴⁾ OB C 182, 4.8.2009 г., стр. 40.

4.5.1 Принцип на субсидиарност

Такива инфраструктури са образец за европейско финансиране в съответствие с принципа на субсидиарност. Ето защо Комитетът изразява съжаление, че това важно от формална и съдържателна гледна точка значение не е намерило отражение в предложеното индикативно разпределение на бюджета. Поради това той предлага кредитите по останалите индикативни бюджети (с изключение на тези за МСП!) да бъдат намалени съответно с 2 % до 2,5 % и средствата от това съкращение да бъдат прибавени към позиция „Инфраструктури“. Това е още по-необходимо, като се има предвид, че към тях ще се причислят и важните електронни инфраструктури, които ще добиват все по-голямо значение.

4.5.2 Оперативни разходи

Освен това Комитетът препоръчва в рамките на проектното финансиране Комисията да участва и в оперативните разходи за инфраструктурите. Той приканва Комисията ясно да заяви, че наистина има такова намерение.

4.6 Ключови базови технологии

Както Комитетът вече многократно е подчертавал⁽¹⁵⁾, разработването, овладяването и пазарната реализация на ключовите базови технологии е решаваща транссекторна задача, за да се укрепят, от една страна, конкурентните позиции на промишлеността на ЕС и, от друга страна, да се посрещнат обществените предизвикателства, свързани например с устойчивите енергийни доставки или здравеопазването. Ето защо Комитетът приветства факта, че на тази тема е придадена съответстващата ѝ тежест, още повече че тя е ефикасен двигател за сътрудничеството между научноизследователските организации и промишлеността, т.е. за публично-частни партньорства. Особено важен в този контекст е програмният стълб „Отворени БНТ: насърчаване на нови идеи“.

4.7 Процедура за отчитане на разходи I

Комитетът приветства факта, че се предвижда признаване на обичайните в съответните държави членки процедури за отчитане на разходите на научноизследователските организации и фирмите (например изчисляване на почасовите ставки в промишлеността). Тук следва да се включват и онези разходи, които възникват вследствие на облагането с данък добавена стойност.

4.8 Процедура за отчитане на разходи II

Освен това Комитетът приветства значителното опростяване, което следва от подхода „100 %/20 %“ или съответно „70 %/20 %“ (вж. обяснението на тези понятия в параграфи 2.2.3 и 2.2.4) в правилата за участие. Независимо от голямото административно предимство, за различни групи участници от това могат да произтекат отчасти финансови предимства, но отчасти и финансов ущърб в сравнение с настоящите квоти. Ето защо Комитетът препоръчва най-напред да се натрупа опит в това отношение и евентуално по-късно леко да се повишат ставките за финансиране на непреките разходи.

4.9 Обществени поръчки – специфичен аспект

При изграждането на научноизследователски инфраструктури и едрогабаритни устройства на промишлеността често се възлага разработването и изработката на новаторски, изключително сложни и прецизни елементи. При това се налага да се изследват нови технологични области и могат да възникнат типични проблемни случаи, каквито са описани в становището

на Комитета относно трансфера на знания⁽¹⁶⁾. Там Комитетът препоръчваше „да се проучи досегашният опит при прилагането на действащите разпоредби на ЕС и на държавите-членки в областта на държавните помощи, бюджета, конкуренцията и възлагането на обществени поръчки, за да се установи дали той може да послужи за оптимално запазване и прилагане на уменията и специализираните познания, придобити в индустриалния сектор при възлагане на такива поръчки, в полза на европейската конкурентоспособност, но също и за целите на съответни последващи поръчки [...]“.

4.10 Нови подходи на индустриалната политика и на политиката в областта на конкуренцията

Ето защо следва да се помисли за нови подходи на свързаната с това индустриална политика и политика в областта на конкуренцията. В този контекст е съмнително дали представените вече от Комисията идеи за обществени поръчки в предпазарен стадий („Precommercial Procurement“) описват подходящия инструмент. Комитетът вижда в това, от една страна, опасност поради страх от възможни монополи на знанието да се предпочете пълен отказ от водещи позиции и постижения в промишлеността. Това би било голяма грешка. От друга страна обаче той вижда и риск, поради твърде протекционистични мерки в ущърб на научните изследвания да не бъде получен най-добрият продукт, тъй като той е наличен само извън Европа. Затова Комитетът препоръчва да бъдат идентифицирани различните, отчасти взаимно противоречащи си цели или изисквания към политиката в областта на научните изследвания, политиката за иновации и индустриалната политика, както и да бъдат обсъждани и изяснявани с различните заинтересовани страни. Възможно е за отделни случаи да трябва дори да се предвидят и изключения (вж. параграф 4.9).

4.11 Ефикасен обем на проектите

Тенденцията към все по-големи като например съвместните технологични инициативи, общностите на знание и иновации (ОЗИ), а сега и водещите инициативи в областта на БНТ, би следвало да се наблюдава внимателно, защото при тях се изискват все повече ресурси и труд за самоуправление и сложни процеси на съгласуване. Те не бива да се превръщат във „вавилонски кули“.

4.11.1 Колективните проекти като основен инструмент

Интеграцията на ресурсите може наистина да бъде положителна, но от определен мащаб нататък тя същевременно води и до изместване на по-дребните участници от рамковата програма, тъй като те не разполагат с необходимата за целта значителна юридическа и административна подкрепа. Това се отнася особено за МСП и изследователските групи в университетите. **Поради това лесно обозримите колективни проекти с разумен брой участници трябва да продължат да бъдат основен инструмент на „Хоризонт 2020“.**

4.12 Европейският институт за иновации и технологии (ЕИТ)

Тъй като ЕИТ се финансира от бюджета на „Хоризонт 2020“, Комитетът разглежда неговата дейност също и като елемент от преследваната от „Хоризонт 2020“ стратегия. Затова в своите препоръки той обхваща и тази област. В процес на изготвяне е отделно становище относно ЕИТ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ ОВ С 218, 11.9.2009 г., стр. 8, параграф 1.8 и Глава 5.

⁽¹⁷⁾ COM(2011)822 final и INT/618 - Становище на ЕИСК относно „ЕИТ – стратегическа програма“ (Виж страница 122 от настоящия брой на Официален вестник).

⁽¹⁵⁾ ОВ С 48, 15.2.2011 г., стр. 112.

4.13 Критерии за оценка

В параграф 2.2.6 бяха посочени предложените от Комисията критерии за оценка⁽¹⁸⁾ или подбор: **високи постижения, въздействие, качество и ефективност**. Комитетът смята това за правилно, ако не се подкопава водещото място на високите постижения, които във всеки случай са най-важният критерий за върхови резултати. По отношение на граничните изследвания Комитетът предупреждава да не се надценяват най-често цитираните публикации, тъй като това води до превес на научно-изследователски теми, които вече бездруго са се наложили. Той повтаря своето общо предупреждение срещу формализирани процедури за оценка.

4.13.1 Специално при оценката, свързана с насърчаването на иновациите, важна роля трябва да имат, разбира се, и **пазарните аспекти**⁽¹⁹⁾. Че това обаче съвсем не е лесна задача в една хипотетична ситуация, и то точно при новаторски подходи, а и не води непременно до правилни оценки, показват първоначалните погрешни оценки например при разработването на персоналния компютър (PC).

4.14 Съвместен изследователски център

Комитетът приветства предложенията за пряко финансиране на съвместния изследователски център. Същевременно той обръща внимание, че дейността на центъра следва да подлежи на същите процедури на оценка като тези, които се прилагат за останалите заинтересовани страни. Доколкото съвместният изследователски център кандидатства и за непряко подпомагане от специфичната програма, следва изцяло да се спазва и принципът на равни възможности спрямо останалите, непринадлежащи към Комисията кандидати/заинтересовани страни.

5. Евратом

5.1 Комитетът вижда в представената програма на Евратом по същество – и с основание! – продължение на представената наскоро от Комисията и обширно разгледана от Комитета програма на Евратом за периода 2012-2013 г.⁽²⁰⁾ Комитетът повтаря и потвърждава посочената в цитираното становище основна позиция, а именно че: „експертният опит в сферата на ядрените технологии, тяхното използване и последиците от тях трябва да бъде запазен и обогатен. В това отношение Рамковата програма за научноизследователска и развойна дейност на Евратом създава значителна европейска добавена стойност посредством своята координираща функция при обединяването на ресурси и интегрирането на съвместни усилия.“ Наред с това Комитетът потвърждава подробно изложенията там свои позиции и препоръки по тези въпроси. Като се позовава на това, Комитетът поставя тук акцент само върху някои отделни моменти. Основната задача са реакторни системи с максимална безопасност и с възможно най-малко количество дълготрайни високорадиоактивни отпадъци.

5.2 Комитетът отбелязва със задоволство, че отправените в становището му препоръки в основни линии са отразени в предложената програма на Комисията:

⁽¹⁸⁾ Вж. по-специално параграф 4.2 на становището на ЕИСК, ОВ C 132, 3.5.2011 г., стр. 39.

⁽¹⁹⁾ Вж. по-специално параграф 3.7.2 на становището на ЕИСК, ОВ C 132, 3.5.2011 г., стр. 39.

⁽²⁰⁾ COM(2011) 71 final, COM(2011) 72 final, COM(2011) 73 final, COM(2011) 74 final и ОВ C 318, 29.10.2011 г., стр. 127.

— подобрена безопасност на реакторите, погребване на високо радиоактивните отпадъци, преобразуване с цел намаляване на дългосрочната радиоактивност, контрол на дялящите се радиоактивни материали, както и радиационна защита;

— изводи от „стрес тестовите“;

— развойна дейност за добиване на енергия от термоядрен синтез и ITER като голям международен проект;

— обучение на специалисти и осигуряване на основни познания в училищата.

5.2.1 Комитетът повтаря⁽²¹⁾, че независимо от решението на отделни държави членки за или против използването на ядрена енергия е „абсолютно наложително в рамките на ЕС много категорично да се развият и да бъдат на разположение нашите знания във връзка с въпросите на безопасността и основните технологии. Отказът от цялостно познание би бил опасно зараване на главата в пясък“. Комитетът изразява загриженост, че в онези държави членки, които днес се отказват от използването на ядрената енергия или възнамеряват да направят това в бъдеще, би могло да излезе изучаването и по-нататъшното развитие на тези умения. Това непременно трябва да се избегне.

5.3 Европейски форум по въпросите на ядрената енергия (ENEF)

Що се отнася до въпросите на технологията на реакторите за ядрен разпад, Комитетът подкрепя по-специално процедурите и препоръките на Европейския форум по въпросите на ядрената енергия (ENEF), в чиято дейност той самият участва чрез свои представители в сътрудничество с Комисията.

5.4 „Стрес тестове“

Решението всички ядрени централи в ЕС да бъдат подложени на „стрес тестове“ беше логична последица от причинената от цунами авария на реактора във Фукушима. Щом бъдат налице всички резултати от тези стрес тестове, трябва не само да се извлекат поуки за вече съществуващите ядрени централи, но и да се поставят съответните акценти в рамките на насочената към научни изследвания, развойна и демонстрационна дейност програма на Евратом.

5.4.1 Във връзка с това следва да се обърне особено внимание на разглеждането на възможни аварии, дължащи се на причини, надхвърлящи рамките на проектирането.

5.5 Синтез

Сред части от обществеността започна дебат за програмата за термоядрен синтез – от една страна тъй като до 2050 г. (временният хоризонт на пътната карта) от него не може да се очаква никакъв съществен принос за добиването на енергия при ниски въглеродни емисии и, от друга, понеже строителните разходи за международния проект ITER (по предложение на Комисията средствата за това следва да бъдат осигурени извън Рамковата програма!) са нараснали значително в сравнение с първоначалните оценки.

⁽²¹⁾ ОВ C 318, 29.10.2011 г., стр. 127, параграф 3.4.

5.5.1 Пътна карта до 2050 г.

Комитетът ще изготви отделно становище относно пътната карта за енергетиката до 2050 г.⁽²²⁾ Тук следва единствено да се подчертае, че поради световното демографско развитие и нарастващия в целия свят енергиен глад проблемът за енергията в световен план в никакъв случай няма да може да бъде решен по устойчив начин посредством мерките, прилагани в ЕС до 2050 г. В този смисъл енергията, получена от термоядрен синтез, е единствената налична или известна, но все още неизползвана допълнителна опция в спектъра на възможните технологии за намиране на решение на тази мащабна задача.

5.5.2 ITER I

Въпреки че програмата Евратом обхваща само (европейските) научно-технически подготвителни дейности за ITER – предвижда се средствата за строителните разходи за ITER да бъдат осигурени от другите⁽²³⁾ – е правилно ITER да се разглежда като водеща инициатива за световните научни изследвания в областта на термоядрения синтез, а и на европейската програма за термоядрен синтез. Независимо че има възможност и необходимост от концептуални подобрения и алтернативи, ITER е решаваща и единствена по рода си в световен план стъпка в развитието за бъдещото използване на енергията от термоядрен синтез. В ITER се предвижда за пръв път в света – с положителна ефективност – от термоядрен синтез да се получи енергия с мощност 500 мегавата⁽²⁴⁾.

5.5.3 ITER II

Наред с това обаче ITER представлява също и **тест за безпрецедентно по обхвата си международно сътрудничество** между основните индустриални държави. **Партньори са Китай, Европейският съюз, Индия, Япония, Корея, Русия и САЩ.** Техният интерес да участват в разработването на решаващите нови елементи на технологиите показва големите очаквания към още един изгоден енергиен източник без въглеродни емисии. От друга страна, новаторският характер и сложността на това сътрудничество са и една от причините за коригиране на първоначалната идея, че разпределяните между отделните партньори общи разходи биха намалели с увеличаването на броя на партньорите. Голямата ценност на това партньорство не е най-вече в икономията на разходи, а в неговата добавена стойност от гледна точка на опит, идеи и отлични специалисти. Освен това, подобно на международната космическа станция, то е принос към международното разбиране и укрепването на мира, който не трябва да се подценява (ITER беше първоначално предложен и инициран от Горбачов, Митеран и Рейгън!). По мнение на Комитета подходът на Комисията средствата за европейския дял от строителните разходи за ITER да се осигуряват от източници извън бюджета на ЕС, в никакъв случай не бива да застрашава продължаването на проекта.

5.5.4 Ангажимент на държавите членки – договори за асоцииране

В своето прието наскоро становище относно програмата на Евратом⁽²⁵⁾ Комитетът обърна внимание на решаващото значение на т.нар. „асоциации“ като основа и мозъчен тръст на програмата за термоядрен синтез и като средство за ангажиране на държавите членки. Комитетът изтъква своите тогавашни позиции и отново

предупреждава да не бъде застрашавано това важно подпомагане и да не се позволи то да изчезне. Освен това асоциациите са изпитаният инструмент, за да се гарантира желаното от Комисията „Съвместно планиране на научноизследователски програми“⁽²⁶⁾. Затова и при евентуална промяна на организационната структура на Европейската програма за термоядрен синтез трябва да останат на разположение ефективни инструменти на съвместното планиране на програми, за да се координират и включат на общностно равнище по целесъобразен начин програмите на участващите лаборатории на държавите членки, за да се запази досегашната водеща роля на ЕС в тази област от научните изследвания и необходимата подкрепа от страна на държавите членки.

6. Европейското научноизследователско пространство – единен пазар за изследователите

6.1 Комисията изхожда от това, че европейското научноизследователско пространство ще бъде завършено до 2014 г. Комитетът счита това за желателно, но изразява съмнение, че може да бъде постигнато. За тази цел трябва да бъдат изпълнени критериите на единния пазар, например европейския общностен патент или единния пазар за изследователите⁽²⁷⁾.

6.2 Въз основа на Решението на Съвета⁽²⁸⁾ от 2 март 2010 г. Комитетът вижда нужда от спешни действия за подобряване на незадоволителното социално положение на младите учени, работещи в публични изследователски организации и университети, което категорично противоречи на целта професията на учения да стане особено привлекателна, но в никакъв случай да не бъде поставяна в по-лошо положение от сравнимите с нея професии.

6.3 Комитетът отбелязва, че научните организации в някои държави членки вече са създали известни подобрения в това отношение и са положили усилия за постигане на по-нататъшни подобрения. Той признава също така, че Комисията полага усилия за подобрения, включително чрез програмите „Мария Кюри“ и „Еразъм“.

6.4 Същината на проблема е в системите на възнаграждения и социалните системи на публичния сектор на държавите членки, в съответствие с които обикновено се изплащат възнаграждения на учениците, работещи в публични научноизследователски организации и университети. Тези системи обикновено предполагат непрекъсната кариера при един и същи работодател, за която и се възнаграждават работещите. Именно поради това те не съответстват на специалните нужди на науката и научните изследвания.

6.5 При тях не се отчита и не се възнаграждава нито сложният и дълготраен процес на подбор, включително и придобиването на докторска степен, през който вече е трябвало да преминат успешно младите учени, нито фактът че при тях, поне в началото, не става дума за непрекъсната кариера, а за временни трудови договори, често без каквато и да е перспектива за продължаване или назначаване по-късно на постоянен трудов договор. Освен това напълно основателната постоянна загриженост за професионалното бъдеще и свързаните с него финансови разходи се отразяват негативно не само на насочената към науката и научните изследвания работна сила, но и на отношенията с личния партньор и създаването на семейство.

⁽²²⁾ Вж. бележка под линия 10.

⁽²³⁾ Вж. също COM(2011) 931 final. Комитетът ще изготви отделно становище по този въпрос.

⁽²⁴⁾ Вж. във връзка с това <http://www.iter.org/>.

⁽²⁵⁾ ОВ С 318, 29.10.2011 г., стр. 127, параграф 4.5.1.

⁽²⁶⁾ COM(2008) 468 final и ОВ С 228 от 22.9.2009 г., стр. 56.

⁽²⁷⁾ Вж. ОВ С 44, 16.2.2008 г., стр. 1, параграф 1.3.

⁽²⁸⁾ Вж. бележка под линия 1.

6.6 Този значително увеличен социален риск обаче не се компенсира нито чрез съответен по-висок доход, нито чрез по-добро социално осигуряване. Не се отчита също така, че за успешна кариера в системата на науката е необходима поне минимална степен на мобилност; напротив, тези системи обикновено дори се отразяват негативно на мобилността.

6.7 Системите на възнаграждения в държавите членки са слабо съвместими помежду си и е почти невъзможно да бъде прехвърлян събраният при работа в чужбина „социален капитал“, което в допълнителна степен се отразява негативно върху мобилността между държавите членки.

6.8 Поради това би било спешно необходимо системите на възнаграждения и социалните системи на държавите членки да бъдат адаптирани към изискващите се специални условия за учените. Тъй като обаче тази цел би била постигната едва след много продължителен процес, Комитетът изтъква посоченото по-горе решение на Съвета и от своя страна препоръчва Комисията да продължава упорито своите усилия, за да създаде заедно с държавите членки специален фонд (финансиран от социалния фонд), който да компенсира чрез съответни допълнителни компенсации посочените по-горе неудобства за младите учени. Тези компенсации трябва да отчитат както по-високия социален риск на временните договори, така и „социалния капитал“, който намалява или изчезва при мобилността (най-вече между държавите).

7. Удобство за ползвателите и информация – кратък наръчник – консултантски центрове

7.1 Комитетът повтаря своя настойчив призив към Комисията, с оглед на разнообразието от инструменти за финансиране, процеси, мрежи и специализирани термини (като проекти, общности на знанието и иновациите (ОЗИ), технологични платформи, партньорства за иновации, водещи инициативи, ERA-NET, съвместно програмно планиране, „Еразъм“, „Мария Кюри“, COST, EUREKA и т.н.) да изготви и да публикува в интернет разбираемо обобщено представяне и кратко описание, въз основа на което да станат ясни основните характеристики на отделните инструменти, както и свързаните с тях условия и цели. Това би било важен принос за опростяването и прозрачността, който би могъл да бъде отлично допълнение към иначе много добре функциониращия портал CORDIS.

7.2 Във връзка с това препоръчва те да се ограничат до основните аспекти и да не съдържат реклама или обосновка. Дори при представените тук документи Комитетът би приел като улеснение, ако в тях беше отделено съответно по-малко място на философски съображения и обобщено основното съдържание.

7.3 Заедно с това Комитетът препоръчва да бъде публикуван вариант на този наръчник, насочен по-специално към МСП и техните специални нужди и равнище на знания. Освен това трябва да се създадат компетентни консултантски центрове, като регионалните организации (например индустриалните и търговските камари) бъдат обучавани чрез специални семинари, за да могат да функционират като информационни бюра.

Брюксел, 28 март 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 294/2008 за създаване на Европейски институт за иновации и технологии“

COM(2011) 817 final — 2011/0384 (COD),

и „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета относно стратегическата иновационна програма на Европейския институт за иновации и технологии (ЕИТ): приносът на ЕИТ за по-иновативна Европа“

COM(2011) 822 final — 2011/0387 (COD)

(2012/С 181/21)

Докладчик: г-н LEMERCIER

На 13 декември 2011 г. Европейският парламент, и на 16 януари 2012 г. Съветът решиха, в съответствие с член 173, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 294/2008 за създаване на Европейски институт за иновации и технологии“

COM(2011) 817 final – 2011/0384 (COD)

и

„Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета относно стратегическата иновационна програма на Европейския институт за иновации и технологии (ЕИТ): приносът на ЕИТ за по-иновативна Европа“

COM(2011) 822 final – 2011/0387 (COD).

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 8 март 2012 г.

На 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 28 март 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 123 гласа „за“, 5 гласа „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК одобрява като цяло инициативата на Комисията относно Европейския институт за иновации и технологии (съкращение на английски: ЕИТ).

1.2 Той споделя в основни линии предложенията на Комисията, подбрани чрез консултации с различните участници в механизма, анализите на въздействието и данните от натрупания опит.

1.3 Като осъзнава изоставането на Съюза в областта на сътрудничеството, споделянето на знания и сближаването между Институтите за научни изследвания и висше образование, ЕИСК дава положителна оценка на инициативата на Комисията.

1.4 Предвид глобализацията в областта на научните изследвания и решаващото значение на иновациите в областта на производството, той желае да бъдат насърчени отличните постижения.

2. Обща информация

2.1 Европейският институт за иновации и технологии (European Institute of Innovation and Technology, ЕИТ) е основан през 2008 г.

2.2 ЕИТ е създаден въз основа на предложение на Комисията до Съвета, прието на 22 февруари 2006 г. в рамките на Лисабонската стратегия с цел насърчаване на растежа и създаване на работни места в Съюза.

2.3 Негова основна цел е да компенсира изоставането на Европа в областта на индустриалната политика, основана на технологичните иновации, и по този начин да насърчи синергиите в рамките на фундаменталните изследвания, научно-изследователската и развойна дейност и иновативните промишлени приложения, най-вече за малките и средните предприятия и малките и средните инвеститори (МСП-МСИ).

2.4 Като център на отлични достижения, ЕИТ желае да стане двигател на иновациите, научните изследвания и растежа в Съюза. За да постигне това, той полага усилия за оперативно и географско сближаване на структурите на висшето образование, научните изследвания и иновациите.

2.5 Концепцията е много сходна с тази на Технологичния институт в Масачузетс (MIT), който работи за хоризонтална интеграция на трите сектора.

2.6 През юни 2008 г. Будапеща бе избрана за координационен център на института.

2.7 Институтът не финансира пряко отделни проекти. Всъщност той предоставя 25 % от финансирането на децентрализираните общности за знание и иновации (ОЗИ) ⁽¹⁾.

2.8 Тези ОЗИ, състоящи се от университети, предприятия и научноизследователски институти, работят съвместно по иновативни проекти и, наред с местните партньори предприемачи и всякакви видове новатори, допринасят за до 75 % от финансирането на местни проекти.

2.9 Подборът на първите три ОЗИ се извърши през декември 2009 г. с участието на т.нар. центрове за съвместно ползване във Франция, Германия, Обединеното кралство, Швейцария, Италия, Испания, Нидерландия, Швеция, Финландия, Унгария, Белгия и Полша.

3. Предложения на Комисията

3.1 В този контекст ЕИТ трябва да стане пример за подражание и притегателен център за университетите, научноизследователските институти, предприятията, занимаващи се с научноизследователска и развойна дейност, и в частност за малките и средни иновативни предприятия, които са и основните създатели на работни места за квалифицирана работна ръка и на нови професии.

3.2 С цел да се засили неговото въздействие и да се насърчат иновациите в нови области, свързани с предизвикателствата пред обществото, ЕИТ постепенно ще увеличава мрежата си от ОЗИ в хода на рамковата програма за финансиране на научните изследвания в периода 2014-2020 г.

3.2.1 Що се отнася до отпуснатите бюджети, то те ще бъдат контролирани, а конкретните резултати ще решават накрая дали една или друга общност е жизнеспособна.

3.2.2 Като се придържа към постепенен подход при изграждането на нови общности, ЕИТ ще се старее да бъдат взети предвид извлечените от опита поуки, а нови общности да бъдат създавани единствено в областите с очевиден потенциал за иновации и отлични постижения на най-високо равнище, които са в основата на привличането на необходимите компетенции и финанси.

3.3 В рамките на периода 2014-2020 г. ще бъдат създадени две нови поколения ОЗИ: три общности ще бъдат създадени през 2014 г. и други три през 2018 г., като така броят на общностите, заедно с трите съществуващи такива, ще достигне девет (което съответства на създаването на 40 до 50 центъра за съвместно ползване в рамките на Съюза).

3.4 Опирайки се на солидната основа на научноизследователската дейност, те ще могат да привличат световни фигури от областта на образованието, научните изследвания и иновациите.

Всички те са в състояние да мобилизират инвестиции, да осигурят дългосрочен ангажимент за предприятията, да насърчат разработването на нови технологии и да стимулират социалните иновации:

— една ОЗИ за областите на промишлено производство, носещи добавена стойност;

— една ОЗИ за продоволствената верига;

— една ОЗИ за иновации в областта на здравословния начин на живот и активния живот на възрастните хора;

— една ОЗИ за сигурни общества в контекста на ускорената цифровизация на икономиката;

— една ОЗИ, която ще насърчава появата на нови методи за проучване, добив, преработка, рециклиране и заместване, характеризиращи се с устойчивост;

— една ОЗИ за областта на градската мобилност.

3.5 Създаването на децентрализирани ОЗИ, които да обединяват на местно, и, разбира се, и на регионално ниво всички потенциални партньори, изглежда е подходящ отговор на предизвикателствата, пред които е изправен Съюзът. Предвид невъзможността за хармонизиране в разумни (т.е. кратки) срокове на системите за научноизследователска дейност, обучение и производство на различните държави членки – въпроси, свързани с принципа на субсидиарност – то дава конкретно решение за справяне с тази трудност и за предлагане на нов модел на политика за развитие на индустрията и услугите.

3.6 Автономията при сформирането, организацията и финансирането на ОЗИ ще улесни намирането на най-компетентните и мотивирани изследователи и ще насърчи извличането на опит и международното сътрудничество така, както е предвидено от Комисията.

4. Общи и специфични бележки

4.1 Предложената от Комисията **цялостна архитектура** е новаторска и обещаваща. Комитетът припомня своето предходно становище ⁽²⁾ относно създаването на Европейски технологичен институт, тъй като счита, че неговите общи забележки остават изцяло валидни и днес.

4.2 Що се отнася до **бюджета**, Комитетът смята, че – имайки предвид броя на ОЗИ, които предстои да бъдат учредени, както и продължителността на програмата – бюджетът, заложен в проекта на Комисията, представлява на практика застой и дори относително намаление на финансовите средства до 2020 г.; ЕИТ обаче разкрива възможност за устойчив средносрочен и дългосрочен растеж на европейските МСП и МСИ – растеж, който ще създаде богатство от иновации и работни места и който трябва да бъде насърчаван в най-перспективните области.

4.3 **Структурата на финансирането** на ОЗИ е очевидно предимство, тъй като само 25 % се внасят от ЕИТ, а останалите 75 % идват от предприятията партньори, МСП, научноизследователските центрове, публични институции или частни организации, участващи в инициативата. Със своята гъвкавост тази структура позволява да се ускорят процесите на създаване и преминаване от фундаментални изследвания към тяхното прилагане на практика, иновациите и подаването на документи за патентоването им, както и създаването и развитието на предприятия, които предлагат иновации на пазара.

⁽¹⁾ Англ.: Knowledge and Innovation Communities (KIC).

⁽²⁾ ОВ C 161, 13.7.2007 г., стр. 28.

4.4 Освен това местните инициативи ще имат голяма свобода на действие в държавите членки.

4.5 **Структурата на управление** на ОЗИ, а също и периодичното обновяване на техните членове, са безспорни предимства. Комитетът споделя концепцията, по която се ръководи развитието на ЕИТ, и смята, че трябва да се съхрани независимостта и автономността на ОЗИ за осигуряване на по-висока ефективност и да се съди за тяхната работа по постигнатите резултати.

4.6 Интересен момент е, че тази двустепенна структура ще улесни пускането на пазара на патенти и иновативни продукти, създадени от ОЗИ.

Предвид глобализацията, която се ускорява и подкопава основите на традиционните индустрии, ЕИСК подкрепя идеята, че понятието „отлични постижения“ в областта на обучението и производството е ценност на бъдещето и ефикасен инструмент за конкурентоспособност.

4.7 Сега повече от всякога именно добавената стойност на иновативните продукти или услуги, при потвърдена перспектива за устойчиво развитие, ще създава квалифицирани работни места в Съюза и ще предотвратява делокализацията в страни с евтина работна ръка.

4.8 ЕИСК отбелязва, че има относителна концентрация на ОЗИ. Комитетът би желал да се предприемат конкретни усилия, за да може възможно най-голям брой държави членки да създадат връзки с лаборатории, предприятия и научноизследователски институти с цел да се увеличават творческият потенциал и човешките и технологичните ресурси в рамките

на общностите и да не се задълбочават дисбалансите в областта на научните изследвания и обучението на високо равнище в държавите членки. Освен това Комитетът подчертава, че над 200 партньори от всички държави членки са инвестирали в начинанието.

4.9 ЕИСК одобрява в частност издаването на дипломи от ЕИТ, с което да се улесни мобилността на изследователите и развитието на предприятия и МСП извън тяхната територия на произход.

4.10 ЕИСК би желал да се предостави максимален обем информация на институтите, предприятията и потенциалните партньори, за да могат те да подкрепят и да участват в създаването на общности в основните области, посочени в стратегията „Европа 2020“.

За постигането на тази цел ЕИТ трябва в максимално кратък срок да осъществи широка разяснителна кампания по тези теми с цел да подпомогне предприятията и потенциалните партньори да изготвят своите партньорски проекти.

4.11 ЕИСК си дава сметка за евентуалната съпротива, дори пречки от страна на съществуващите национални институции, и приканва Комисията да насърчава задълбочения диалог между ЕИТ и тези институции, за да бъдат постигнати синергии, за които Комитетът смята, че ще бъдат от решаващо значение в дългосрочен план.

Той отбелязва по-специално загрижеността на ръководствата на институтите за научни изследвания и образование по повод намаляването на техните бюджети за сметка на ОЗИ.

Брюксел, 28 март 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Програма за конкурентоспособност на предприятията и за малките и средните предприятия (2014—2020 г.)“

COM(2011) 834 final — 2011/0394 (COD)

(2012/C 181/22)

Докладчик: **г-н LANNOO**

Съдокладчик: **г-н BURNS**

На 13 декември 2011 г. Европейският парламент и на 24 януари 2012 г. Съветът решиха, в съответствие с член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Програма за конкурентоспособност на предприятията и за малките и средните предприятия (2014-2020 г.)“

COM(2011) 834 final — 2011/0394 (COD).

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 8 март 2012 г.

На 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 29 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 142 гласа „за“, без гласове „против“ и 6 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК е съгласен с главните цели на Програмата за конкурентоспособност на предприятията и МСП (COSME), но установява, че в нея не са включени неговите искания, съдържащи се в становището относно „Small Business Act“⁽¹⁾, по-конкретно укрепване на съпътстващите и консултативни дейности за МСП, прехвърлянето на собствеността на предприятията, съгласуването и партньорството с организациите на МСП.

1.2 Той призовава за повече видимост на конкретните действия, които ще се предприемат. Два проблема възникват от самото начало:

— целта: регламентът има за цел повишаване на конкурентоспособността на предприятията. В действителност трябва да се направи така, че те да са в състояние да се съревновават с конкурентите си на световните пазари. ЕИСК споделя формулираната цел, но заявява, че също така е важно да се работи за устойчивостта на МСП на европейските, на съседните и на местните пазари;

— средствата: ЕИСК призовава Комисията да допълни законодателното предложение с работна програма, в която да са посочени конкретните мерки, които ще бъдат предприети, за да се отговори на потребностите на всички категории МСП, както и на очакванията им с оглед на настоящата криза.

1.3 Всяко решение относно тази оперативна програма следва да бъде от компетенцията на Парламента и на Съвета съгласно процедурата за съвместно вземане на решения. Процедурата за делегирани актове трябва да се ограничава до определянето и

изпълнението на годишните програми, изготвени след съгласуване с държавите членки и организациите на МСП.

1.4 ЕИСК отправя искане програмата:

— да се отнася за всички предприятия⁽²⁾;

— концентрира средствата си по приоритети от ключово значение: информация, съдействие и консултации, достъп до пазарите, достъп до финансиране, адаптиране на общностните изисквания и стандарти, сътрудничество, отчитане на приоритетите на стратегията „ЕС 2020“ (иновации, „зелена“ икономика и заетост за младите хора);

— да поставя в тази връзка една пета конкретна цел: съдействие на МСП и достъпа им до консултации, като се съсредоточи върху малките предприятия и микропредприятията.

1.5 ЕИСК препоръчва една четвърта дейност, насочена към подобряване на законодателствата, по-конкретно създаването на „office of advocacy“ (служба за защита и представителство)⁽³⁾, чиято цел да бъде по-добро отчитане в законодателството на реалното положение на малките предприятия. Ще трябва обаче да бъдат дефинирани ролята и съгласуваността на „office of advocacy“ с други функциониращи органи, като например мрежата от представители на малките и средните предприятия (МСП). Той припомня възражението си срещу обобщаването на изключенията и препоръчва участието на организациите на МСП в законодателния процес и в процеса на вземане на решения.

⁽¹⁾ ОВ С 376, 22.12.2011 г., стр. 51-57.

⁽²⁾ Вж. бележка под линия 1.

⁽³⁾ Вж. бележка под линия 1.

1.6 ЕИСК подчертава недостига на партньорско управление в предложението за регламент. Той не приема то да бъде ограничавано само до консултации и предупреждава Парламента и Съвета за необходимостта да се създаде такова управление и да се укрепи партньорството с представителните организации на МСП по подобие на други общностни програми ⁽⁴⁾. ЕИСК приканва да се създаде работна група, даваща възможност да се провеждат консултации с европейските организации на МСП по време на всички фази от изготвянето, изработването на концепция, прилагането и проследяването на програмата COSME.

1.7 Във връзка с член 9 относно подобряването на достъпа до пазари, ЕИСК изразява желание:

- да се прави разграничение между, от една страна, достъпа до пазари и от друга, информацията, консултациите и обучението на МСП;
- да се подкрепят дейностите, които вече се провеждат в държавите членки от организациите на МСП и публичните организации;
- да се адаптират задачите и организацията на мрежата „Enterprise Europe“ (EEN), за да може тя да допълва дейностите на организациите на МСП и да ги привлича за участие в своите дейности. Мрежата трябва да придобие по-голяма популярност, а потенциалът ѝ трябва да бъде използван пълноценно.

1.8 ЕИСК открива несъответствия между предложените финансови инструменти, програмата „Хоризонт 2020“ и другите източници на финансиране като тези, съдържащи се в предложенията за регламенти относно териториалното сближаване. Това положение води до затруднения за МСП. Ето защо Комитетът приканва да се изясни връзката между тези различни финансираня. Въпреки че приветства факта, че 56 % от бюджета са отделени за финансовите инструменти, Комитетът приканва Комисията и Парламента да определят разпределението между двата инструмента, да ги отворят за всички предприятия и видове инвестиции и да ги координират с другите подобни видове общностно финансиране, за да дадат възможност на МСП да изберат най-подходящия инструмент. Освен това той отправя искане да се променят правилата и условията на механизма за гарантиране на заеми.

1.9 Той приканва да се преразгледа текстът на Приложение I относно показателите, за да могат те да бъдат определени съвместно с организациите на МСП. Трябва също така да се преразгледа текстът на Приложение II и законодателната финансова обосновка заради противоречия с текстовете от предложението.

1.10 ЕИСК препоръчва на Парламента и на Съвета да подкрепят и укрепят програмата, но чрез внасяне на повече видимост относно съдържанието ѝ, оперативните ѝ мерки, както и относно финансирането на приоритетите, като същевременно гарантират партньорството с европейските организации на МСП. Бюджетът на програмата в размер на 2,5 млрд. изглежда определено недостатъчен с оглед на амбициите ѝ.

ЕИСК се противопоставя на опитите за намаляване на бюджета на програмата и приканва настоятелно Парламента да увеличи размера му. ЕИСК счита, че именно МСП ще изведат Съюза от кризата и ще създадат нови работни места.

1.11 ЕИСК смята обаче, че програмата не е достатъчно амбициозна. Според него предложеният бюджет в размер на 2,5 млрд. евро няма да позволи да се приложат необходимите разпоредби, предназначени за подкрепа на дейността и устойчивото развитие на МСП. Обаче МСП са тези, които ще изведат Съюза от кризата и ще създадат нови работни места. Следователно ЕИСК се противопоставя на опитите за намаляване на този бюджет. Той приканва Европейския парламент да го увеличи до размера на бюджета на текущата програма за конкурентоспособност и иновации (PIC) с оглед приоритетното увеличаване на бюджетните средства, предназначени за финансовите инструменти.

1.12 ЕИСК отправя искане към Европейската комисия да изясни разпределянето на бюджета за програмата (с изключение на финансовите инструменти) и да включи в него точната разбивка на финансовите средства, предоставени за всяка дейност от програмата.

2. Общи бележки

2.1 В становището си относно „Преглед на Small Business Act“ ⁽⁵⁾ ЕИСК беше предложил своите приоритети за програмата „Конкурентоспособност/МСП“ за периода 2014-2020 г. За съжаление те не са отчетени в достатъчна степен в предложението относно Програмата за конкурентоспособност и МСП (COSME), както и липсва яснота относно практическите мерки за прилагане. ЕИСК приканва Комисията да му представи, както и на Парламента и на Съвета, програма за действие за срока на тази програма.

2.2 ЕИСК отбелязва с изненада липсата на позоваване на Small Business Act, въпреки че той трябваше да бъде основата на програмата. Липсва позоваване на принципа за „еднократност“. Принципът „Мисли първо за малките!“ се споменава бегло, а на особеностите на различните категории МСП не е обърнато достатъчно внимание.

2.3 Конкурентоспособността се развива съгласно пазарните правила и зависи от други фактори като разликите в цената на труда, покупателната способност, данъчното облагане, достъпа до финансиране или пригодността за работа на младите хора. ЕИСК счита, че приоритет на COSME трябва да бъде устойчивото развитие на предприятията, а не само тяхната конкурентоспособност.

2.4 Накрая, програмата COSME трябва да предвижда мерки, предназначени специално за малките предприятия и за микро-предприятията.

⁽⁴⁾ Член 5 от Регламента за структурните фондове.

⁽⁵⁾ Вж. бележка под линия 1.

2.5 Във връзка с анализа на прилагането на европейското определение за МСП през 2012 г. ЕИСК приканва да бъде отчетено голямото многообразие от такива предприятия. Освен това Комисията би трябвало да го информира за заключенията от анализа и да го покани да се включи в работата по проследяването на резултатите.

3. Позиции относно предложението за регламент

3.1 Относно съображенията

3.1.1 ЕИСК споделя насоките, изложени в съображение 10. Програмата COSME трябва също така:

- да опростява дейността на МСП и да намалява административните тежести за тях;
- да насърчава изпълнението на приоритетите на стратегията „Европа 2020“ като иновациите, зелената икономика, наемането на работа на младите хора. ЕИСК изразява задоволство от включването в предложението на съображение 11, в което е отделено специално внимание на микропредприятията, предприятията, осъществяващи занаятчийска дейност, и на социалните предприятия;
- да се прилагат принципите на SBA в политиките и програмите на Общността на национално и териториално равнище;
- да се отчитат потребностите на МСП в другите програми на Общността и да се осигури координацията и опростяването на административните им правила.

3.1.2 Комитетът смята, че в текста на съображение 11 освен създаването и развитието на предприятията трябва да бъдат добавени вторият шанс, прехвърлянето на собствеността и придобиването на дружества, пригодността за заетост на младите хора, обучението на предприемачите и техните работници, както и позоваване на ролята, която имат самостоятелно заетите и свободните професии.

3.1.3 В съображение 12 трябва да бъде посочено, че за мнозинството от МСП един от съществените проблеми е достъпът до подходящи съвети. ЕИСК подкрепя принципа на мрежата „Entreprise Europe“, но счита, че потенциалът ѝ трябва да бъде използван пълноценно. Много европейски МСП изглежда все още са слабо осведомени за нейното съществуване. Предоставяните от мрежата „Entreprise Europe“ услуги следва, доколкото е възможно, да се основават на реални изисквания и нужди на МСП. ЕИСК подкрепя предложението управлението на мрежата „Entreprise Europe“ да се реструктурира и в него да се включат всички съответни стопански организации.

3.1.4 Правомощието на Комисията да приема актове съгласно процедурата за делегираните актове, упоменато в съображение 28, трябва да бъде ограничено до актовете, свързани с изпълнението на програмата, по-конкретно годишните програми и с правилата за екстернализация след консултации със заинтересованите страни. Оперативната програма, практическите мерки и конкретните правила за участие би трябвало да бъдат приети от Парламента и от Съвета.

3.1.5 ЕИСК настоява с регламента COSME да се въведе реална система на управление за европейските организации на МСП. Трябва да се следва идеята за партньорство, предложена в член 5 от регламента за определяне на общоприложими разпоредби за структурните фондове⁽⁶⁾. Организациите на МСП трябва да участват в цялата подготвителна работа на програмата и в годишното ѝ изпълнение, в съответствие с SBA.

3.1.6 Туризмът предоставя несъмнена добавена стойност за икономиката на ЕС и мерките за подкрепа по Програмата за конкурентоспособност на предприятията и за МСП (COSME) следва да обхващат туристическата индустрия. ЕИСК изразява желание Комисията да му представи, както и на Парламента и на Съвета, оперативна програма за този сектор, разработена с организациите на МСП. Въпреки това много други сектори също създават несъмнена добавена стойност.

3.2 Глава 1: Предмет

3.2.1 ЕИСК изразява желание в член 1 да бъдат добавени микропредприятията, предприятията, осъществяващи занаятчийска дейност, самостоятелно заетите лица и свободните професии.

3.2.2 ЕИСК подкрепя общите цели, посочени в член 2. Той държи да бъдат добавени устойчивото развитие на МСП и насърчаването на прехвърлянето на собствеността на предприятията.

3.2.3 Член 2 трябва да бъде допълнен с четвърта обща цел: прилагането на принципите на SBA и прилагането на неговите приоритети в политиките и програмите на Общността.

3.3 Глава 2: Специфични цели и области на действие

3.3.1 Четирите специфични цели, посочени в член 3, са от съществено значение. При все това ЕИСК приканва да бъдат добавени:

— в параграф 1, буква d): подобряване на достъпа до местните пазари, като по-конкретно се насърчава адаптирането на европейските изисквания и стандарти към потребностите и реалното положение на малките предприятия и микропредприятията;

— една пета специфична цел: насърчаване на съдействието на МСП и достъпа им до съвети.

3.3.2 ЕИСК отправя искане към Парламента и Съвета за добавяне на нов член относно управлението със създаването на консултативна работна група, обединяваща представителните европейски организации на различни категории МСП, за разработването, прилагането и мониторинга на програмата, както и на свързаните с нея годишни планове.

⁽⁶⁾ Вж. бележка под линия 1.

3.3.3 ЕИСК подчертава необходимостта в член 6 да бъдат включени конкретни предложения за:

- подкрепа за процедурите за оценка на въздействието и въвеждане на система „Office of advocacy“, след като ролята и компетенциите ѝ бъдат ясно определени;
- прилагане на принципа „Мисли първо за малките!“ и принципа за „еднократност“ от SBA в законодателния процес и при изпълнението на стратегията „Европа 2020“;
- гарантиране, че законодателствата ще бъдат изготвяни с организациите на МСП.

3.3.4 ЕИСК припомня възражението си срещу обобщаването на изключенията за микропредприятията ⁽⁷⁾. Той препоръчва участието на организациите на МСП с цел адаптиране на законодателството към реалното положение на тези микропредприятия.

3.3.5 ЕИСК изразява желание в член 7 да бъдат включени дейности за насърчаване на прехвърлянето на собствеността и придобиването на дружества. Става въпрос по-конкретно за обучението на бъдещите собственици, информацията и обучението на учащата се младеж в познание за света на МСП и неговите възможности.

3.3.6 В член 9 следва да се направи разграничение между, от една страна, действия за подобряване на достъпа до пазара и, от друга страна, действия за предоставяне на информация, съвети и съдействие на предприятията. ЕИСК изразява желание член 9 да бъде разделен на два отделни члена, както следва:

3.3.6.1 Член 9: действия за подобряване на достъпа до пазари

Следва да се преработят параграфи 2, 3 и 4 и да се допълни параграф 2, като се уточни, че програмата COSME ще подкрепя по-специално мерки, насочени към участието на МСП и на микропредприятията в процеса на изготвяне и адаптиране на европейските стандарти и изисквания, както и прилагането им в предприятията.

3.3.6.2 Член 9а: действия за предоставяне на информация, съвети и съдействие на предприятията

- ЕИСК подчертава, че един от приоритетите трябва да бъде гарантирането на достъп на всички МСП до информация за получаване на съвет и съдействие. По тази причина регламентът COSME трябва да дава възможност:

- общностните програми да бъдат по-достъпни за организациите на МСП и да се предвидят дейности за оказване на техническа помощ, предназначени за информиране и съвети за МСП. Ролята на организациите на МСП в този аспект трябва да се увеличи;

- укрепване на ролята на „обслужването на едно гише“, която организациите на МСП изпълняват на национално и териториално равнище.

- ЕИСК изразява съжаление, че дейността на мрежата „Entreprise Europe“ (EEN) не е насочена към по-голям брой МСП, по-специално малки и микропредприятия, нито те могат да се възползват от нея, както и че в нея не участват всички организации на МСП. Той смята, че за да се гарантира достъп на всички МСП до информация, мрежата EEN трябва да обхване всички тези организации. Трябва да се подкрепя тяхната дейност като същевременно се внимава да не се създават нови посреднически структури. След като моделът на регионалните консорциуми доказва своята ефективност в много държави членки и региони, вероятно е целесъобразно той да бъде приет, за да се даде възможност на всички организации на МСП да могат да се присъединят към него.

ЕИСК смята, че би трябвало мрежата EEN да бъде предназначена приоритетно за представителните организации на МСП, доказали своята способност за структуриране и предоставяне на информационни услуги, съвети и съдействие за тези предприятия. Той препоръчва дейността на мрежата да бъде дефинирана заедно с представителните европейски организации на МСП и при изготвянето на спецификациите, определящи дейностите на бъдещата мрежа, да може да се извършва допитване до тези организации.

3.4 Глава 3: изпълнение на програмата

3.4.1 Член 10 гласи, че годишната програма се приема след съгласуване с комитет, съставен от представителите на държавите членки. ЕИСК смята, че представителните европейски организации на МСП трябва да бъдат консултирани предварително в рамките на работната група, за чието създаване ЕИСК настоява (параграф 3.3.2). Мониторингът на изпълнението и управлението на програмата, предвиден в член 12, трябва да се провежда в координация с тази група.

3.4.2 В член 11 са предвидени „мерки за подкрепа“, които са за по-голямата част от проучванията и анализите. Тук отново ЕИСК приканва Комисията да представи ясна програма за проучване и анализ, разработена с представителните организации на МСП, за да отговори на очакванията на предприятията.

3.5 Глава 5: Комитет и заключителни разпоредби

3.5.1 В член 16 от регламента би трябвало да се уточни, че Комисията ще бъде подпомагана не само от комитет, съставен от представителите на държавите членки, но също и от групата на партньорите, предложена от ЕИСК (параграф 3.3.2).

3.5.2 Въпреки че ЕИСК приема принципа на делегираните актове за мерките за изпълнение, той счита, че предложенията, съдържащи се в член 17, параграф 2, са от компетенциите на Парламента и на Съвета в процеса на вземане на решения, при положение че става въпрос за промяна на специфична цел от програмата. Приканва Парламента и Съвета да отхвърлят член 17, параграф 2.

⁽⁷⁾ Вж. бележка под линия 1.

3.5.3 Що се отнася до член 18, делегираните актове трябва да бъдат изготвяни съвместно със специалната работна група на партньорите, предложена в параграф 3.3.2. Същото важи и за член 19 относно процедурата по спешност.

3.6 Приложение I: Показатели за общите и специфичните цели

3.6.1 ЕИСК препоръчва на Комисията да определи тези показатели съвместно с организациите на МСП, като вземе предвид вече съществуващите на равнище държави членки.

3.6.2 ЕИСК предлага да се преразгледат референтните стойности за оценка на конкурентоспособността. „Създаването на нови предприятия“, както е посочено в Приложение I на проекта за регламент, е само един от показателите за измерване на конкурентоспособността на икономиката. Дори Програмата за конкурентоспособност на предприятията и МСП (COSME) поставя като средносрочна цел до 2017 г. приемането на „около 7 мерки за опростяване на година“. Ето защо ЕИСК предлага да се определят приоритетни области за намаляване на административната тежест, които са особено важни за конкурентоспособността на МСП като например процедурите за получаване на разрешения за строителство, получаване на кредит, данъци, изпълнение на договорите и т.н.

3.7 Приложение II: Действия за подобряване на достъпа на МСП до финансиране

3.7.1 ЕИСК подкрепя финансовите инструменти и приканва Парламента и Съвета да укрепят действието им. За голяма част от МСП механизмът за гарантиране на заеми е един от най-ефикасните инструменти.

3.7.2 По отношение на параграф 3 ЕИСК посочва, че не е очевидна връзката между програмата „Хоризонт 2020“, която подкрепя единствено инвестиции в научноизследователската и иновационната дейност, и финансовите инструменти от същия вид, които могат да се ползват от регионите в рамките на структурните фондове. ЕИСК приканва Комисията да изясни тази връзка между очевидно сходни инструменти и да предвиди идентични процедури за достъп.

3.7.3 ЕИСК призовава да се създаде нов параграф 2а, в който да се уточни, че „механизмът за гарантиране на заеми (МГЗ) се прилага във всички фази от живота на предприятието: създаване, развитие и прехвърляне на собствеността без разлика на дейност или пазарен дял. Този механизъм се отнася за всички видове инвестиции, включително нематериалните“.

3.7.4 В предложението се посочва, че МГЗ покрива заеми в размер до 150 000 евро.

3.7.4.1 ЕИСК приканва Комисията да уточни въз основа на какви критерии е определен този размер, тъй като Програмата за конкурентоспособност и иновации не поставя ограничения. ЕИСК отбелязва, че предложеният размер е този на заема. Обаче за създаването, инвестициите и прехвърлянето на собствеността на предприятието, размерът на тези заеми най-често е значително по-голям. В резултат на това заемите за по-голяма

сума ще бъдат гарантирани в рамките на програмата „Хоризонт 2020“, а тя няма за цел да финансира други проекти освен проекти в областта на иновациите.

3.7.4.2 Ето защо ЕИСК призова да се запази предишната система на Програмата за конкурентоспособност и иновации, която не поставяше ограничения. При невъзможност той отправя искане ограничението от 150 000 евро да се прилага за размера на насрещната гаранция, а не за този на заема. Що се отнася до прехвърлянето на собствеността и придобиването на дружества, за което разходите често са по-големи отколкото за обикновено създаване, ЕИСК настоява да няма ограничения за размера на насрещната гаранция.

3.7.5 В същия параграф се споменава изготвянето на доклади относно получените подкрепа „иновационни МСП“. Всички предприятия, иновационни или не, трябва да могат да се ползват от механизма за гарантиране на заеми. ЕИСК отново изразява съмненията си във връзка с полезността на тези доклади, които би трябвало да бъдат ограничени до пряко използвана информация и да не са в тежест на бюджетите, отделени за финансиране на предприятията.

3.7.6 ЕИСК настоява всички мерки, свързани с определянето и въвеждането на финансовите инструменти, да бъдат приети при пълно съгласуване с европейските организации на МСП и техните финансови партньори.

3.8 Законодателна финансова обосновка

3.8.1 По отношение на параграф 1.4.1 за многогодишните стратегически цели Комитетът приканва програмата да насърчава и прехвърлянето на собствеността и придобиването на дружества, а не само създаването и растежа.

3.8.2 В параграф 1.5.4, трета алинея се посочва, че „новата програма ще бъде предназначена за МСП във фаза на растеж и интернационализация“. Това ограничение противоречи на останалата част от текста и на принципите на SBA: новата програма трябва да обхваща всички дейности на МСП, независимо от пазарния им вид.

3.8.3 ЕИСК отбелязва, че последното изречение от трета алинея противоречи на текста на регламента и настоява да бъде заличено.

3.8.4 В параграф 1.5.4, пета алинея, последно изречение се споменава въвеждането на „обслужване на едно гише“. ЕИСК приканва да се вземат под внимание вече съществуващите гишета и услуги, да се спазват практиките и начините на организация, характерни за всяка държава членка, и да се действа съгласувано с организациите на МСП.

3.8.5 В параграф 2.1 относно правилата за мониторинг и докладване ЕИСК настоява да се включи средносрочен анализ, който да даде възможност за адаптиране на програмата COSME през втората фаза. Оценките трябва да бъдат проведени своевременно от независима външна организация и да бъдат представени на Парламента и на Съвета.

Брюксел, 29 март 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение от Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите — Европейска програма за интеграция на граждани на трети страни“

COM(2011) 455 final

(2012/C 181/23)

Докладчик: **г-н Cristian PÎRVULESCU**

На 20 юли 2011 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение от Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите „Европейска програма за интеграция на граждани на трети страни““

COM (2011) 455 final.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 29 февруари 2012 г.

На 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 28 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 170 гласа „за“, 14 гласа „против“ и 11 гласа „въздържал се“.

1. Заключение

1.1 Комитетът приветства съобщението на Европейската комисията и счита, че то представлява важна стъпка напред в разбирането и справянето с предизвикателствата на интеграцията на граждани на трети страни в държавите членки на ЕС.

1.2 Съобщението обхваща ключовите области на намеса и очертава ролите и отговорностите при разработването и изпълнението на програмата за интеграция. Акцентът върху ролята на местните и регионалните власти е добре обоснован, но не е ясно какви са стимулите за по-активното им участие в процеса. „Модулният“ подход към разработването на националните политики има значителен потенциал и същевременно крие редица рискове.

1.3 Подходът на съобщението е задълбочен и структуриран, но не отчита в достатъчна степен сложните политически и социално-икономически предизвикателства, пред които са изправени европейските общества. В момента основната движеща сила на програмата за интеграция е икономическата криза и нейното въздействие. Тя влияе на европейското обществено мнение и упражнява финансов натиск върху националните и местните власти. Комитетът препоръчва предложението да се преразгледа в съответствие с настоящата социално-икономическа ситуация и да се определят конкретни институционални и финансови инструменти в подкрепа на целите на интеграцията. Комитетът също така обръща специално внимание на аспекта на комуникацията. Ясно е, че икономическата криза благоприятства по-скоро негативното отношение към имиграцията. Безспорен приоритет на Европейската комисия и другите европейски институции е да работят заедно за разгръщането на дългосрочни, широкообхватни и смели комуникационни кампании, за да се ограничат негативните антиимигрантски реторика и нагласи, които почти са се превърнали в част от политическото пространство в редица

европейски държави. Това оказва пряко влияние върху основната идентичност на ЕС като интегрирана и демократична политическа единица.

1.4 Комитетът отбелязва различията в правното положение на гражданите на трети страни и предлага тези разлики да бъдат обхванати при обмислянето и разработването на политиката. В тази категория се включват граждани на страни с перспективи за членство в ЕС, граждани на неевропейски страни, които живеят и работят в ЕС, както и граждани на държави извън ЕС, които се ползват от международна закрила на територията на ЕС. Признаването на тези различия не бива да води до пропуски в политиката или дискриминационни действия и, което е още по-важно, до приемане на минимални стандарти и мерки за имиграцията. Комитетът също така счита, че по-широката програма за интеграция следва да включва и гражданите на държавите членки, които живеят и работят в други държави членки. Особено проблематично е положението на ромите. Условието за влизане и престой на сезонни работници мигранти от трети страни понастоящем се обсъждат от Европейския парламент и Европейския съвет, а ЕИСК публикува своето становище по този въпрос през 2011 г. ⁽¹⁾. Политиката на ЕС трябва да се справи с трудния въпрос за нелегалните имигранти, които са особено уязвими.

1.5 В съобщението на Комисията с право се подчертава участието на гражданите на трети страни, но не се изтъква достатъчно ясно, че това е жизненоважен процес, който се нуждае от подкрепа и специфични инструменти за неговото насърчаване. Участието в гражданския и политическия живот на местните и националните общности е особено проблематично. Според нас ясното изразяване на интересите и способността на хората да формулират съвместни предложения в партньорство с публични и частни организации са необходимо условие за качествена и ефикасна политика на интеграция, която стимулира участието.

⁽¹⁾ ОВ С 218, 23.7.2011 г., стр. 97–100.

1.6 Комитетът насърчава Европейската комисия да се концентрира върху интеграцията или чрез европейска година, посветена на нея, или като ключов елемент на някоя от предстоящите европейски години, и се надява, че заедно с останалите европейски институции Комисията ще продължи да създава връзки между програмата за интеграция и други ключови политически приоритети като стратегията „Европа 2020“ и програмата за защита на основните права, която понастоящем е в процес на преразглеждане.

1.7 Комитетът потвърждава своя твърд ангажимент да сътрудничи с останалите европейски институции за разработване на ключови политики и програми за интеграция на граждани на трети страни. Нещо повече, той е твърдо решен да работи за изграждането на връзка между европейското гражданско общество и програмата за интеграция и за улесняване на участието на граждани на трети страни в структуриран диалог на европейско равнище.

2. Въведение

2.1 Европейското сътрудничество за интеграция на граждани на държави извън ЕС започна с програмата от Тампере (1999 г.). Общите основни принципи за политика на интеграция на имигрантите на равнището на ЕС бяха приети през 2004 г. Целта им е да подпомагат държавите членки на ЕС при формулирането на интеграционните политики и определянето на по-широка институционална рамка, която обхваща редица европейски, национални, регионални и местни участници. Общата програма за интеграция на Комисията от 2005 г., чиято задача беше да приложи на практика общите основни принципи, беше допълнителна стъпка напред, но не успя да реши основните предизвикателства пред интеграцията, които остават значими. Целите за интеграцията в ЕС бяха включени и в Стокхолмската програма от 2009 г. и в стратегията „Европа 2020“, но присъствието им в тези ключови политически програми не доведе до съществен напредък в политиката на интеграция.

2.2 През юли 2011 г. Комисията предложи обновена Европейска програма за интеграция на граждани на трети страни, чийто акцент е върху по-широкото и ефикасно участие на мигрантите и засилените действия на местно равнище. Тази програма позволява на държавите на произход да играят по-голяма роля в планирането на политиката. Гъвкавостта е основният принцип при разработването на политиката, а ЕК поема отговорността за изработването на инструменти, достъпни за ползване от държавите членки съобразно техните собствени нужди и приоритети. Бяха установени и общи показатели⁽²⁾ в подкрепа на програмата за интеграция.

2.3 При осъществяването на тази програма ЕС поддържа следната институционална и комуникационна инфраструктура: *Мрежа от национални звена за контакт по въпросите на интеграцията*; *Форум за европейска интеграция* – платформа за диалог, която включва всички заинтересовани страни в областта на интеграцията; *Европейски уебсайт за интеграцията* – отправен пункт за пряк обмен на информация, документация и онлайн събиране на данни; *Наръчник по интеграция за лицата, отговорни за разработването на политиката, и работещите в тази област* и *Европейски фонд за интеграция*, който подкрепя усилията на държавите членки на ЕС да направят възможна интеграцията в европейското общество на граждани на държави извън ЕС. На 18 ноември 2011 г. бе пуснат в действие *Имиграционен портал*.

⁽²⁾ Евростат, „Индикатори за интеграцията на имигрантите – пилотно проучване“, Служба за публикации на Европейския съюз, Люксембург, 2011 г.

2.4 Въвеждането в Договора на нова правна разпоредба относно подкрепата от страна на ЕС за насърчаване на интеграцията на законно пребиваващите в държавите членки граждани на трети страни (член 79, параграф 4 от ДФЕС) създава още по-сOLIDна основа за съгласувани действия между държавите членки на ЕС и представлява неотменен ангажимент от страна на Европейската комисия и останалите европейски институции.

2.5 В придружаващия съобщението работен документ на службите на Комисията са посочени някои основни предизвикателства пред интеграцията на граждани на трети страни: преобладаващото ниско равнище на трудово заетост на мигрантите, особено на жените мигранти, нарастващата безработица и високите равнища на свръхквалификация, все по-големия риск от социална изолация, различията в достигнатата степен на образование, обществената загриженост за липсата на интеграция на мигрантите⁽³⁾.

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК приветства разбирането, че интеграцията е споделена отговорност и настоятелно приканва държавите членки на ЕС да я направят свой приоритет. Това е начин да се запази една отворена, приобщаваща и стабилна демократична среда на национално равнище⁽⁴⁾. На европейско равнище тепърва трябва да се положат сериозни усилия. Институциите на ЕС вече осигуряват рамка за мониторинг, въвеждане на индикатори (бенчмаркинг) и обмен на добри практики, но има някои области, които изискват допълнително внимание. Европейските финансови инструменти следва да бъдат насочени по-ефективно, за да се постигнат целите на интеграцията. Необходим е задълбочен анализ на съществуващото законодателство, особено на разпоредбите за трудовите правоотношения на граждани на трети страни.

3.2 Предвид наличните данни ЕИСК счита, че програмата за интеграция на ЕС трябва да има по-ясни цели и насоки. Комитетът предлага система, при която държавите членки на ЕС поставят конкретни цели за интеграция и постоянно предоставят информация на собствените си граждани и другите страни за тяхното изпълнение. Общата цел за изграждане на конкурентоспособна и приобщаваща Европа не може да бъде постигната, ако четири процента от населението⁽⁵⁾ (процентът граждани на трети страни от общото население на ЕС) се пренебрегват.

3.3 Програмата за интеграция е много сложна и изисква ангажираност на всички нива. ЕИСК е отворен за засилено сътрудничество с ЕК, Комитета на регионите и други институции на ЕС, за да се придаде конкретно съдържание на тази обновена програма за интеграция. Напълно уместно е да се постави акцент върху действията на местно равнище. Важно е да се укрепи капацитетът на гражданското общество и предприятията, които действат на местно равнище, както и самите мигранти да се окуражават да създадат свои собствени мрежи и асоциации, които могат да улеснят достъпа до информация, финансиране и процеса на вземане на решения.

⁽³⁾ Работен документ на службите на Комисията, Европейска програма за интеграция.

⁽⁴⁾ За обобщение на опасенията относно миграцията на собствени граждани и граждани на други страни вж. резултатите от първия доклад на Евробарометър относно „Интеграцията на мигрантите“, МЕМО/11/529, Брюксел, 20 юли 2011 г.

⁽⁵⁾ За пълни данни вж. COM (2011) 291 final, „Годишен доклад на ЕК за имиграцията и предоставянето на убежище (2010 г.)“.

3.4 Разработването на *европейски инструменти* за практики в областта на интеграцията е необходимо и подчертава институционалната значимост на Ръководството за практики в областта на интеграцията, което замества. Тези инструменти, както и възможностите за финансиране на проекти със значително въздействие, трябва да бъдат огласявани по нужния начин. ЕИСК се надява инструментите да бъдат използвани, за да се посрещнат най-важните предизвикателства пред интеграцията на национално, регионално и местно равнище.

3.5 На второ място, европейските инструменти не трябва да подкопават съгласуваността на цялостната политика на интеграция. ЕИСК призовава националните, регионалните и местните власти да продължат напред, основавайки се на стратегии за интеграция, изготвени с общо участие. ЕИСК насърчава държавите членки и ЕК да дадат на националните точки за контакт по въпросите на интеграцията допълнителни правомощия, за да могат те да бъдат катализатори на стратегическото формулиране на действия в областта на интеграцията.

3.6 ЕИСК приветства неотдавна изготвеното от Евростат проучване относно показателите за интеграция⁽⁶⁾. Това е много ценен инструмент, който ще позволи да се проследява отблизо въздействието на политиките и програмите, ще направи възможно сравнителното оценяване на практиките в държавите членки и формулирането на по-обоснована политика. Както беше отбелязано, показателите са важни не само за проследяването и оценката, но и позволяват да се определят конкретни цели за политиката и програмите за интеграция.

4. Конкретни бележки

4.1 Интеграция чрез участие

4.1.1 Социално-икономическият принос на мигрантите

4.1.1.1 Социално-икономическият принос на мигрантите е ключов аспект от програмата за интеграция. ЕИСК се застъпва за промяна на нагласата по отношение на мигрантите, които в много случаи, сравнени с гражданите на държавите членки, са смятани за потенциално бреме за системите за социално осигуряване и за евтина работна ръка. Комитетът счита, че мигрантите са на първо място хора с основни права, които имат реален принос за обществото, икономиката и културата на приемащите страни. ЕИСК счита също така, че интеграцията е двустранен процес и насърчава мигрантите да проявяват интерес към социалния и културен обмен с приемащите общности и общества. Това означава най-вече придобиване на езикови умения и участие в образователната система. Европейските общества и граждани трябва да осъзнаят, че съществуват сериозни средносрочни и дългосрочни демографски предизвикателства, за които в известна степен могат да се намерят решения чрез регулирана миграция.

4.1.1.2 Придобиването на езикови умения е от решаващо значение за интеграцията. От съобщението обаче не става ясно какви конкретни инструменти е готова да използва Европейската комисия за постигането на тази цел.

⁽⁶⁾ Евростат, „Индикатори за интеграция на имигрантите – пилотно проучване“, 2011 г.

4.1.1.3 Участието на пазара на труда е важен фактор при определянето на успешната интеграция. В съобщението с основание се посочва, че равнищата на заетост на мигрантите трябва да са много по-близки до тези на гражданите на ЕС, особено за жените, които са още по-засегнати. Това обаче е изцяло количествен показател, който не отразява цялостната картина на заетостта. Признаването на придобитата квалификация, заплащането, обезщетенията, както и тяхното прехвърляне, достъпът до обучение и сигурността на работните места са други тясно свързани аспекти, които трябва също да бъдат напълно включени в програмата за интеграция. Необходимо е да се постави по-значителен акцент на заетостта на жените.

4.1.1.4 ЕИСК със загриженост признава прякото и непрякото въздействие на законодателството на ЕС върху статута на работниците мигранти⁽⁷⁾. Макар и да беше постигнат напредък благодарение на Синята карта на ЕС, Директивата за единното разрешително или Директивата за сезонните работници, основателни са съмненията дали трудовите директиви не създават дискриминация по отношение на работници/мигранти на базата на техния произход или умения и дали не засилват съществуващите неравенства⁽⁸⁾. Трудовото законодателство на ЕС разграничава висококвалифицирани и нискоквалифицирани работници и им предоставя различни права.

4.1.1.5 ЕИСК предупреждава, че ако се насърчава кръговата миграция без достатъчно ресурси, това може да доведе до по-голяма незаконна миграция и много ниско равнище на закрила за работниците. Тази конкретна политика е съмнителна и от морална гледна точка, доколкото цели да върне работниците обратно в техните страни, без да им дава възможност да прехвърлят своите обезщетения или да работят за приемлив период от време в приемащите страни.

4.1.1.6 Необходими са повече усилия в образователната система, за да се увеличи участието на младите хора от мигрантски произход. Усилията следва да бъдат насочени също към образованието в ранна детска възраст като начин за увеличаването на участието на по-късен етап. В съобщението се посочват няколко примера за възможни действия, включително програми за наставничество, обучение на родителите и назначаване на учители от мигрантски произход. ЕИСК смята, че такива усилия ще бъдат полезни, но изисква за по-целенасочено разпространение на тези практики и по-добро финансиране на програмите, организирани от образователните институции или с тяхно посредничество.

4.1.1.7 Осигуряването на по-добри условия за живот трябва да продължи да бъде приоритет на програмата за интеграция. В този смисъл в съобщението се открояват ползващите се от международна закрила като групата, към която са насочени местните и националните усилия. ЕИСК напълно признава нуждите на тази конкретна група, но същевременно обръща

⁽⁷⁾ ОВ С 218, 23.7.2011 г., стр. 97–100 и ОВ С 354, 28.12.2010 г., стр. 16–22.

⁽⁸⁾ Европейска асоциация за защита на човешките права, „Чуждестранни работници в ЕС: преход към множество стандарти, основани на липса на равнопоставеност“, 17 октомври 2011 г.

внимание и на други уязвими групи. ЕИСК предлага на Европейската комисия да обърне внимание на случаите, в които са налице няколко фактори на уязвимост, например както е при ромските жени, и да положи усилия приоритетно да се занимае с тези случаи. Наред с това ЕС разполага с мощен и новаторски инструмент – Хартата на основните права на Европейския съюз – който трябва да насочва законодателната дейност в областта на интеграцията.

4.1.1.8 Комитетът изразява съжаление, че Комисията разглежда много повърхностно въпроса с ромското население. Много рому от трети държави живеят при трудни условия в приемащите страни и нямат достъп до основна инфраструктура и услуги. ЕИСК счита, че макар и в юридически план да съществуват значителни различия между гражданите на трети държави и на Европейския съюз, проблемът с уязвимите групи е един и същ. Освен това трябва да бъдат защитавани основните права на всички хора, независимо от правния им статут.

4.1.1.9 Необходимо е по-добро приложение на финансирането от ЕС за постигане на целите на програмата за интеграция. ЕИСК отбелязва, че финансовата криза доведе до значително съкращаване на публичните разходи за социални програми и смята, че финансирането от страна на ЕС може да се окаже ключово за подпомагането на основни проекти, които могат поне да изградят солидна основа на добри практики. Информацията за финансирането трябва да е лесно достъпна, а самото финансиране трябва да предоставя достатъчно стимули за участие на местните органи, публичните и частните институции. Наличните ресурси следва да се използват, за да се насърчават организациите на гражданското общество да установят контакти и да действат по места, като наблягат на участието на мигрантските общности.

4.1.1.10 ЕС трябва да покаже, че е открит спрямо местните, регионалните и националните мигрантски мрежи и организации. Изграждането на мрежи и натрупването на социален капитал спомага за интегрирането отдолу-нагоре и създава среда, в която мигрантите чувстват, че имат правомощия и са отговорни за отстояването на своите права и потенциал. Мрежите и организациите обаче следва да подкрепят интеграцията, без да се превръщат в средство за по-нататъшна сегрегация. ЕИСК препоръчва на тези организации и мрежи да поддържат партньорски отношения с организациите, съществуващи в приемащите страни. ЕС следва да е открит за нови форми за участие и сътрудничество, улеснявани от информационните технологии и засилената мобилност.

ЕИСК препоръчва на Европейската комисия да направи опит да преосмисли трудовото законодателство на ЕС за мигрантите, което в настоящата си форма благоприятства дискриминацията и неравенството, и да продължи да работи в посока улесняване на усилията на държавите членки да постигнат по-значителна и по-добра интеграция.

4.1.2 Права и задължения – постигане на равно третиране и на чувство за принадлежност

4.1.2.1 ЕИСК приветства специалното внимание, което се обръща на политическото участие на мигрантите като лица на

изборна длъжност, гласоподаватели или членове на консултативни органи. Това е много добра възможност да се подложи на проверка европейската демокрация. Интеграцията на мигрантите в средносрочен и дългосрочен план и предотвратяването на дискриминацията могат да бъдат осигурени само ако те имат глас в политиката. Правото на глас и институционализираните форми за колективно действие могат да улеснят навлизането на мигрантите в политическата система. Това би предотвратило отчуждаването и радикализма. Политическото участие следва да бъде подкрепяно, като във всяка страна се преосмислят настоящите разпоредби за гражданството. Следователно ЕИСК подкрепя идеята гражданите на трети страни да имат правото да гласуват на местните, регионалните, националните и европейските избори, както и съответното право да бъдат избирани. Във връзка с това един от възможните варианти би бил предоставяне на гражданство на ЕС на законните мигранти. ЕС за пореден път има възможност да бъде на челното място в областта на демократичните иновации и да подложи на проверка нови форми на участие и сътрудничество.

4.2 Повече действия на местно равнище

4.2.1 Усилията на местно равнище са напълно обосновани. Освен че служи като център за предоставянето на услуги, именно местното равнище създава непосредствената среда за интеграция. В зависимост от мащаба на местната общност, успешните проекти за интеграция могат да имат значително влияние върху живота на общностите и мигрантите. От основно значение е определени местни органи и частни субекти да са добре информирани и да имат достъп до национално или европейско финансиране.

4.2.2 ЕИСК признава, че градските населени места и особено градските агломерации са проблематични. Те привличат голям брой мигранти, които в много случаи се установяват в периферни и донякъде изолирани квартали. Достъпът до обществените услуги и работните места е само част от проблема. Въпросът за градоустройството представлява по-голямо предизвикателство, тъй като то трябва да е едновременно устойчиво и приобщаващо. ЕИСК препоръчва на ЕК активно да подкрепя проекти, които насърчават включването в програмата за интеграция на ключови въпроси като жилищно настаняване и градоустройство.

4.2.3 Подходът „отдолу-нагоре“ е много обещаващ, но само ако правилно се насърчава и финансира. Много е важно в следващите финансови перспективи ЕК да зачете поетия ангажимент за опростяване на процедурите за финансиране и да насочи подходящите ресурси към местните проекти⁽⁹⁾. По-добрата координация между различни източници на финансиране като предложения Фонд за убежище и миграция, който обхваща въпросите за убежището, интегрирането и завръщането, предложения Фонд за вътрешна сигурност, Европейския социален фонд и Европейския фонд за регионално развитие може да бъде важен фактор за оправомощаване на участниците на местно ниво.

⁽⁹⁾ Вж. Съобщение на Комисията COM(2011) 749 final „Изграждане на отворена и сигурна Европа: бюджетът в областта на вътрешните работи за периода 2014-2020 година“ и съответните проекти за регламенти 750-751-752-753.

4.3 Ангажираност на държавите на произход

4.3.1 Включването на държавите на произход в процеса е жизненоважно за изготвянето на цялостна програма за интеграция⁽¹⁰⁾. В някои държави от ЕС съществуват примери за добри практики в областта на връзките с държавите на произход. Въпреки това трябва да се отбележи, че поради редица причини за много държави стимулите за сътрудничество с ЕС в областта на миграцията са незначителни. Ограниченията се открояват по-ясно⁽¹¹⁾ по отношение на лицата, които потенциално могат да се ползват с международна закрила. Глобалният подход на ЕС към миграцията предоставя добра институционална рамка, която улеснява сътрудничеството с трети страни и уреждането на належащи въпроси на мобилността. Въпреки това разглеждането на миграцията през призмата на нуждите на пазара на труда в ЕС може да доведе до по-ниски нива на защита на мигрантите и дори до дискриминация.

4.3.2 Необходимо е ЕС да продължи да работи с държавите на произход за улесняване на процедурите преди заминаването. Трябва да се отбележи, че в много държави емиграцията към ЕС е търсена възможност и може да насърчи корупцията. ЕС трябва решително да възпрепятства тези възможности, тъй като те

оскъпяват процедурата за бъдещите мигранти и могат да повлияят на мотивацията им да се завърнат в държавата на произход.

4.3.3 ЕИСК смята, че най-добрият начин за дългосрочен принос към развитието на държавите на произход е разумното изготвяне на разпоредбите на трудовото законодателство, както и предоставянето на възможност на мигрантите да основават транснационални дружества или да се завържат в държавите си на произход, където могат да прехвърлят своите умения и мотивация. ЕИСК препоръчва да се установят на двустранна основа схеми за подпомагане за нови дружества и предприемачески инициативи за мигранти, които се завържат в държавите си на произход. Както страните на произход, така и приемащите страни могат да работят в партньорство, за да създадат възможности за своите граждани, предприятия и общности. Съществуват примери за сътрудничество, при които се търси съответствие между нуждите на работодателите и уменията на мигрантите.

4.3.4 Да се поощрява кръговата миграция е разумно, при условие че инструментът, чрез който се прави това, не е законодателство, което пряко или непряко засяга правата на гражданите на трети страни⁽¹²⁾.

Брюксел, 28 март 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹⁰⁾ ОВ С 44, 16.2.2008 г., стр. 91–102. Темата за политиката на ЕС за имиграция и сътрудничество със страните на произход за насърчаване на развитието бе обсъждана също на 6-ото заседание на Форума за европейска интеграция (вж. <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-european-integration-forum-6>).

⁽¹¹⁾ ОВ С 18, 19.1.2011 г., стр. 80–84.

⁽¹²⁾ Вж. бележка под линия 5.

ПРИЛОЖЕНИЕ

към становището на Европейския икономически и социален комитет

Следният компромисен вариант на изменение, въпреки че беше подкрепен от повече от една четвърт от подадените гласове, беше отхвърлен при обсъжданията (член 51, параграф 6 и член 54, параграф 3 от Правилника за дейността):

Компромисен вариант на изменение**Параграф 4.1.2.1**

ЕИСК приветства специалното внимание, което се обръща на политическото участие на мигрантите като лица на изборна длъжност, гласоподаватели или членове на консултативни органи. Това е много добра възможност да се подложи на проверка европейската демокрация. Интеграцията на мигрантите в средносрочен и дългосрочен план и предотвратяването на дискриминацията могат да бъдат осигурени само ако те имат глас в политиката. Правото на глас и институционализираните форми за колективно действие могат да улеснят навлизането на мигрантите в политическата система. Това би предотвратило отчуждаването и радикализма. Политическото участие следва да бъде подкрепяно, като във всяка страна се преосмислят настоящите разпоредби за ~~гражданското политическо участие~~. Следователно ЕИСК ~~подкрепя~~ предлага идеята гражданите на трети страни да имат правото да гласуват на местните, и регионалните, ~~националните и европейските~~ избори, както и съответното право да бъдат избирани. ~~Всё отъка е това един от възможните варианти би бил предоставяне на гражданство на ЕС на законните мигранти. Също така трябва да се насърчава по-доброто участие на равнището на ЕС. ЕС за пореден път има възможност да бъде на челното място в областта на демократичните иновации и да подложи на проверка нови форми на участие и сътрудничество.~~

Резултат от гласуването

Гласове „за“:	70
Гласове „против“:	77
Гласове „въздържал се“:	28

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета относно Европейската година на гражданите (2013 г.)“

COM(2011) 489 final — 2011/0217 (COD)

(2012/C 181/24)

Докладчик: г-н **Andris GOBIŅŠ**

На 21 септември 2011 г. Съветът реши, в съответствие с член 21, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета относно Европейската година на гражданите (2013 г.)“

COM(2011) 489 final — 2011/0217 (COD).

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 29 февруари 2012 г.

На 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 28 март 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 137 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 11 гласа „въздържал се“.

„Гражданското общество е един от начините да изразим пълноценно нашата човешка природа.“

Вацлав Хавел

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейската комисия планира да обяви 2013 г. за „Европейска година на гражданите“⁽¹⁾. Европейският икономически и социален комитет подчертава, че гражданите играят централна роля за осигуряване бъдещето на Европа и нейната интеграция и подкрепя редица идеи, изложени в разглежданото предложение. Съвместно със своите партньори Комитетът вече е извършил значителна подготвителна работа с цел да улесни успеха на Европейската година на гражданите и ще продължи да работи целенасочено в тази посока.

1.2 Комитетът изразява съжаление, че в настоящото предложение на Европейската комисия относно Европейската година (2013 г.) се съдържат пропуски. В настоящото си предложение Европейската комисия не е изпълнила нито искането на организациите на гражданското общество да посвети тази година на активното гражданско участие, нито призова на Европейския парламент да акцентира специално върху новите права на гражданите, произтичащи от влизането в сила на Договора от Лисабон. Като препоръчва да бъдат направени редица допълнения и конкретни изменения, ЕИСК приканва целите на тази година да се доближат до потребностите на гражданите, за да се превърне в наистина положителен опит.

1.3 Големите бъдещи предизвикателства пред Европа и нейните граждани налагат да бъдат определени приоритетите за европейската тематична година. Слабото доверие на гражданите в Европейския съюз, скептицизмът им относно възможността им да влияят на решенията на ЕС, апатията и липсата на участие в процеса на вземане на решения засягат основно европейския идеал, вредят на качеството на решенията и на дългосрочното развитие на Съюза.

1.4 Основната цел на тематичната година трябва да бъде активното гражданство и гражданското участие. Тази година трябва да насърчава информирано и активно гражданско участие като фактор за приобщаване към процесите на европейска интеграция и към политическия и обществен живот. ЕИСК препоръчва да се уточни правното основание на европейската година и да се преформулира наименованието ѝ, както следва: „Европейска година на активното гражданство и гражданското участие“.

1.5 Комитетът припомня, че понятията „активно гражданство“ и „гражданско участие“ включват утвърждаването на основните ценности на демокрацията и на ЕС, дебата относно спазването на политическите, икономическите и социалните права на гражданите и относно техните задължения и укрепването на чувството на принадлежност към ЕС. Тази европейска година трябва да акцентира върху многообразието на потребностите на обществото и борбата срещу дискриминацията и неравенствата, като по-конкретно бъде отделено специално внимание на жените и на хората с увреждания.

1.6 Административните органи на институциите, на европейско и национално равнище, трябва да работят без никакво забавяне за осъществяването на посочените цели. Този процес трябва да протече в рамките на интензивен диалог с гражданското общество на всички етапи от процеса на вземане на решения и на всички равнища (местно, национално и европейско).

1.7 В този контекст мобилността е цел, макар е непряка, която заслужава да бъде подкрепена.

1.8 Следва да се преразгледа финансовата рамка, отпусната за Европейската година и за участието в нея. Сумата трябва да бъде подходяща, стабилна и пропорционална на значението на поставената цел, като се има предвид, че демократичният дефицит би

⁽¹⁾ COM(2011) 489 final – 2011/0217 (COD).

струвал по-скъпо. Намаленото финансиране (от приблизително 17 млн. евро през 2010 г. на приблизително 1 млн. евро за 2013 г.) не позволява разглеждането на важни въпроси.

1.9 За да се продължат добрите практики и да се гарантира максимална отвореност и координация на действията, европейските организации и мрежи на гражданското общество, членуващи в групата за връзка, и други партньори, с подкрепата на ЕИСК, създадоха алианс за осъществяването на тематичната година, който е готов да поеме важна роля в провеждането на мероприятията през годината, както и в изготвянето на допълнителни препоръки. Комитетът се ангажира да разработи и изпълни широка програма за участие, прозрачност и иновации, която да покаже на обществото и на институциите на ЕС предимствата от ангажираността на обществото, като същевременно служи по някои въпроси като пилотен проект за други инициативи.

2. Контекст на становището

2.1 През 2013 г. ще бъде отбелязана двадесетата годишнина от въвеждането на понятието „гражданство на Европейския съюз“ с Договора от Маастрихт. С Договора от Лисабон (член 10, параграф 3 и член 11 от Договора за Европейския съюз, ДЕС) се предоставят редица нови права на гражданското общество: следва да се подчертае по-специално задължението за всички институции на ЕС да насърчават демократичното участие в процеса на вземане на решения, както в индивидуален план, така и по отношение на организираното гражданско общество⁽²⁾. За съжаление днес тези права не се усещат пълноценно от обществото.

2.2 Отговаряйки частично на призива на Европейския парламент, Европейската комисия предложи 2013 г. да бъде обявена за „Европейска година на гражданите“. В своите предложения тя се концентрира върху конкретните правни аспекти, които покриват една малка част от понятието „гражданство“. Гражданството на Европейския съюз представлява един от най-ефективните инструменти за изграждане на обща идентичност. Демокрацията, свободата, правовата държава, равенството и правата на човека са по смисъла на член 2 от ДЕС основните ценности на Европейския съюз⁽³⁾. Те имат изключително значение за укрепването на демократичния процес, гражданското съзнание и чувството на принадлежност към ЕС, най-вече в тези времена на криза и възможни промени. За съжаление в предложението на Комисията не им е отделено достатъчно внимание.

2.3 В неотдавнашна анкета на Евробарометър само 43 % от анкетираните са заявили, че знаят какво означава да си

европейски гражданин, а 32 % считат, че са добре или много добре информирани за правата им като граждани на ЕС⁽⁴⁾. През 2009 г. процентът на гражданите с право на глас, които участваха в изборите за Европейски парламент беше едва 43 %⁽⁵⁾, тоест много по-ниска избирателна активност в сравнение с националните избори – приблизително 67 %⁽⁶⁾. Едва 30 % от гражданите смятат, че могат лично да влияят на процесите в ЕС и тази цифра намалява⁽⁷⁾. Според анкетираните в проведеното през 2009 г. проучване на Евробарометър основният приоритет, за да се гарантират ефективно правата на гражданите, е да се подобри диалогът с институциите на ЕС (37 %)⁽⁸⁾. В становища от 1992 и 1993 г., които са учудващо актуални и днес, ЕИСК вече постави въпроси относно необходимостта от гражданското участие, проблемите, свързани с легитимността, учението за общността, информацията за гражданите и доверието, което те имат в собствените си сили, стопяването на демократичния дефицит и т.н.⁽⁹⁾

2.4 Пропуските в европейското законодателство, неговото неспазване и често критикуваната липса на желание от страна на институциите на ЕС да започнат реален диалог също са големи предизвикателства за Европейския съюз. Например според специално проучване на Евробарометър, проведено през 2011 г., едва една трета, а дори и по-малко, от гражданите ЕС заявяват, че са удовлетворени, напълно или отчасти, от ефективността на администрацията на ЕС, от готовността ѝ да предоставя услуги и от нейната прозрачност. Другите изразяват недоволството си, най-вече по отношение на липсата на прозрачност, или нямат мнение по въпроса⁽¹⁰⁾.

2.5 Тези данни са показателни за пропастта, която разделя гражданите от административните органи на ЕС, и свидетелстват за слабото участие в тяхната работа⁽¹¹⁾ и дори водят до съмнение у някои относно легитимността на решенията на администрацията като цяло или силното влияние, упражнявано от Европейската комисия, върху държавите, засегнати от кризата. Последиците са във всички случаи един не толкова ефективен, обединен и силен Европейски съюз. Ето защо трябва да се използва Европейската година (2013 г.), за да се поставят на дневен ред тези въпроси и с помощта на гражданите да се внесат чувствителни подобрения, както и да се обсъди бъдещото развитие на гражданството.

⁽⁴⁾ Експресно проучване на Евробарометър 294, публикувано през октомври 2010 г.

⁽⁵⁾ COM(2010) 605 final.

⁽⁶⁾ Евростат, Участие в изборите за национален парламент и за ЕП.

⁽⁷⁾ Евробарометър стандарт 75, публикуван през август 2011 г.

⁽⁸⁾ Вж. Евробарометър стандарт 72, есен 2009 г., том 2. През 2011 г. приоритетите, които анкетираните посочиха като най-важни (от предварително зададен списък), бяха правото на свободно движение и пребиваване в ЕС (48 %), добро управление от институциите на ЕС (33 %), правото на подаване на жалби до Европейския омбудсман (32 %), достъпа до документите на институциите на ЕС (21 %), участието в изборите за Европейския парламент, когато живееш в друга държава членка (21 %), правото на петиция пред Европейския парламент (20 %) и възможността за предлагане на законодателни мерки чрез гражданска инициатива (19 %). Вж. Специален Евробарометър 75.1, публикуван през април 2011 г.

⁽⁹⁾ Становища на ЕИСК „Повече демокрация за Европа и нейните институции“, „Подобряване на информацията за гражданите и социалните фактори“, „Ролята на омбудсмана пред Европейския парламент“, ОВ С 352/63 от 30 декември 1993 г.

⁽¹⁰⁾ Вж. Специален Евробарометър 75.1, публикуван през април 2011 г.

⁽¹¹⁾ ОВ С 318, 23 декември 2006 г., стр. 163.

⁽²⁾ ДЕС ОВ С 83 от 30 март 2010 г. Член 10, параграф 3 от ДЕС гласи, че: „Всеки гражданин има право да участва в демократичния живот на Съюза. Решенията се вземат възможно най-открито и възможно най-близо до гражданите.“ Освен това член 11 от ДЕС гласи:

„1. Институциите предоставят чрез подходящи средства на гражданите и представителните организации възможността да изразяват и обменят публично своите мнения във всички области на дейност на Съюза.

2. Институциите поддържат открит, прозрачен и редовен диалог с представителните организации и гражданското общество.

3. С цел да осигури съгласуваност и прозрачност на дейността на Съюза, Комисията провежда широки консултации със заинтересованите страни.“

⁽³⁾ Договор за Европейския съюз ОВ С 83, 30.3.2010 г.

3. Общи бележки

Основна идея и название на Европейската година

3.1 ЕИСК подкрепя идеята Европейската година (2013 г.) да бъде свързана с темата за гражданството. Той счита, че тази година трябва да бъде концентрирана върху съответствието на политиките на ЕС с ценностите, интересите и потребностите на гражданите. Ето защо нейната цел трябва да бъде информираното **участие** на всички граждани на ЕС в процеса на вземане на решения, на всички равнища и на всички етапи от вземането на решение, върху **активното гражданство** в неговата цялост; както и върху **европейското съзнание и принадлежност**, мира, свободата, правовата държава, равенството, солидарността и зачитането на правата на човека.

3.2 ЕИСК предлага следното наименование на тематичната година: „**Европейска година на активното гражданство и гражданското участие**“⁽¹²⁾.

3.3 В настоящото предложение за решение⁽¹³⁾ се отделя прекомерно значение на свободното движение на хората и на правата, с които трябва да разполагат в трансграничен контекст. **Делът на мобилни граждани остава незначителен**, а в някои страни, по-конкретно Румъния и България, мобилността е силно затруднена, въпреки че тези държави отговарят на критериите за Шенген. Освен това 2006 г. вече беше обявена за Европейска година на мобилността на работниците.

3.4 В настоящото предложение на Европейската комисия гражданството на Европейския съюз се свежда до няколко правни елемента, въпреки че то покрива много по-широк спектър от аспекти. **Гражданството има и други аспекти, по-конкретно политически, граждански, икономически, социален**⁽¹⁴⁾ и културен.

Правни аспекти на Европейската година

3.5 ЕИСК подкрепя предложението, включено в разглеждания документ, за подобряване на **диалога и обмена на информация** между институциите и гражданите на ЕС, но счита, че трябва да се отдели централно място на **демократията на участието** и на активното гражданство. Следва да се прилагат и изпълняват пълноценно новите права и задължения в тази област, съдържани в Договора от Лисабон⁽¹⁵⁾, на които Европейският парламент прикани да се акцентира през 2013 г.⁽¹⁶⁾ Трябва незабавно да се гарантира открит и прозрачен диалог между гражданите и административните органи на всички равнища.

3.6 ЕИСК приканва също в предложението за решение да бъдат включени ясни и точни позовавания на всички разпоредби, касаещи демокрацията и участието, посочени в Договора за Европейския съюз (ДЕС) и в Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), в частност **член 11 от ДЕС и член 15 от ДФЕС**, но също и преамбюла и член 1, член 3, параграфи 2, 6 и 10 от ДЕС⁽¹⁷⁾.

⁽¹²⁾ Държавите, които традиционно възприемат гражданството като активно, биха могли да използват съкратеното наименование.

⁽¹³⁾ COM(2011) 489 final – 2011/0217 (COD).

⁽¹⁴⁾ ОВ С 376 от 22 декември 2011 г., стр. 74.

⁽¹⁵⁾ ОВ С 354 от 28 декември 2010 г., стр. 59.

⁽¹⁶⁾ Резолюция на Европейския парламент, 15 декември 2010 г. [2009/2161(INI)].

⁽¹⁷⁾ ОВ С 83, 30 март 2010 г.

Член 1, параграф 2 от ДЕС гласи, че „Настоящият договор бележи нов етап в процеса на изграждане на все по-тесен съюз между народите на Европа, в който решенията се вземат при възможно най-голямо зачитане на принципа на откритост и възможно най-близо до гражданите“⁽¹⁸⁾.

3.7 Следва да се **разшири правното основание** на тематичната година, така че да могат да се осъществят посочените по-горе цели, като бъдат отразени всички аспекти на гражданството и се гарантира неговото функциониране и развитие във всички области на политическата дейност.

3.8 ЕИСК подчертава, че **всяка държава членка** също носи отговорност за участието на обществото в процеса на вземане на решения в ЕС, както например е посочено в решение на Конституционния съд на Германия и използвания от него термин „отговорност в областта на интеграцията“⁽¹⁹⁾.

3.9 ЕИСК би искал да акцентира върху принципа на **равенство между гражданите**, утвърден с член 9 от ДЕС⁽²⁰⁾. Ето защо той призовава в рамките на европейската 2013 година да бъде отделено внимание на групите граждани, страдащи от дискриминация. Следва да се предприемат конкретни мерки, които да гарантират на всички граждани равни възможности да упражняват правото си на участие, икономическите и социалните си права, както и другите си права, независимо от своя произход и гражданство, възраст, специфични потребности, здравословно състояние, богатство, религиозно убеждение, семейно положение или други подобни характеристики. Между жените и мъжете трябва да бъде установено пълно равенство⁽²¹⁾. Следва да се отдели специално внимание на **борбата срещу радикалните или антидемократични идеологии и дейности**.

3.10 ЕИСК настоява също така върху **външното измерение** на активното гражданство. При изпълнението на инициативите, свързани с европейската година, би било целесъобразно да се осъществява сътрудничество със съседните на ЕС страни. Комитетът приканва ЕС в един последователен подход да зачита своите принципи и основни ценности във външните си отношения⁽²²⁾, да укрепва участието на гражданското общество в изготвянето на външната си политика и да започне подготовката за 2015 година, която ЕИСК предлага да бъде посветена на сътрудничеството и развитието.

Свободното движение на хора

3.11 ЕИСК подкрепя свободно движение на хората като един от непреките приоритети наред с други⁽²³⁾ подобно на Комисията, която в разглежданото предложение изразява решимостта

⁽¹⁸⁾ ОВ С 83, 30 март 2010 г.

⁽¹⁹⁾ Решение на германския Конституционен съд, BVerfG, 2 BvE 2/08, 30 юни 2009 г.

⁽²⁰⁾ ОВ С 83, 30 март 2010 г.

⁽²¹⁾ Вж. по-специално досие REX/307 (докладчик: г-жа Sharma и Експресен Евробарометър 294, публикуван през октомври 2010 г. Групите, които в най-слаба степен разбират значението на европейското гражданство, са жените и работниците, упражняващи физически труд.

⁽²²⁾ Вж. по-конкретно становището на ЕИСК относно „Стратегия за ефективно прилагане на Хартата на основните права от Европейския съюз“, ОВ С 376 от 22 декември 2011 г., стр. 74.

⁽²³⁾ ОВ С 228, 22 септември 2009 г., стр. 28.

си да **премахне продължаващите пречки** ⁽²⁴⁾, за да даде възможност на всички граждани на ЕС, без никаква дискриминация, да упражняват свободно правата си. Същевременно призовава вниманието да се концентрира върху **конкретни и практически действия** с дългосрочен положителен ефект. Те биха могли по-конкретно да се състоят в създаване или разширяване на програмите и инструментите за насърчаване, изготвяне и прилагане на нови нормативни актове или по-строг контрол и преследване на нарушенията на законодателството на ЕС.

3.12 В рамките на Европейската година 2013 г., трябва също да се обърне специално внимание на правото на гражданите да получават **помощ** от **дипломатическите и консулските представителства** на други държави членки, когато се намират в трета страна.

3.13 ЕИСК отбелязва, че мобилността на хората трябва да се проучи и в контекста на **демографското** развитие, както и да бъдат посочени положителните ѝ последици върху **заетостта и конкурентоспособността**. Мобилността насърчава също развитието, използването и зачитането на европейското законодателство в редица области, например правата на потребителите, движенията на стоки, услуги и капитали, здравните грижи, образованието, правото на глас и участие в изборите за Европейския парламент при пребиваване в друга държава членка на ЕС, придобиването на езикови, межкултурни и социални познания, както и на други права и социални и икономически гаранции. Ето защо мобилността на хората означава и да се даде възможност на хората да се възползват от предимствата на единния пазар и да допринасят за постигането на целите за растеж, поставени със стратегията „Европа 2020“.

Организационни аспекти на Европейската година

3.14 Организационната част на Европейската година (2013 г.) трябва да съответства на заявените цели и ценности. ЕИСК приветства идеята **процесът** на планиране и провеждане да бъде възможно най-**отворен**, да включва участието на всички заинтересовани лица на всички равнища и на всички етапи, по-конкретно участието на Комитета на регионите, неговото собствено участие, на представителите на организациите на гражданското общество (ОГО), в това число социалните партньори, както и на административните органи на национално и местно равнище.

3.15 ЕИСК настоява да бъде отделено специално внимание на сътрудничеството с **училищата и висшите учебни заведения** и на техните дейности. Всяка държава членка трябва да осъзнае ролята си и да изготви съответните педагогически програми, които биха могли да бъдат подкрепени от Европейската комисия.

3.16 За провеждането на консултации с гражданското общество трябва да се изготви **конкретна методология** и сборник или наръчник с добри практики.

3.17 Трябва да се проучат внимателно възможностите, предлагани от **съвременните технологии**, по-конкретно социалните мрежи и други средства, чието съдържание се определя от участието на потребителите, по-конкретно като се създаде рубрика за консултации в интернет сайтовете на всички институции на ЕС.

3.18 Освен това Комитетът приканва да се осигури прозрачна и **ефективна координация** на Европейската година (2013 г.) на всички равнища и между всички участници, а именно като се използват в максимална степен възможностите на координационните комитети, чрез създаването на ефикасни механизми за обмен на опит на национално равнище.

3.19 Въз основа на натрупан убедителен опит от предходни тематични европейски години Комитетът изрази подкрепата си за създаването от страна на европейските организации и мрежи, участващи в групата за връзка на ЕИСК, и други партньорски организации на широка и отворена **коалиция** от организации на гражданското общество **в подкрепа на провеждането на мероприятия през тази тематична година**, както и готовността си за сътрудничество с тази коалиция. От своя страна ЕИСК възнамерява да създаде група за координация, която да следи протичането на годината и да допринася за успешното ѝ провеждане. За тази цел следва да бъде установено и тясно сътрудничество между коалицията на гражданското общество и групата за координация на ЕИСК. Комитетът смята, че заедно с партньорите си на равнище ЕС и държави членки може да допринесе съществено в тази връзка благодарение на работата, свързана със сравнителен анализ, сътрудничество и мотивиране, извършена сред участниците от гражданското общество, които ще станат съвместно отговорни за провеждането на тематичната година. Така се предоставя възможност ЕИСК да сподели уникалното си ноу-хау в областта на постигане на граждански консенсус и сътрудничество.

3.20 ЕИСК призовава за изготвяне и прилагане на конкретни мерки с цел да се гарантира **връзка между различните тематични години и непреходността на резултатите от проявата**. Той препоръчва да се свържат по отношение на съдържанието европейските години 2010 до 2013 ⁽²⁵⁾ и следващите, по-конкретно 2014 г., която той предложи да бъде посветена на въпросите, свързани със семейството.

3.21 Необходимо е не само да се предприемат информационни кампании, но също и да се разгърнат конкретни и практически действия и подходи, разработени от лицата, вземащи решения, в сътрудничество с обществото. Трябва да се внесе баланс и да се променят препоръчаните действия, посочени в член 3 от разглежданото предложение, в съответствие с препоръките на настоящото становище, като водещата цел бъде пълно изпълнение на разпоредбите на член 10 и член 11 от Договора за Европейския съюз.

4. Специфични бележки

Участие на обществото и легитимност на решенията

4.1 Комитетът смята, че в сегашната си форма предложението не насърчава чувството за принадлежност към ЕС. То не поставя необходимите основи, за да могат да бъдат постигнати осезаеми резултати в рамките на Европейската година (2013 г.), за да се намали пропастта между обществото и факторите, отговорни за вземането на решения, по отношение на гражданското участие или да се увеличи съществено легитимността на институциите на ЕС. Комитетът препоръчва да се предвиди в контекста на тематичната година **въвеждането на нова програма за насърчаване и установяването на механизми, както и изготвянето и приемането на правни актове** в тази област.

⁽²⁴⁾ COM(2010) 603 final.

⁽²⁵⁾ ОВ С 224, 30 август 2008 г.; ОВ С 128, 18 май 2010 г.; ОВ С 51, 17 февруари 2011 г.

4.2 Комитетът подчертава по-специално, че Европейската комисия би трябвало да участва с конкретни предложения, а именно бели книги относно **цялостното прилагане на членове 10 и 11 от Договора за Европейския съюз**. Установяването на европейската гражданска инициатива (член 11, параграф 4 от Договора за Европейския съюз) и другите въведени до момента инструменти не са достатъчни, за да се осигури пълноценното участие на обществото. Трябва още сега да се постави началото на дебат относно възможните различни начини за тяхното допълване ⁽²⁶⁾.

4.3 Следва също така да се работи за **допълване** на съществуващите **инструменти** за диалог и участие, за **събиране на добрите практики** ⁽²⁷⁾ и за подобряване на сътрудничеството между институциите на ЕС, както и между европейското равнище и националните органи, ангажирани по въпросите, засягащи Съюза, в това число правителствата и националните парламенти, както и гражданското общество, което не изчерпва списъка, за да може процесът на вземане на решения да бъде възможно най-открит и прозрачен.

4.4 Независимо от това Комитетът приканва държавите членки на ЕС да подобрят също инструментите за участие на обществото на **национално, регионално и местно равнище**, като привлекат широката общественост за участие в диалога и разработят конкретни показатели за изпълнение на поставените цели.

4.5 Дебатът на идеи трябва също да бъде насърчаван на европейско равнище. Трябва по-конкретно да се следи за това всеки гражданин да може да си даде сметка за обхвата на разискваните теми, както и да разбере в кой момент и по какъв начин може да участва в процеса на вземане на решения, както е необходимо да се укрепва и насърчава ⁽²⁸⁾ **европейското медийно пространство** от гледна точка на изграждане, образование ⁽²⁹⁾ и култура.

4.6 ЕИСК подчертава, че служи като мост между институциите и гражданското общество ⁽³⁰⁾. Като се подготвя за Европейската година (2013 г.), **Комитетът заявява решимостта си да разработи и изпълни обширна програма за участие, прозрачност и иновации**, която да покаже на обществото и институциите на ЕС предимствата от ангажираността на обществеността, като същевременно служи по някои въпроси като пилотен проект за други инициативи.

Предходни становища и оценка на тематичната година

4.7 В **предходни становища** ЕИСК вече е защитава твърдо и последователно посочените тук ценности и цели, по-конкретно институционалното гражданско участие, учението за общността и защитата и развитието на правата на всички граждани ⁽³¹⁾.

4.8 Комитетът препоръчва да се включат в плана за действие, както и да се подкрепят чрез други средства действията, свързани с мобилността, които той е препоръчал в **предходни становища**, като по-конкретно става въпрос да се насърчава

мобилността на младите хора, укрепването на достъпността и или мобилността в сферата на образованието и специализираното обучение, да се подобрят условията за достъп до обучението през целия живот, да се предприемат **действия за премахване на пречките**, породени от образователните системи, недостатъчните езикови познания, въпросите, свързани с грижи за здравето, социалното осигуряване, достъпа до жилищно настаняване или други въпроси ⁽³²⁾. ЕИСК препоръчва също така да бъдат разглеждани не толкова приятни аспекти, свързани с мобилността, като разделянето на семействата, риска от загуба на културна идентичност или дори социално-икономическите последици в района на произход на засегнатите лица.

4.9 Следва да се подкрепи препоръката всяка държава членка да изготви ръководство за правата на гражданите на други страни на Съюза, които пребивават на нейна територия и да бъде задължена да им предоставя освен това други лесно достъпни източници на информация ⁽³³⁾. Всички позиции от становището на Комитета относно активното гражданство също трябва да бъдат подкрепени ⁽³⁴⁾.

4.10 Комитетът подкрепя идеята за **мониторингов доклад за гражданството на ЕС**, както и предложението за разработване на план за действие относно начините за премахване на бариерите, които все още пречат на гражданите да упражняват правата си. Във връзка с това предлага участието на гражданите да бъде изведено като първостепенен приоритет. Той смята, че подобна инициатива ще доведе и до повишаване на осведомеността и участието на гражданите в изборите за Европейски парламент, които ще се проведат през пролетта на 2014 г., а и за следващи избори.

4.11 Комитетът обръща внимание на **липсата на последователност в политиките**, разработвани от Европейската комисия: от една страна е налице воля за насърчаване на мобилността, а от друга страна се предвижда през новия бюджетен период да бъдат направени значителни промени в програмата „Младежта в движение“, които могат да доведат до диаметрално противоположен резултат и да отслабят усещането на младите хора за принадлежност към Европейския съюз, както и гражданския и европейския начин на мислене.

4.12 Комитетът изразява съгласие с намерението резултатите от Европейската година (2013 г.) да бъдат **подробно оценени**, както и да бъдат събрани и проучени мненията, изразени от гражданите във връзка с нейното провеждане. Тези заключения следва да бъдат взети предвид в последващото разработване на политиките на ЕС, които се отнасят за въпроси, свързани с гражданството. От своя страна Европейският икономически и социален комитет предвижда възможността да изготви **становище**, което да включва конкретни показатели и насоки за продължението на тази тема.

Институционална рамка

4.13 Комитетът препоръчва да се проучи възможността за създаване на специална **интергрупа в Европейския парламент**, която да насърчава междуинституционалното сътрудничество, включително и с ЕИСК, що се отнася до планирането и провеждането на мероприятия през годината.

⁽²⁶⁾ Вж. по-конкретно становището на ЕИСК относно „Стратегия за ефективно прилагане на Хартата на основните права от Европейския съюз“, ОВ С 376 от 22 декември 2011 г., стр. 74.

⁽²⁷⁾ Вж. също Конференцията на OING, CONF/PLE(2009)CODE1, 2009 г.

⁽²⁸⁾ ОВ С 318, 23 декември 2006 г.

⁽²⁹⁾ Вж. по-специално становището на ЕИСК относно „Програма за действие Активно гражданство“ (ОВ С 28 от 3 февруари 2006 г., стр. 29).

⁽³⁰⁾ ОВ С 354 от 28 декември 2010 г., стр. 59.

⁽³¹⁾ По този въпрос позоваването е например на становища на ЕИСК, упоменати в настоящия документ.

⁽³²⁾ ОВ С 228, 22 септември 2009 г., стр. 14.

⁽³³⁾ „Европейско гражданство — движение през границите“, пълен доклад, качествено проучване, осъществено: TNS Qual+, август 2010 г.

⁽³⁴⁾ ОВ С 28, 3 февруари 2006 г., стр. 29.

4.14 ЕИСК препоръчва при подготовката за Европейската година (2013 г.) да се осигурят **адекватни ресурси** на службите на Комисията, отговорни за въпросите, свързани с участието на гражданското общество и неговото укрепване, както и да се разшири обхватът им на действие и да се засили тяхното значение и координация. Той призовава да се отдели специално внимание и на насърчаването и координирането на доброволческата дейност.

4.15 Като се има предвид слабата им популярност и ефективност, изглежда спорно да се поставя особен акцент върху източници на информация като Europe Direct, уебпортала „Вашата Европа“ или Solvit. Europeana и EURES също биха могли да бъдат включени в списъка. При все това институциите на ЕС могат да имат само непряка роля, като акцентът трябва да бъде поставен основно върху организираното гражданско общество. При всички случаи **информацията трябва да бъде насочена към публиката**, за която е предназначена, чрез съвременни и новаторски канали на разпространение, включително използването на социалните медии и други инструменти.

Финансови аспекти

4.16 Комитетът препоръчва на Европейската година (2013 г.) да бъде отпуснат **достатъчен и адекватен бюджет**. Сумата от 1 млн. евро, която е предвидена понастоящем, е недостатъчна за осъществяване на цели от такава величина. Европейската година 2011 г. разполагаше с бюджет от 11 млн. евро⁽³⁵⁾, ако бъде включена подготвителната работа, свършена още през 2010 г., докато този на Европейската година 2010 г. възлизаше на 17 млн. евро⁽³⁶⁾. Освен това е предвидено за Европейската година (2013 г.) да бъдат отделени средства от бюджетните редове и програмата на генерална дирекция „Комуникации“, ето защо не става въпрос за допълнително финансиране⁽³⁷⁾. Също така в тази сума, за съжаление, не са предвидени никакви средства за съфинансиране на инициативи на граждани или организации на гражданското общество⁽³⁸⁾. Комитетът е на мнение, че 0,2 евроцента, предвидени средно за гражданин на ЕС, не са достатъчни за осъществяване на мерките, за които се настоява в настоящото становище, макар и не всички действия и инициативи да се нуждаят от значителни

ресурси. При всички случаи следва да се отдели специално внимание на дейностите, които не разполагат с необходимите финансови средства.

4.17 Комитетът препоръчва отпадане на разпоредбата, съгласно която финансирането „ще приеме формата на **директни покупки** на стоки и **услуги** в рамките на съществуващите рамкови договори“⁽³⁹⁾, защото по този начин основно се насърчават големи разходи за кампании, разработени от фирми за връзки с обществеността, не са устойчиви по своята същност и дори може да имат отрицателни последици или въобще да не са успешни в много държави членки, защото са изградени върху стандартен модел. Финансирането, доколкото е възможно, следва да бъде предоставено на организациите на гражданското общество на национално и местно равнище, които трябва да бъдат основните отговорници за провеждането на Европейската година. Един от начините за постигането на това би било средствата да се отпуснат чрез представителствата на Европейската комисия в държавите членки.

4.18 Трябва да бъдат взети под внимание резултатите от Европейската година (2013 г.) и поуките, които ще бъдат извлечени, като се **предвидят финансови инструменти** като бъдещата програма за финансиране „Европа за гражданите“ или други. В същото време е необходимо да се предостави повече информация относно възможностите за финансово подпомагане, целящо да насърчава гражданството на ЕС⁽⁴⁰⁾, да се гарантира адекватно ниво на финансиране за тези цели и да се започне обновяване на програмата за субсидиране на участието и структурирания диалог по европейските въпроси на равнище държави членки или Европейския съюз. Това ще доведе и до продължаване на по-стари програми, чиято цел беше да насърчават активното участие на гражданите на ЕС и тяхното усещане за принадлежност към Съюза⁽⁴¹⁾. Следва да се използва доброволната дейност, за да се покрие частта по съфинансирането на проектите.

4.19 Освен това Комитетът препоръчва да се възприеме **новаторски подход при планирането**, управлението и използването на **финансовите ресурси** на равнище ЕС както и на другите равнища, по-конкретно при отпускането на бюджета за гражданското участие в рамките на Европейската година.

Брюксел, 28 март 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽³⁵⁾ Европейска година на доброволчеството (2011 г.).

⁽³⁶⁾ ОВ С 51, 17 февруари 2011 г., стр. 55.

⁽³⁷⁾ COM(2011) 0489 final – 2011/0217 (COD).

⁽³⁸⁾ Група за връзка на ЕИСК, „Европейското гражданство не е само права! Открито писмо до европейските депутати – Предложение на Комисията да обяви 2013 г. за Европейска година на гражданите“.

⁽³⁹⁾ COM(2011) 0489 final – 2011/0217 (COD).

⁽⁴⁰⁾ COM (2010) 603 final.

⁽⁴¹⁾ Доклад относно напредъка към ефективно гражданство на ЕС за периода 2007-2010 г. – COM(2010) 602 final, Брюксел, 27 октомври 2010 г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение от Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите „В подкрепа на растежа и създаването на работни места — програма за модернизиране на системите за висше образование в Европа“

COM(2011) 567 final

(2012/C 181/25)

Докладчик: **г-н Joost P. VAN IERSEL**

Съдокладчик: **г-н Juraj STERN**

На 20 септември 2011 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение от Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите — В подкрепа на растежа и създаването на работни места — програма за модернизиране на системите за висше образование в Европа“

COM(2011) 567 final.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 29 февруари 2012 г.

На 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 28 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 100 гласа „за“, 1 глас „против“ и 8 гласа „въздържал се“.

1. Заключение

1.1 Добре планираното висше образование е от ключово значение за икономическото и интелектуалното бъдеще на Европа, тъй като укрепва основата на социалните и икономическите резултати, обогатява условията за живот и работа на бъдещите поколения и е безусловно необходимо за формирането на бъдещите ценности на европейското общество.

1.2 ЕИСК е съгласен до голяма степен с анализа на Комисията, както и с предложенията и препоръките на Комисията и на Съвета, ⁽¹⁾ които предстои да бъдат приложени през идните години; много от тях са свързани със становището на ЕИСК „Университети за Европа“ от 2009 г. ⁽²⁾. ЕИСК подчертава, че програмата на ЕС трябва да бъде завършена и очаква повече амбиция от страна на Съвета.

1.3 Въпреки нарастващата осведоменост и сближаване на гледните точки все още предстои много работа. Договорените на хартия подобрения често се прилагат с нежелание. Специфичните интереси, протекционизмът (в смекчен вид) и все още голямото разнообразие и разпокъсаност на картината на висшето образование — въпреки процеса от Болоня — блокират бързите корекции. Това в никакъв случай не е техническа работа, тъй като корекциите често предполагат преразглеждане на съществуващите структури и нови определения на отговорностите, методите, програмите и насочеността. Тези аспекти изискват постоянно внимание в процеса на модернизиране по един прецизен и подробен начин.

1.4 Ефективно разнообразие във висшето образование, разбира се, е желателно. То включва класическия университет с преподавателска и научноизследователска дейност и другите видове висше образование като институциите за професионално

обучение, образование с предимно регионална насоченост — също и трансгранична — и институциите, които предлагат ограничен брой курсове. Като цяло са необходими интелигентна специализация и обособени профили. ЕИСК настоява за ефективни взаимодействия между различните видове обучение и за гъвкави образователни пътеки на всички равнища в образователната система.

1.5 Стратегията „Европа 2020“ следва да бъде приложена изцяло, както по отношение на съдържанието, така и на организацията. Комисията, Съветът, държавите членки и висшите учебни заведения следва да си поделят отговорностите и да се координират ефективно. Стратегията „Европа 2020“ предполага наличието на взаимовръзки между висшето образование и водещите инициативи като „Съюз за иновации“, „Индустриална политика“, „Програма за нови умения и работни места“ и „Младежта в движение“. Системите и политиките в областта на висшето образование следва да са част от конкретните предложения за отделните държави в рамките на Семестъра.

1.6 Автономността ⁽³⁾, отчетността и прозрачността на институциите са от ключово значение за изпълнението на тяхната мисия и за постигането на по-добро съотношение между качеството и вложените средства. Те са от изключително значение и от гледна точка на поставянето на висшето образование в центъра на създаването на работни места, пригодността за заетост и иновациите. (Националните) програми следва да гарантират професионално управление, осъвременени учебни програми, обучение, качество на преподавателската и научноизследователската дейност, специализация, както и привлекателност в международен план. Необходимо е да се отдели специално внимание на „предприемаческия университет“.

⁽¹⁾ Заключение на Съвета от 28 и 29 ноември 2011 г. относно Програмата за модернизиране.

⁽²⁾ ОВ С 128, 18.5.2010 г., стр. 48-55.

⁽³⁾ Вж. най-новия анализ „Автономия на университетите в Европа — Карта за оценка“, Европейска асоциация на университетите, 2011 г.: Покоряването на нови светове все още предстои.

1.7 Финансирането е от основно значение. Фактът, че висшето образование получава недостатъчно финансиране и че бюджетните ограничения оказват допълнителен натиск върху публичното финансиране, е тревожен и контрапродуктивен за стратегията „Европа 2020“ и за мястото на Европа в световен мащаб. Следва да се осигури задоволителното ниво на финансиране на висшето образование, независимо от неговите източници. Практиките трябва да бъдат разпространявани.

1.8 Броят на студентите все още нараства бързо. Равенството между половете трябва да бъде гарантирано във всички области и на всички равнища. Динамиката на икономиката и на обществото като цяло прави задължителни безпрепятствения достъп и задоволителното качество. В случай че се въведат национални такси за обучение (или че тези такси се увеличат), те следва да бъдат придружени от съпътстващи политики за стипендии и заеми и гаранции за достъп.

1.9 Необходими са повече студенти, научни работници и изследователи в техническата област; техническото образование трябва да бъде представено по по-привлекателен начин. Приносът на социалните партньори и експертните знания за пазара на труда трябва да бъдат добре структурирани. Предприятията – независимо от техния размер – следва да имат възможност да допринасят в значителна степен за учебните програми, обучението и развиването на предприемачески дух.

1.10 Университетите и предприятията следва да разработят с общи усилия стратегически иновационни програми, като всяка от страните запазва независимостта и отговорностите си. Взаимодействията между висшето образование и предприятията обикновено дават добри резултати за научноизследователската дейност, трансфера на знания, изграждането на умения, които могат да се предават, и развитието на идеи. Добрите практики трябва да бъдат разпространявани.

1.11 Не бива да се подценява необходимостта от класация и система за оценка на качеството за създаване на добро съотношение между качество и разходи и за успешна международна мобилност. ЕИСК приветства въвеждането в действие на внимателно разработен инструмент „U-Multirank“. Освен тази „класация“, трябва да се подобрят и други условия за мобилност на студентите и изследователите, както и да се засили международният характер.

1.12 Сближаването на системите за висше образование има положителен ефект върху условията за трансгранична мобилност на студентите и изследователите, което е от полза както за индивидуалните постижения, така и за европейския пазар на труда и за европейската интеграция. Програмата „Еразъм“ следва да включи пилотен проект за „семестър на мобилността“.

1.13 ЕИСК подкрепя категорично създаването на връзка между „Програмата за модернизиране“, „Хоризонт 2020“, „Еразъм за всички“ и структурните фондове.

2. Въведение

2.1 Образованието на всички равнища е от най-голямо значение. В резултат на „субсидиарността“ висшето образование в Европа се е развило на национално равнище. В Договора от Лисабон се споменават само професионалното обучение и преквалификацията като области за прилагане на мерки на равнище ЕС ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Дял XII, „Образование, професионално обучение, младеж и спорт“, членове 165 и 166.

2.2 Болонската конференция през 1999 г. направи решителен пробив, който доведе до създаване на общоевропейска система за образователни степени бакалавър, магистър и доктор. Споразумението от Болоня допринесе за сближаването на системите за висше образование в Европа.

2.3 Междувременно ЕС стартира успешни международни програми за студенти като „Еразъм“, „Еразмус Мундус“, действията по програма „Мария Кюри“ и други. Той насърчава систематично трансграничните научноизследователски проекти чрез последователни рамкови програми (FP).

2.4 Продължава процесът на реформи и възходящи инициативи в рамките на университетите и между тях. Тези инициативи включват създаването на групи от университети със сходна ориентация, като Лигата на европейските научноизследователски университети, Coimbra Group и други, които благоприятстват специализацията в различни области, например в научноизследователската дейност или в социалните науки.

2.5 През 2009 г. ЕИСК заключи, че „в настоящата университетска система, която не е оптимална, големият потенциал на университетите не е развит в достатъчна степен“ ⁽⁵⁾. Комисията споделя тази гледна точка в своята Програма за модернизиране ⁽⁶⁾. Съветът обобщава, че „качеството на образованието и на научните изследвания е основен двигател“ на модернизирането и че „укрепването на триъгълника на знанието – образование, научни изследвания и иновации – е ключово условие да се даде на висшето образование възможност да допринесе за работните места и растежа“ ⁽⁷⁾.

2.6 Осъвременяването на висшето образование трябва да се реализира в твърде разнородна среда, в рамките на различни национални и регионални социално-икономически условия. Класическите университети и другите видове институции имат специфични задачи. Понятието за класически университет включва както образование и преподаване, така и научноизследователска дейност.

2.7 Решителните действия за повишаване на качеството във висшето образование са от ключово значение за постигане на устойчиво социално и икономическо възстановяване.

2.8 В допълнение към многобройните анализи относно желателните реформи, в придружаващия съобщението работен документ ⁽⁸⁾ се обобщават постиженията в държавите членки, които насърчават модернизирането. Въпреки това остават значителни различия в жизненоважни области, върху които трябва да се работи:

— икономическа производителност по държави – процент на успешно завършилилите висше образование и икономическо производство на глава от населението;

— квалификация с оглед на пригодността за заетост;

⁽⁵⁾ ОВ С 128, 18.5.2010 г., стр. 48-55, параграф 1.1.

⁽⁶⁾ COM(2011) 567 final, стр. 2.

⁽⁷⁾ Заключение на Съвета относно модернизацията на висшето образование, 28 и 29 ноември 2011 г.

⁽⁸⁾ SEC(2011) 1063 final, стр. 48.

- различия по отношение на договореното равнище от 40 % успешно завършили висше образование в ЕС, въпреки че степента на участие във висшето образование в цяла Европа нараства значително;
- различни равнища на инвестиции във висшето образование, различия във финансирането, несъответствия в развитието на публично и частно финансираното висше образование;
- продължаващи различия във финансовата и институционалната автономност и отчетност, въпреки „широкомащабната реформа на управлението на висшето образование“.

2.9 В цялостния си анализ Комисията също отбелязва някои промени, най-вече развитието на „триъгълника на знанието“ в рамките на континента, по-тесните връзки между университетите и бизнес средите, акцентът върху високия клас дейности, изискващи знания, като научноизследователската и развойна дейност, маркетинга и продажбите, управлението на веригите за създаване на стойност и финансовите услуги, услугите като цяло, ИКТ, по-слабо представените групи на обществото, променяният се баланс между половете, при който жените представляват повече от половината студенти на равнище, предхождащо докторската степен в Европа (въпреки че на равнище докторска степен се наблюдава обратната тенденция) и впечатляващата трансгранична европейска и световна образователна мобилност.

2.10 ЕИСК подкрепя задълбочаването на съществуващите доклади, анализи и препоръки за отделните страни наред със систематичен и специфичен за всяка държава метод, какъвто беше приложен в докладите за напредъка на процеса от Болоня в отделните страни или по-задълбочени проучвания на ОИСР за висшето образование и за измерването на качеството. Специфичният за отделните държави подход ще бъде източник на „добри практики“.

2.11 ЕИСК отбелязва, че някои важни въпроси не получават достатъчно внимание в предимно общия анализ, например: националната и регионалната политическа нагласа във висшето образование; начинът, по който необходимостта от стимулиране на участието и на качеството се конкретизира в държавите членки; подходът на властите спрямо специфичните изисквания за учителите, преподавателите, изследователите и студентите; взаимната връзка между различните степени на висшето образование в държавите членки; намирането на допирни точки между образование и научноизследователска дейност в университетите; и не на последно място, надеждните статистически данни.

2.12 Комисията и Съветът силно подчертават връзката между висшето образование и икономиката. Те не разглеждат конкретно здравните факултети, социалните или хуманитарните науки. Това е разбираемо, особено в условия на криза, когато е необходимо съсредоточаване на усилията. От друга страна, тъй като целта на образованието е постигане на оптимална връзка между образованието и работата, би било много желателно да се обсъди също как следва да подхождат към модернизирания факултетите или академичните центрове, които са важни, но не и тясно свързани с икономиката.

2.13 Сътрудничеството между индустрията и медицинските факултети е наложително, тъй като новите икономически целесъобразни технологии за терапия и диагностика изискват скъпо, капиталоемко и активно обучение, висококачествено образование и учене през целия живот. Това ще спомогне за намаляване на смъртността и процента на лица с увреждания.

3. Стратегията „Европа 2020“ и висшето образование

3.1 През 2009 г. ЕИСК определи Лисабонската стратегия и европейското висше образование като потенциални основни катализатори на процеса на модернизиране. В същия дух Комисията основателно свързва университетите с целите и задачите на стратегията „Европа 2020“.

3.2 Една от решителните иновации на стратегията „Европа 2020“ се отнася до „управлението“ – по-тясното сътрудничество в рамките на Комисията и между държавите членки и ЕС в области, които не са обхванати в Договора, или са обхванати само отчасти.

3.3 От голямо значение за висшето образование са водещите инициативи, по-конкретно „Индустриална политика“, „Съюз за иновации“, „Програма за нови умения и работни места“ и „Младежта в движение“.

3.4 По-голямата роля на Комисията като наблюдател, както и специфичните за отделните държави препоръки в рамките на Семестъра, следва да са в подкрепа на наложителните университетски реформи.

3.5 Програмата за модернизиране на висшето образование трябва да бъде изцяло обхваната от стратегията „Европа 2020“. ЕИСК приветства ключовата роля на образованието в рамките на стратегията „Европа 2020“ и позоваването към нея в стратегическата програма на Комисията.

3.6 ЕИСК счита, че връзката между стратегията „Европа 2020“ и висшето образование се свежда до следното:

- стратегията „Европа 2020“ свързва висшето образование с иновациите, индустриалните политики и мобилността;
- тя създава допълнителна основа за общи позиции и сътрудничество между Комисията и държавите членки, между отделните държави членки и между образователните институции;
- тя дава нови импулси за модернизиране на национално равнище;
- развитието в сферата на висшето образование трябва да станат част от специфичните за отделните държави препоръки в ежегодния семестър;
- стратегията „Европа 2020“ ще създаде нови форуми за сътрудничество и ще увеличи ефективността на трансграничните мрежи;
- връзката с индустриалната политика и иновациите изисква интензивни консултации с частния сектор. Консултациите с МСП и микропредприятията остават недооценени. ЕИСК настоява за реално ангажираност от страна на висшите учебни заведения, правителствата и Комисията да използват практическия опит на тези предприятия при съставянето на програмите и определянето на учебните дейности.

3.7 Комисията прави разлика между ключови въпроси, които са в правомощията на държавите членки (и образователните институции), от една страна, и специфични въпроси, които са в правомощията на ЕС, от друга. В стратегията „Европа 2020“ ЕИСК предпочита да говори за „споделени отговорности“ на ЕС и държавите членки.

4. Проблеми, които трябва да бъдат разрешени от държавите членки, Съвета и висшите учебни заведения

4.1 Идентифицирането на ключови въпроси в държавите членки следва да води до целенасочени действия. Изисква се по-голяма настоятелност. Съветът следва да набележи приоритети по предложение на Комисията, която впоследствие да наблюдава тяхното изпълнение на национално равнище.

4.2 Желателно е да се постави специален акцент върху „по-гъвкави системи за управление и за финансиране, които да постигат равновесие между по-голямата автономност на образователните институции и отчетността пред всички заинтересовани страни“, чрез които се постигат специализация, образователни и изследователски резултати и диверсификация.⁽⁹⁾

4.3 Както заяви ЕИСК през 2009 г., подходящата рамка и автономността са от ключово значение⁽¹⁰⁾. Въпреки че организацията, в това число автономността и финансирането, са ключова отговорност на държавите членки, ЕИСК смята, че разискването по тези въпроси между държавите членки и в Съвета е безусловно необходимо, поради голямото им въздействие върху преподавателите и студентите.

4.4 ЕИСК изразява съгласие с политическите цели, изложени в карето „Основни въпроси на политиката“ в параграф 2.5 от Програмата за модернизиране. Тези цели означават много повече от технически корекции. Те са тясно свързани с националната политическа среда. Преди всичко техни адресати следва да бъдат правителствата, а не висшите учебни заведения. От първостепенно значение са политическата настойчивост, законодателството и регулирането, които следва да бъдат обсъдени от всички заинтересовани страни.

4.5 Националните власти и институции следва също да бъдат насърчени да направят международни съпоставки по отношение на предимствата, свързани с по-голямата автономност.

4.6 Противно на обичайната практика, която включва успешна „масовизация“ на висшето образование⁽¹¹⁾, в съответствие с настоящия дебат относно висшето образование вниманието трябва да се насочи към интелигентната специализация, разнообразието на стратегическите избори и създаването на центрове за върхови постижения. Успешният опит в държавите членки може да служи за пример.

4.7 ЕИСК признава, че тези цели могат да доведат до дълбоки промени във възгледите за образованието в държавите членки. Този въпрос подлежи на обсъждане в Съвета наред с пътните карти и сроковете.

4.8 В настоящата криза съществува очевидна връзка между модернизирането на образованието и икономиката. Този процес обаче следва да бъде с по-голям обхват. ЕИСК посочва също необходимостта от актуализирани стандарти по отношение на

професионализирането, учебните програми, степените и мобилността в социалните и хуманитарните науки, които са важни за европейския интелектуален живот, ценности и идентичност. Нещо повече, добре управляваните медицински факултети и социални и хуманитарни науки също имат принос за икономиката.

4.9 ЕИСК подкрепя по-тесните връзки между висшето образование и бизнес средите. Той споделя виждането, че тесните и ефективни връзки между образованието, научните изследвания и бизнеса, в съчетание с прехода към „отворени иновации“, ще са от голямо значение за „триъгълника на знанието“.

4.10 Съответно за институциите, които са пряко или непряко свързани с икономиката, ЕИСК подкрепя виждането, че партньорството с определени бизнес среди е „основна дейност на институциите за висше образование“⁽¹²⁾. Следва да се постави акцент върху предприемаческите, творческите и иновативните умения на студентите, както и върху интерактивната среда на обучение и инфраструктурата за трансфер на знания. Необходим е също непредубеден поглед върху „предприемаческия университет“.

4.11 Трябва да се въведат условия за студентите, които да им позволят лесно да сменят един вид учебно заведение с друг, включително гъвкави модели за преход от професионално образование и обучение след завършено средно образование към висше образование, с цел да подобрят квалификацията си⁽¹³⁾. Такива условия са от голяма полза и за обучението през целия живот.

4.12 Регионалното развитие изисква специално внимание. В много региони, особено в метрополните области, връзката между висшето образование, пазара на труда, научноизследователската дейност, иновациите и бизнеса е от първостепенно значение. Тези региони все повече придобиват транснационална и дори световна специализация. Систематичното участие на висшите учебни заведения обикновено действа като катализатор за местното и регионалното развитие и подобрява икономическата устойчивост. Националните власти трябва да бъдат насърчавани да стимулират подобни регионални процеси⁽¹⁴⁾.

4.13 ЕИСК подчертава трансграничното регионално сътрудничество в областта на висшето образование. Европейската група за териториално сътрудничество (ЕГТС) може да осигури подкрепа за съседни региони, както и за региони със съпоставими икономически модели⁽¹⁵⁾.

4.14 Въпросът за финансирането е от основно значение. Кризата влияе и на публичното финансиране на висшето образование. За висшето образование съществува среден риск от недостатъчно структурно финансиране. Общите разходи са 1,2 % от БВП в сравнение с 2,9 % от БВП в САЩ и 1,5 % от БВП в Япония. Освен това частните инвестиции са много ниски в сравнение с тези в САЩ и Япония. Междувременно страните от

⁽⁹⁾ COM(2011) 567 final, стр. 9, ОВ С 128, 18.5.2010 г., стр. 48-55, параграф 1.4.

⁽¹⁰⁾ ОВ С 128, 18.5.2010 г., стр. 48-55, параграфи 1.4, 3.5.1 и 3.5.2.

⁽¹¹⁾ Между 2000 и 2009 г. броят на следващите висше образование студенти в ЕС се увеличи с 22,3 % до над 19,4 милиона. Работен документ на службите на Комисията относно „Развитието в европейските системи за висше образование“, SEC(2011) 1063 final, стр. 16. Това обаче не е показателно за качеството на квалификацията.

⁽¹²⁾ COM(2011) 567 final, стр. 8. Вж. също Заклучения на Съвета от 28 и 29 ноември 2011 г., в които се подчертават партньорството и сътрудничеството с бизнеса и с други участници от частния или обществен сектор.

⁽¹³⁾ ОВ С 68, 6.3.2012 г., стр. 1, където също се приканва Комисията да обедини процесите от Болоня и Копенхаген в интегриран подход, и ОВ С 68, 6.3.2012 г., стр. 11.

⁽¹⁴⁾ ОВ С 376, 22.12.2011 г., стр. 7.

⁽¹⁵⁾ Пак там, параграфи 5.7 и 5.8.

групата БРИК също отбелязват значителен напредък. ЕИСК отбелязва, че предходните цели на ЕС за 2 % от БВП за висше образование не са възприети в стратегията „Европа 2020“.

4.15 Необходимото финансиране и целите като наличието на качествени кадри, завършващи висше образование, професионализацията на управлението и доброто съотношение между качеството и разходите следва да подкрепят стратегията „Европа 2020“.

4.16 Има големи различия във финансирането между отделните държави членки. Някои страни са в много по-изгодно положение от други. Връзката между резултатите от висшето образование и трудовата заетост превръща адекватното финансиране в задължителен фактор, като поощрява по-голямото разнообразие на източници на финансиране, сред които използването на обществени средства за привличане на частни и други обществени инвестиции (съфинансирание).

4.17 Добре структурираните отношения между квалифицираните образователни институции и деловите среди със сигурност могат да допринесат за смекчаването на отрицателните тенденции. Висшето образование следва да има полза от иновативните процеси в бизнеса. Въпреки това стопанското или частното финансиране никога не би трябвало да оказват неоснователно въздействие върху учебните програми или фундаменталните научни изследвания.

4.18 Университетите и предприятията следва с общи усилия да разработят стратегически иновационни програми, като всяка от страните запазва независимостта и отговорностите си. Взаимодействието между университетите и бизнеса може да се укрепи чрез съюзи на знанието. Европейската иновационна платформа, която отчита също главните базови технологии, предвидени от ЕС, би могла да окаже значителна помощ.

4.19 Взаимодействията и обменът между висшето образование и предприятията обикновено допринасят много за научноизследователската дейност, трансфера на знания, изграждането на умения, които могат да се предават, и развитието на идеи. Добрите практики трябва да бъдат разпространявани.

4.20 В Програмата за модернизиране не е изразена позиция относно таксите за обучение, тъй като този въпрос е изцяло национална отговорност. В Европа съществуват няколко системи. Постепенното увеличаване на годишните такси е обща тенденция. Въпросът за таксите за обучение е противоречив.

4.21 ЕИСК насочва вниманието към нарастващите дилеми – броят на студентите се увеличава, качеството трябва да се повиши, трудовата реализация изисква по-високи стандарти на обучение, но публичното финансиране в държавите членки остава на същото ниво или дори намалява. Това представлява огромно предизвикателство. В случай че се въведат (или се увеличат) национални такси за обучение, ЕИСК подчертава, че те следва винаги да бъдат придружени от съпътстващи политики за стипендии и заеми и ясни гаранции за достъп.

4.22 Процентът на отпадналите от висшето образование е твърде висок, като в същото време към това образование трябва да бъде привлечена по-широка част от обществото. По-конкретно трябва да се подобри социалната и културна среда в страните, които изостават.

4.23 По-големите цифри сами по себе си обаче не са задоволителен критерий. По-голяма тежест трябва да има не броят на квалификацията, а по-скоро обективно измереното качество.

4.24 Що се отнася до квалификацията, някои принципи следва да вземат превес:

- консултации със социалните участници и експертни знания за пазара на труда, с оглед на пригодността за заетост;
- консултациите с бизнес средите са жизненоважни: наред с консултациите с големите предприятия следва да се включват непрекъснато и МСП – малките и микропредприятията – което придобива още по-голяма важност с оглед на факта, че индустриалните процеси все по-често се фрагментират или се възлагат на външни изпълнители;
- квалификацията, свързана с динамиката за създаване на заетост, трябва да се подобряват посредством схеми за обучение и учене, които изискват партньорства с предприятия и ангажираност от тяхна страна;
- следва да се развиват интердисциплинарни и общоприложимите умения;
- квалификацията следва да допринасят за интелигентната специализация, която повишава (международната) привлекателност или регионалната специализация;
- независимо от разнообразието на висшето образование начинът, по-който се определят квалификацията, следва да улеснява европейските (и международните) обмени и кариери.

4.25 ЕИСК приветства със задоволство предложенията в съобщението относно квалификацията, осигуряването на качество и връзката между по-качественото образование и изследователите. Той също така смята, че модернизирането на образованието зависи от способностите и творческия подход на преподавателите и изследователите ⁽¹⁶⁾ – факт, който често се пренебрегва. В този смисъл всички административни пречки пред професионалното развитие в академичния сектор, като допълнителните академични степени, които съществуват в някои страни (включително Полша), следва да бъдат премахнати.

4.26 Предвид силно нарасналия брой на студентите е налице сериозен недостиг на подготвени преподаватели. За качествено преподаване и научноизследователска дейност са необходими задоволителни условия на труд, привлекателни кариери в сферата на образованието, професионално развитие, както и обучителна инфраструктура и възнаграждаване на върховите постижения. Това изглежда очевидно, но към момента в повечето държави членки се наблюдава точно обратната ситуация. Затова Съветът следва да определи линиите на политика.

4.27 Комисията подчертава с основание необходимостта от широко разнообразие от начини за обучение. Техническото образование трябва да стане по-привлекателно. Социалните партньори на национално и регионално равнище могат да играят много положителна роля за поддържането на имиджа на техническите дисциплини. Отделните предприятия могат да дадат значителен принос. ЕИСК подчертава необходимостта от ангажираност на МСП – по-конкретно малките и микропредприятията – най-вече на регионално равнище.

⁽¹⁶⁾ COM(2011) 567 final, стр. 5.

4.28 Европейският дебат трябва да акцентира върху поставянето на висшето образование в центъра на иновациите, създаването на работни места и заетостта⁽¹⁷⁾. Това следва да е основна цел за всички заинтересовани страни и споделена отговорност на Комисията, Съвета, държавите членки и най-вече на самите институции на висшето образование.

4.29 Предвид огромните предизвикателства, програмата на Комисията и на Съвета за висшето образование не е в завършен вид и не е много силна. ЕИСК подчертава, че настоящата криза изисква по-целенасочени и убедителни стъпки от страна на Съвета, държавите членки и висшите учебни заведения. Промените може вече да са започнали, но трябва да бъдат ускорени.

4.30 Всички участници трябва поравно да поемат отговорност за професионализацията, учебните програми, осигуряването на качество, специализацията и т.н. Необходими са пътна карта и срокове от страна на Съвета по въпроса за връзката между висшето образование, иновациите и заетостта. Институциите за висше образование следва да подкрепят този процес, като сами очертаят своята роля за стимулиране на качеството и на социалните и иновации на продуктите.

4.31 Вижданията на Комитета за европейското изследователско пространство (ERAC) относно особено важните цели за управление и институционални реформи в университетите и за връзката между иновациите, научноизследователската дейност и образованието следва да станат неразделна част от програмата. Това би следвало да проправи пътя към промени в много европейски университети⁽¹⁸⁾.

5. Проблеми, които трябва да бъдат разрешени от Комисията

5.1 ЕИСК приветства целите, които си поставя Комисията в процеса на модернизиране на висшето образование, като се присъединява към най-новите подходи, очертани в заключенията на Съвета от миналия ноември.

5.2 ЕИСК одобрява ролята, която Комисията може и следва да играе в насочването на вниманието върху фактологичната основа на създаването на политики, свързани с резултатите и прозрачността. В среда, в която преобладават националните анализи и цели, често породени от политически причини, проактивната роля на Комисията за предоставяне на обективни оценки е изключително важна, също както и правомощията, които се разискват в Съвета.

5.3 Такива европейски оценки вероятно ще доведат до съответните усилия в държавите членки, университетите и изследователските центрове, ще укрепят общата рамка и вероятно ще доведат до споделени цели.

5.4 В този контекст ЕИСК приветства създаването на „U-Multirank“, многоаспектен инструмент за информация и класация въз основа на постигнатите резултати. Той следва да подобри прозрачността на задачите на различните видове институции и да допринесе за обективното сравнение на

резултатите на висшето образование в Европа. Освен това ще е от полза да се разработи европейска класация, наред с едностраничния шанхайския индекс и други класации.

5.5 Както заяви ЕИСК през 2009 г., не бива да се подценява необходимостта от критична класация и система за оценка на качеството, която обхваща широк кръг въпроси, свързани с множество институции⁽¹⁹⁾. Прозрачността, осигурена от трети обективен и независим орган, ще помогне на националните власти и на висшите учебни заведения да се съсредоточат върху качеството, диференциацията и интелигентната специализация. Както отбелязва Комисията, *„този инструмент, управляван независимо, ще дава информация, необходима за избор и вземане на решение от страна на всички заинтересовани страни във висшето образование“*⁽²⁰⁾.

5.6 Освен това, „класацията“ на специализациите би могла да засили трансграничната мобилност на студентите, преподавателите, изследователите и професорите и още по-конкретно би могла да допринесе за подобряване на изследванията чрез изграждане на нови мрежи, партньорства и конкуренция между институциите на висшето образование в цяла Европа.

5.7 Съветът подчертава, че мобилността на студентите и изследователите – свободното движение на знания – е пета свобода. Програмите на ЕС, насърчаващи трансграничната мобилност на студенти и изследователи, вече се радват на успех. Въпреки това тепърва предстои да бъдат коригирани съществуващите системни недостатъци. Желателно е да се създаде „индекс на мобилността“, за да се премахнат пречките пред образователната мобилност.

5.8 Програмата „Еразъм“ трябва да изисква по-голям ангажимент от страна на студентите. ЕИСК препоръчва пилотен проект за „семестър на мобилността“ – 5-и семестър в рамките на бакалавърската степен. Програмата трябва да бъде достъпна за всички кандидати. ЕИСК подкрепя анализа на потенциалните потоци на мобилност на студентите и предложенията на Комисията относно Европейската система за трансфер и натрупване на кредити и Схемата за мобилност за степен магистър по програмата „Еразъм“.

5.9 Член 179, параграф 1 от ДФЕС е категоричен по отношение на научноизследователската дейност в ЕС⁽²¹⁾. Междunarодната мобилност на изследователите е от ключово значение. Прикритият протекционизъм създава твърде често постоянни пречки пред изследователите. Това вреди на европейската наука и конкурентоспособност. Освен това пречи на националните институции да се възползват напълно от интелектуалното многообразие на Европа. ЕИСК твърдо подкрепя предложението на Комисията относно Европейската рамка за научноизследователска кариера, с цел да се насърчи мобилността на изследователите.

5.10 Освен това ЕИСК приветства Европейската рамка за четири кариерни профила за изследователи, разработена от Комисията и експерти в областта на образованието и бизнеса. Тя трябва да се разгърне като отворена система, за да се създадат максимален брой възможности.

⁽¹⁷⁾ COM(2011) 567 final, стр. 12, параграф 3.3.

⁽¹⁸⁾ Вж. Заключение на Комитета за европейското научноизследователско пространство, 24 юни 2011 г.

⁽¹⁹⁾ ОВ С 128, 18.5.2010 г., стр. 48-55, параграфи 1,5, 5.2.4, 5.2.5 и 5.2.6.

⁽²⁰⁾ COM(2011) 567 final, стр. 11.

⁽²¹⁾ Вж. убедителното предложение „Към Европейска рамка за научноизследователска кариера, Европейска комисия“, 21 юли 2011 г.

5.11 ЕИСК изтъква необходимостта от рационализиране на националните финансови и социални условия за изследователите в обща европейска рамка, за да се премахнат оставащите прегради пред свободното движение. Следва да се създадат европейски професионални профили и институциите да бъдат насърчени да професионализират управлението на човешките си ресурси.

5.12 Желателно е да се разширят дейностите на Европейския технологичен институт (ЕТИ), не на последно място с цел да се създадат стимули за още „съюзи на знанието“ между бизнеса и съответните университети. Това се отнася и до укрепването на инициативите „Мария Кюри“ и качествената рамка за стажовете.

5.13 В световен мащаб ЕС трябва да се развие като висококвалифициран конкурент и партньор. Висшето образование играе важна роля в този процес. В съответствие с това ЕИСК напълно подкрепя решението на Съвета да подкани Комисията към *„изработване на специфична стратегия за придаване на международен характер на висшето образование“* ⁽²²⁾.

5.14 ЕИСК подкрепя условията на предвижданата рамка за разширяване на отношенията с партньори извън ЕС и на мобилните партньорства и за подобряване на възможностите за студентите и изследователите извън Европа посредством европейски директиви и сравнителен анализ на работата ⁽²³⁾. Ограниченията за студентите и изследователите извън Европа трябва да бъдат смекчени, с цел да се привлекат таланти и творчески потенциал отвъд рамките на Съюза.

5.15 ЕИСК насърчава дискусия на Съвета относно мястото на европейското висше образование в световния контекст, което определя също кои качества са необходими, за да бъде Европа успешен конкурент и партньор. Това може да помогне на образователните институции да създадат правилните условия.

5.16 В редица становища ЕИСК изразява съгласието си да се постави акцент върху иновациите и всички аспекти на интелигентния, устойчив и приобщаващ растеж при изготвянето на финансовите перспективи за 2014–2020 г. ЕИСК подчертава необходимостта от по-голяма добавена стойност от страна на европейските фондове.

5.17 Във връзка с това ЕИСК приветства конкретното предложение на Комисията за 73 % увеличение на финансирането за програмата „Еразъм“ в бюджета за 2014–2020 г., както и за пряко упоменаване на (висшето) образование в структурните фондове.

5.18 Без да навлиза в детайли относно конкретните финансови стойности, ЕИСК споделя цялостното виждане, че разходите за образование, научноизследователска дейност, иновации и политиката за сближаване служат за изграждането на ориентирана към бъдещето европейска среда. Когато е уместно, финансирането от „преструктурирането на промишлени обекти“ също може да бъде използвано за тази цел.

5.19 ЕИСК приветства намерението на Комисията да създаде през 2012 г. група на високо равнище с гъвкав мандат, която да анализира основни въпроси на модернизиранията на висшето образование. Тази група трябва да бъде съставена от представители на висшите учебни заведения, академичните среди, социалните и деловите партньори.

6. Допълнителни предложения

6.1 Желателно е да се създадат целенасочени стимули за професионално развитие във висшето образование като европейски курсове за лидерство и управление на университети.

6.2 Препоръчителни са специалните връзки между отделните университети – „менторство“ в рамките на Европа – с цел те да се учат взаимно от своя практически професионален и управленски опит. Ще бъде от полза и обменът на опит в рамките на трансгранични групи университети и специализираните конференции и семинари.

6.3 Научните и образователните резултати на университетите или висшите учебни заведения се оценяват редовно от външни комисии. ЕИСК препоръчва да се утвърди практиката за високо квалифициран международен състав на тези комисии.

6.4 С оглед на съотношението цена – резултати на висшето образование ЕИСК препоръчва европейски анализ на съществуващите системи от административни тежести. Предложенията за подобрения следва да се изготвят въз основа на добри практики.

Брюксел, 28 март 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽²²⁾ Закljučения на Съвета относно интернационализацията на висшето образование, 11 май 2010 г.

⁽²³⁾ COM(2011) 567 final, карето с основни въпроси, стр. 14.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение от Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите — Съобщение относно политиките на ЕС и доброволчеството: признаване и насърчаване на трансграничните доброволчески дейности в ЕС“

COM(2011) 568 final

(2012/C 181/26)

Докладчик: **г-н TRANTINA**

Администратор: г-жа Irina Fomina

На 20 септември 2011 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение от Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите - Съобщение относно политиките на ЕС и доброволчеството: признаване и насърчаване на трансграничните доброволчески дейности в ЕС“

COM(2011) 568 final.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 29 февруари 2012 г.

На 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 28 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 134 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 11 гласа „въздържал се“.

Предговор

Доброволчеството е важен израз на активното гражданско участие; то изгражда социален капитал, допринася за социалното сближаване и солидарността, предоставя ценни икономически ползи на обществото и възможност на отделните личности да реализират своя потенциал. Доброволчеството „се отнася за всички видове доброволчески дейности, които са израз на свободната воля, избора и мотивацията на дадено лице и не са насочени към финансова изгода“⁽¹⁾. Предвид настоящата криза в Европа, демографските изменения и свързаните с тях предизвикателства, е важно да се признае ключовото значение на доброволчеството за отделните хора като фактор, който улеснява приобщаването, повишаването на личната отговорност и изграждането на умения и трезви. Доброволчеството обаче трябва ясно да се разграничава от платения труд и по никакъв начин не следва да го замества.

Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) беше първата институция на ЕС, която предложи Европейска година на доброволческата дейност през 2006 г. и подкрепи усилията на членовете на Алианс „ЕГД — 2011 г.“, последван и от други институции. Постигането на тази цел през 2011 г. даде възможност да се повиши осведоеността относно добавената стойност на доброволческия сектор и положила за превръщането на доброволческите организации в по-ефективни участници на местно, национално и европейско равнище. Европейската година на доброволческите дейности за насърчаване на активна гражданска позиция (2011 г.) имаше и пряк принос за признаването на доброволчеството като средство за разрешаване на проблеми и изграждане на доверие в обществото.

1. Препоръки

1.1 С цел да се осигури ефективна, устойчива среда за доброволчеството, ЕИСК препоръчва европейските институции и държавите членки да се уверят, че националното и европейското

законодателство позволяват и насърчават доброволчеството, защитават доброволците и премахват правните пречки пред тяхната дейност.

1.2 Правното регламентиране, което ограничава или предотвратява доброволчеството, защото е прекалено описателно или не отчита местните доброволчески традиции, следва да се избягва, а доброволческите организации следва да бъдат включвани пряко във формулирането на подобно законодателство. Докато в някои страни липсата на законодателна рамка не е пречка за доброволците и доброволческите организации, в други страни тази липса затруднява дейността им, а в трети доброволците имат ограничен достъп до извършването на доброволческа дейност в резултат от ограничителните правни рамки.

1.3 Европейската комисия следва да насърчи изграждането на ефективна и добре организирана инфраструктура за доброволчеството на равнище ЕС и държави членки (като улеснения за доброволческите организации, наемане на хора, обучение, помощ при кандидатстване за финансиране) и да повиши капацитета на доброволческите организации и центрове за предоставяне на информация и обучение и за координиране на дейностите между доброволци и организации.

1.4 ЕС и държавите членки следва да осигурят достъпни, надеждни и устойчиви условия за финансиране на доброволческия сектор и да помогнат на доброволческите организации да се адаптират към новата среда за финансиране. ЕИСК също така призовава Европейската комисия да увеличи финансовата помощ за доброволчеството във финансирани от ЕС програми и в структурните фондове.

1.5 Институциите на ЕС и държавите членки следва да разрешават и подкрепят доброволчеството като непарично участие в съфинансирането. ЕИСК призовава също европейските институции и държавите членки да се уверят, че законодателството в областта на ДДС не създава допълнителна административна тежест за доброволческите организации.

⁽¹⁾ Заключение на Съвета, „Ролята на доброволческите дейности в социалната политика“, 3 октомври 2011 г.

1.6 За да се поддържа динамиката в бъдеще, ЕИСК предлага някои практически стъпки за съхраняване на постиженията на Европейската година на доброволческата дейност след 2011 г. и за запазване на доброволчеството в националния и европейския обществен дневен ред. ЕИСК призовава Европейската комисия да започне с консултативен процес (например посредством Бяла книга или други ефективни средства). Този процес може да се приеме като наследство от Европейската година на доброволческата дейност, тъй като той ще гарантира, че въпросите, свързани с доброволчеството, ще останат приоритет на европейско равнище. Тематичните европейски години 2012 г. и 2013 г. следва също да бъдат добре оползотворени в това отношение.

1.7 Необходим е по-съгласуван подход спрямо доброволческата политика от страна на европейските институции. Тя следва да бъде призната за хоризонтална политическа тема и да бъде координирана от специален отдел в Европейската комисия, подпомаган от необходимите политически структури в други институции на ЕС ⁽²⁾. Така ще се осигури бъдещото сътрудничество между националните координационни органи, отговорен отдел в Комисията, интергрупа или комисия на Европейския парламент, ясно посочен за тази цел състав на Съвета и доброволческите организации на всички равнища.

1.8 Освен това всички участници трябва да полагат усилия, за да поддържат вниманието върху активното насърчаване на доброволчеството сред всички граждани и, в зависимост от националния контекст, да поставят специален акцент върху младите хора и възрастните граждани. Подкрепата за насърчаваното от работодателите доброволчество следва да се засили в бъдеще чрез въвеждане от страна на държавите членки на мерки за тази цел (например да се проучи възможността за данъчни облекчения) и чрез поощряване на партньорствата с доброволческия сектор.

2. Общи бележки относно доброволчеството

2.1 Към доброволчеството трябва да се приеме подход, основаващ се на/центриран върху доброволното начало, за да се осигури качество, признаване, защита и достъп без никаква дискриминация. Правата, достойнството и отговорностите на доброволците следва да бъдат признавани и зачитани, а доброволците и техните организации трябва да бъдат запознати с тях ⁽³⁾.

⁽²⁾ Както отбелязаха националните координационни органи за Европейската година на доброволческата дейност през 2011 г. в своята „Варшавска декларация за устойчиво действие относно доброволческите дейности и активната гражданска позиция“ (DESAVAC), приета на 1 декември 2011 г.: „Европейската комисия се приканва да разработи – зачитайки националните, регионалните и местните компетенции и потребности – подходящи структури за обмен и сътрудничество на всички заинтересовани страни и гражданското общество в сферата на доброволчеството след Европейската година на доброволческите дейности за насърчаване на активна гражданска позиция (2011 г.). Необходимо е централно звено за доброволчество в рамките на Европейската комисия.“

⁽³⁾ От 2006 г. насам ЕИСК подкрепя дебатите относно създаването на Европейска харта на доброволците, която би трябвало да определи общите основни принципи по отношение на правата и отговорностите на доброволците и техните организации. Такава харта би дала и насоки за подобрения в правната среда за извършване на доброволчески дейности.

2.2 Следва да се обърне специално внимание на доброволчеството в качеството му на инструмент за постигане на целите на стратегията „Европа 2020“. Поради това е жизненоважно доброволчеството да бъде включено в националните програми за реформи, за да се гарантира, че то ще бъде подкрепено.

2.3 За да може да развива в бъдеще своята програма, да осъществява обмен на добри практики и да създава/консолидира доброволчески платформи с участието на всички заинтересовани страни (работодатели, синдикати, други отраслови структури, национални органи и ЕС), координацията в доброволческия сектор следва да бъде запазена и след 2011 г. ЕИСК оценява работата на Алианс „ЕГД – 2011 г.“ ⁽⁴⁾, завършила с приемането на Политическата програма за доброволчеството в Европа (P.A.V.E.) ⁽⁵⁾, която представя редица вдъхновяващи предложения за по-нататъшното развитие на доброволчеството на равнище ЕС и държави членки, както и за социалните партньори и неправителствените организации.

2.4 За да се постигне по-голяма осведоменост относно социално-икономическата стойност и приноса на доброволческия сектор, ЕИСК счита за необходимо да се събира и широко да се разпространява информация за социалното и икономическото въздействие на доброволчеството. На първо време е необходимо да се постигне съгласие и да се приложи употребата на наръчника на МОТ относно измерването на доброволческия труд като начин за хармонизиране на методологията за събиране на данни относно доброволчеството в държавите членки. При все това ЕИСК подчертава и нуждата от съпоставяне на национални данни откъд БВП, като например данните за „социалните показатели“ като мярка за социално богатство.

2.5 Важно е да се вземат предвид нуждите на всички доброволци, които работят активно в официални структури или приемат доброволчески дейности самостоятелно. Институциите на ЕС и държавите членки не могат и не трябва да пренебрегват онези хора, които предоставят самите себе си за извършване на доброволческа работа в помощ на обществото. Трябва да бъде поставен акцент върху тяхната пряка и непряка работа с доброволчески организации. Освен това много области на доброволчеството следва да бъдат разгледани по-подробно (наред със сектора на младежта, спорта или социалния сектор).

3. Общи бележки на ЕИСК относно съобщението на Комисията

3.1 ЕИСК приветства съобщението на Комисията относно политиките на ЕС и доброволчеството. ЕИСК подкрепя предложените определения и предизвикателства.

3.2 Въпреки това ЕИСК е притеснен от неговото донякъде прибрзано публикуване и липсата на обществена консултация и оценка на въздействието. Не бяха включени редица предложения на гражданското общество, особено онези, отправени по-късно в Политическата програма за доброволчеството в Европа (P.A.V.E.).

⁽⁴⁾ www.eyv2011.eu.

⁽⁵⁾ http://www.eyv2011.eu/images/stories/pdf/EYV2011Alliance_PAVE_copyfriendly.pdf.

3.3 Комисията с право набелязва редица пречки пред доброволческата дейност и заявява, че: „През 2006 г. държавите членки постигнаха известен напредък по тези проблеми, като се ангажираха да си сътрудничат при преодоляването на пречките (...). Предстои обаче още много работа.“ Съобщението би могло да бъде много по-амбициозно, като отправи конкретни предложения за развитие в тази област.

3.4 Важно е да се признае, че отговорността на Европейската комисия се състои в това да действа като катализатор за развитието на доброволческата политика, въпреки че акцентът ѝ би бил върху въпросите за трансграничното доброволчество и за мобилността на доброволците в рамките на ЕС. Докато отговорността за разработване на регулаторните рамки, насоките за добри практики и стратегиите принадлежи на държавите членки, Комисията следва да играе роля за събирането на данни, за разпространяването на отворения метод на координация с цел да се гарантира, че доброволството е включено в националните програми за реформи и че режимите за финансиране на ЕС позволяват включването на доброволството.

3.5 ЕИСК приветства факта, че „Комисията може да внесе предложения, в които се обръща специално внимание на мястото на доброволството в стратегията за заетост на ЕС, борбата му с бедността и социалното изключване и в контекста на предложената от Комисията инициатива „Нови умения за нови работни места“. При все това следва да се признае опасността от превръщането на доброволството в инструмент за постигане на политически цели, а основните ценности на доброволството следва да бъдат зачитани и защитавани.

4. Специфични бележки по предложенията на Комисията

4.1 ЕИСК приветства ангажираността на Комисията да повиши осведомеността сред гражданите на ЕС и заинтересованите страни относно различните програми за финансиране, които могат да бъдат използвани от доброволци и за доброволчески дейности. Освен финансирането въз основа на проекти, възможностите за финансиране на доброволството трябва да се разширят, например чрез въвеждането на основно финансиране, по-малък размер на безвъзмездната помощ и договорни пакети. Доброволството като непарично участие в съфинансирането следва да бъде разрешено и за предпочитане задължително.

4.2 Като има предвид настоящото предложение да се обединят Програмата за обучение през целия живот и Програмата „Младежта в действие“ в една обща програма „Еразъм за всички“, ЕИСК се опасява, че неформалното учене чрез участие в доброволчески дейности може да бъде изложено на риск – както от гледна точка на съдържанието, така и поради намаляване на средствата. Поради това ЕИСК се обръща с молба към Комисията да гарантира независимостта на сегашната програма „Младежта в действие“ и подходящото ѝ финансиране и да продължи всички свои ползотворни дейности, сред които Европейската доброволческа служба, инициативите за младежта и подкрепата за европейските структури, насочени към младежта.

4.3 ЕИСК е съгласен с Комисията, че би било необходимо да се следят отблизо инициативите „за насърчаване на трансграничното доброволчество в рамките на Европейската година на гражданите — 2013 г.“ Не е достатъчно обаче да се посочи само трансграничното доброволчество; всички видове доброволчество трябва да бъдат включени. За да се постигне тази цел и да се привлече вниманието на европейските граждани, обхватът на европейската тематична година за 2013 г. трябва да се разшири така, че тя да бъде и година на активната гражданска позиция.

4.4 ЕИСК следи отблизо работата на Комисията по предложение за препоръка на Съвета относно валидирането на неформалното и самостоятелното учене, което включва измерението на доброволството и Европейския паспорт на уменията. За да отчете по подходящ начин обучението, получено в резултат от доброволчество, паспортът не трябва да представлява поредица от отделни сертификати, а по-скоро изчерпателен документ, изброяващ всички практически знания, обучения, социални и професионални умения, придобити чрез учене през целия живот, в това число онези от тях, придобити в доброволчески дейности, ако доброволецът прояви желание за това.

4.5 През 2012 г. Комисията ще направи предложения за по-нататъшно развитие на изпълнението на стратегията на ЕС за младежта и на препоръката относно мобилността на младите доброволци в ЕС. ЕИСК е убеден, че отвореният метод на координация може да бъде полезно приложен в цялата област на доброволството в Европа. Това ще позволи доброволството да се запази като структуриран приоритет в европейския дневен ред.

4.6 По отношение на спорта ЕИСК приветства предложението за ново финансиране от ЕС в тази област и подчертава необходимостта от подкрепа за доброволческите дейности, особено на местно равнище.

4.7 ЕИСК смята, че трябва да се повиши осведомеността за различните начини, по които работодателите могат да подкрепят индивидуалните доброволчески дейности на служителите като израз на схемите им за корпоративна социална отговорност. Социалните партньори следва да бъдат изслушани във връзка с различните схеми за служителите доброволци, които трябва винаги да се основават на принципа на доброволния характер на участието.

4.8 ЕИСК има информация за съществуването на няколко инициативи, чиято цел е да насърчават доброволството от страна на служителите на институциите на ЕС и държавните служители в държавите членки. Въз основа на положителния опит на служителите си, ЕИСК би препоръчал да се обърне специално внимание на предложението „Solidarité“⁽⁶⁾.

4.9 ЕИСК очакваше много по-решителни мерки от страна на Комисията по отношение на призива на гражданското общество да се опростят визовите процедури за доброволци от трети страни. Следва да бъдат предложени изменения на Директива 2004/114/ЕО на Съвета, а резултатът да бъде специална категория виза за доброволци, еднаква с тази за студентите.

⁽⁶⁾ <http://www.solidariteproposal.eu/>.

4.10 ЕИСК приветства идеята за създаване на Европейски доброволен корпус за хуманитарна помощ (EVHAC) ⁽⁷⁾, но има съмнения относно изцяло доброволческата му същност. Преди да бъде внесено окончателното предложение за Европейския доброволен корпус за хуманитарна помощ, трябва да се направи подобаваща оценка на действащите в момента пилотни проекти. Тъй като Комисията цени работата на неправителствените организации в областта на сътрудничеството за развитие, ЕИСК предлага подкрепата на ЕС за тези предимно доброволчески инициативи да бъде допълнително засилена, за да се подобри тяхното въздействие.

4.11 По отношение на връзките между доброволството и здравеопазването/социалните грижи ЕИСК би искал да подчертае, че доброволците не следва да заместват платения персонал в социалните грижи в неговата обичайна, основна, ежедневна работа. Те обаче биха могли да допринасят с добавена стойност към услугите, предоставяни от професионалистите.

5. Преглед на дейностите на ЕИСК през Европейската година на доброволческата дейност (2011 г.)

5.1 За да се подготви за Европейската година на доброволческата дейност и да управлява своите дейности, ЕИСК създаде Координационната група за „ЕГД – 2011 г.“ с председател г-н Pavel Trantina (III група). Въз основа на редица публични изслушвания ЕИСК се опита да отвори дебат между работодателите, синдикатите и неправителствените организации на тема улесняване на доброволството на равнище ЕС. Координационната група работи в тясно сътрудничество с Работната група за „ЕГД - 2011 г.“ на Комисията, с Алианс „ЕГД – 2011 г.“, с групата по интереси в областта на доброволството на Европейския парламент и с други заинтересовани страни, които участваха в проявите на ЕИСК.

5.2 През 2011 г. Координационната група на ЕИСК за „ЕГД – 2011 г.“ проведе пет заседания, **четири** от които бяха **комбинирани с публични изслушвания**, като всяко от тях беше посветено на специална тема във връзка с доброволството, с цел да се насърчи диалогът между различните заинтересовани страни в тази област. Основните партньори за изслушванията бяха Алианс „ЕГД – 2011 г.“, който предоставяше оратори от работните си групи по конкретни теми, и Работната група за „ЕГД – 2011 г.“ на Комисията.

1. Стойност и признаване на доброволството (23 март)
2. Качество на доброволството и инфраструктура за доброволчество (23 май)
3. Правна рамка за доброволството (27 септември)

4. Служителите доброволци (9 ноември)

5.3 ЕИСК беше съорганизатор на няколко прояви, а именно:

- Втора тематична конференция на равнище ЕС (23 и 24 май), организирана от Европейската комисия – ЕИСК беше домакин на дебатите, свързани най-вече със служителите доброволци;
- Втори конвент на доброволството и конференция на заинтересованите страни (7 и 8 септември), организирани от Европейския форум на младежта в сградите на ЕИСК и на Европейския парламент;
- координационните заседания на Алианс „ЕГД – 2011 г.“, които се проведоха на 17 март, 19 май и 29 септември 2011 г. в сградата на ЕИСК;
- заседанията на журито по присъждането на Европейската награда за служители доброволци през февруари 2011 г.

5.4 III група на ЕИСК организира важна конференция относно доброволството, за да отбележи първото полско председателство на Европейския съвет и Европейската година на доброволческата дейност (2011 г.). Конференцията се проведе на 30 септември 2011 г. в президентския дворец във Варшава и в нея участваха президентът на Република Полша, комисарят на ЕС по заетостта и социалните въпроси, полският министър на труда и социалната политика, както и други ключови оратори. Доминиращата тема беше „Европа на активните граждани: доброволството“.

5.5 Председателят на ЕИСК, както и председателят и членовете на Координационната група за „ЕГД – 2011 г.“, бяха оратори в множество специализирани заседания, сред които:

- Конференция за откриването на ЕГД (2011 г.) в Будапеща;
- Втора тематична конференция на равнище ЕС за доброволството в Брюксел;
- Конференция за закриването на ЕГД (2011 г.) във Варшава.

5.6 ЕИСК изготвя книга на тема активното гражданско участие, която ще покаже широкия спектър от дейности, предприети от членовете на ЕИСК в професионалната, политическата и доброволческата област.

Брюксел, 28 март 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽⁷⁾ Съгласно член 214 от ДФЕС.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на „Еразъм за всички“ — Програма на Съюза в областта на образованието, обучението, младежта и спорта“

COM(2011) 788 final — 2011/0371 (COD)

(2012/C 181/27)

Докладчик: **Indrė VAREIKYTĖ**

На 12 декември 2011 г. Съветът и на 13 декември 2011 г. Европейският парламент решиха, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на „Еразъм за всички“ — Програма на Съюза в областта на образованието, обучението, младежта и спорта“

COM(2011) 788 final — 2011/0371(COD).

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 29 февруари 2012 г.

На 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 29 март 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 74 гласа „за“, 1 глас „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 В момент, в който икономическата криза наложи необходимостта от преразглеждане на бюджетните приоритети, ЕИСК подчертава колко е важно да се поддържа и, когато е възможно, да се повишава ефективността в използването на ресурсите, заделени на национално и европейско равнище за образование и обучение, с цел да се подобри заетостта, особено сред младите хора и по-възрастните работници.

1.2 ЕИСК счита, че програмата „Еразъм за всички“ следва да бъде ключов инструмент за увеличаване на подкрепата за образованието и обучението с цел да се подобрят уменията на гражданите, да се подпомогнат усилията за справяне с високите равнища на безработица сред младежта в много държави членки, да се отговори на необходимостта от квалифицирани работници и да се реши проблемът с несъответствието между търсените и предлаганите умения. Особено важно е такъв инструмент да бъде приложен в период на икономическа криза и на негативни последици за пазарите на труда. Необходимо е да се намалят несъответствията на уменията — там, където съществуват такива — за да се понижи безработицата, особено сред младите хора.

1.3 ЕИСК приветства предложението за значително увеличение до 19 млрд. евро на бюджета за бъдещата програма и с оглед на това подкрепя предложението на Европейската комисия за общия бюджет; той призовава Европейския парламент и Съвета също да подкрепят това увеличение.

1.4 С оглед на настоящата икономическа ситуация ЕИСК категорично подкрепя предложените в програмата мерки: ясен акцент върху ключовите действия; намаляване на разпокъсаността на сегашните действия, цели и програми; по-широка употреба на безвъзмездни средства, изплащани като еднократни суми, единични разходи или с единна ставка, както и намаляване на формалните изисквания за бенефициерите и държавите членки; намаляване на административната натовареност на националните агенции и предложението за всяка

държава да бъде определена, когато това е целесъобразно, по една национална агенция за увеличаване на критичната маса и намаляване на разходите за управление.

1.5 Все пак Комитетът отбелязва, че при прилагането на мерките за строги икономии следва да се отчетат дългосрочните перспективи в отделните сектори и да се прилага принципът на разумна бюджетна дисциплина и „интелигентно“ планиране на бюджета.

1.6 Взимайки под внимание всички предложени мерки за строги икономии, ЕИСК настоятелно препоръчва да се запазят отделните и независими подпрограми с отделен минимален бюджет за основните сектори в програмата (висше образование, професионално образование и обучение, образование и учене за възрастни, училищно образование, инициативи за младежта и спорт) и да бъдат доразвивани в случаите, в които това е подходящо. Става въпрос по-специално за мобилността на учениците, както и за мобилността на групи или класове млади хора, мобилността на изследователите и преподавателите във висшите учебни заведения, интеграцията на младите хора в неравностойно положение, подготвителните посещения, двустранните и многостранните училищни проекти и партньорства и мобилността и учебните партньорства в рамките на обучението за възрастни. Тук трябва да се отчетат свързаните с обучението специални интереси на неработещите жени и мъже.

Много от предложените административни реформи ще гарантират, че общите разходи за управление остават по същество непроменени и че отделните подпрограми осигуряват планираното въздействие и предпазват инициативите на програмата от евентуална нестабилност и неуспех.

1.7 Комитетът подчертава, че обучението играе много важна роля за справянето със сегашната ситуация и изразява задоволство от факта, че това е отразено в програмата. И все пак, за да се изпълнят главните стратегически цели на ЕС, е необходимо да се постигне съгласуваност между официалното образование и неформалното и самостоятелното учене, което означава,

че в настоящото предложение за програма неформалното и самостоятелното учене трябва да бъдат също толкова важни, колкото официалното образование.

1.8 ЕИСК е обезпокоен от факта, че липсват някои от действията по програмата „Младежта в действие“, които за момента функционират добре и се ценят високо, и че тяхното отсъствие може да доведе до значителен спад на европейското сътрудничество в областта на младежта.

1.9 ЕИСК счита, че придобиването и подобряването на умения и знания не включва само сегашната основна цел за премахване на пречките пред заетостта, а обхваща и **развитието на активното гражданско участие и социалното сближаване**; в предложението обаче не се обръща внимание на тези цели. Наред с това в новата програма „Еразъм“ би трябвало да се засили ролята на социалните партньори и други организации на гражданското общество.

1.10 ЕИСК приветства целта за повишаване на мобилността с учебна цел, тъй като тя е един от факторите, позволяващи развиването на ключови умения, особено такива, които са важни от гледна точка на пазара на труда и обществото, както и засиленото участие на младите хора в демократичния живот в Европа. Мобилността сама по себе си обаче няма да реши гореспоменатите проблеми. Следва да се обърне по-голямо внимание на възможностите за прилагане на уменията, придобити чрез действия за мобилност, и на значението на мобилността в процеса на учене през целия живот.

1.11 Комитетът счита, че ученето трябва да е достъпно за всички на всички етапи от живота им, затова категорично подкрепя предложението за учене през целия живот, чиято цел е да направи различните пътища към официалното, неформалното или самостоятелното учене еднакво достъпни за всички. ЕИСК подчертава изискването за „учене за дълъг живот“, за което вече е призовавал. В предложението за регламент обаче изглежда отсъства подобен подход за учене през целия живот, изразяващ се в откриване на възможности за участие в програмата за всички учещи се, от малки деца до хора в напреднала възраст. Програмата следва да е по-приобщаваща и съобразена с всяка група учещи се, затова ЕИСК призовава за функциониращо и ясно определение за „учене през целия живот“ и за по-целенасочени политики за осигуряване на по-добър достъп за всяка група учещи се.

1.12 На участниците в действия по линия на програмата трябва да се гледа като на посланици на европейските ценности, което следва да намери подobaващо отражение в програмата.

1.13 ЕИСК признава, че сегашната програма „Еразъм“ постигна значителни успехи (също както и Европейската доброволческа служба, например). Същевременно Комитетът е обезпокоен от факта, че „запазената марка“ *Еразъм* е известна сред широката общественост предимно като синоним на дейности в областта на висшето образование и официалното образование като цяло. Въпросът за по-доброто разпространение на информацията за „Еразъм“ като единна концепция за всички сектори на образованието все още не е повдиган и може да породви допълнителни пречки, като по-високи разходи за връзки с обществеността и други непредвидени разходи. ЕИСК изразява

безпокойство от факта, че има вероятност тази „запазена марка“ да не успее да се наложи с оглед на това, че до официалното стартиране на програмата остава само една година. Препоръчва се също така да се запазят настоящите имена на подпрограмите.

1.14 Комитетът приветства факта, че се запазват изцяло дейностите по програмата „Жан Моне“, които имат за цел да насърчават преподаването и изследванията в областта на европейската интеграция сред академичната общност, но смята, че тази специална подкрепа не трябва да бъде концентрирана единствено върху двата института, посочени в предложението на Европейската комисия. Комитетът настоява списъкът с шестте европейски учебни заведения, подкрепяни от програмата „Жан Моне“ през периода 2007–2013 г., да бъде изцяло запазен с цел да се извлече полза от добавената стойност, академичната допълняемост и по-голямото културно многообразие, внасяно от другите четири института от европейски интерес.

Ето защо Комитетът предлага член 10 да се измени, както следва:

- в) подкрепа на следните европейски академични институции, преследващи цел от европейски интерес;
 - i) Европейския университетски институт във Флоренция;
 - ii) Колежа на Европа (университетските градчета в Брюж и Натолин);
 - iii) Академията по европейско право в Трир;
 - iv) Международния център за европейско образование – Ница;
 - v) Европейския институт по публична администрация в Маастрихт;
 - vi) Европейската агенция за развитие на образованието за специални нужди в Одензе;

2. Предложението на Комисията

2.1 С „Еразъм за всички“ Комисията планира да обедини всички сегашни европейски и международни схеми в сферата на образованието, обучението, младежта и спорта, заменяйки седем настоящи програми – Програмата за учене през целия живот, „Младежта в действие“, „Еразмус Мундус“, „Темпус“, „Алфа“, „Edulink“ и програмата за двустранно сътрудничество с индустриализирани страни – с една-единствена. Целта е да се подобри ефективността, да се улесни кандидатстването за безвъзмездни средства и да се намали припокриването и разпокъсаността.

2.2 Комисията предлага увеличение с приблизително 70 % в сравнение със сегашния седемгодишен бюджет, което означава, че през периода 2014–2020 г. за новата програма ще бъдат отпуснати 19 млрд. евро. Две трети от средствата ще бъдат изразходвани за безвъзмездни средства за индивидуална мобилност с цел повишаване на знанията и уменията.

2.3 Очаква се новата програма да акцентира върху добавената стойност за ЕС и системното въздействие, оказвайки подкрепа на три вида дейности: възможности за учене на частни лица, както в ЕС, така и извън него; институционално сътрудничество между образователни институции, младежки организации, предприятия, местни и регионални власти и НПО; и подпомагане на реформите в държавите членки за модернизиране на системите за образование и обучение и стимулиране на иновациите, предприемачеството и пригодността за заетост.

2.4 Комисията отбелязва, че рационализираната структура на новата програма – наред със значително по-големия размер на инвестициите – ще позволи на ЕС да предостави много повече възможности на студенти, стажанти, млади хора, преподаватели, работещи в сферата на младежта и други лица да подобрят своите умения, личностно развитие и перспективи за работа. Целта на „Еразъм за всички“ е да насърчава изследователската и преподавателската дейност в областта на европейската интеграция и да подпомага масовия спорт.

2.5 Очаква се предложената програма да допринесе за постигането на целите на стратегията „Европа 2020“ („ЕС 2020“), Стратегическата рамка за образование и обучение 2020 г. („ЕСЕТ 2020“) и Европейското сътрудничество по въпросите на младежта (2010–2018 г.), за изпълнението на водещите инициативи на „Европа 2020“ като „Младежта в движение“ и „Програмата за нови умения“, както и за устойчивото развитие на трети държави в областта на висшето образование и развитието на европейско измерение в спорта.

3. Общи бележки

3.1 Основните стратегически документи на ЕС в сферата на образованието, обучението и младежта отдават еднакво значение на инициативите в гореспоменатите области. ЕИСК подчертава, че при формулирането на целите на програмата не трябва да се оставя впечатлението, че се отдава по-голямо значение на официалното образование, отколкото на неформалното и самостоятелното учене, като ориентираното към възрастните и професионалното образование и обучение, училищното образование, младежките дейности и спорта. Жизненоважно е да не се създават неравенства между различните сектори, тъй като това може да подкопае предвидения в програмата подход за учене през целия живот.

3.2 Комитетът приветства възможността да се подпомагат реформите на политиките, като изпълнението на процесите от Болоня и Копенхаген и структурирания диалог с младите хора, както и подкрепата за прилагането на инструментите за прозрачност на ЕС.

3.3 В програмата се посочва, че „безвъзмездните средства за мобилност с учебна цел, отпуснати на физически лица, се освобождават от всякакви данъци и социални плащания. Същото освобождаване се прилага за органите, които посредничат при предоставяне на посочената финансова подкрепа на засегнатите лица.“ Комитетът подкрепя такъв вид освобождавания и отправя искане към Комисията да разследва и решава, в сътрудничество с държавите членки, проблемни случаи, възникнали при прилагането на сегашните действия за мобилност (например когато безвъзмездни средства за мобилност се разглеждат като семеен доход и това води до загуба на социални помощи).

3.4 Категорично се подкрепя включването в програмата на спортните дейности като отделна глава със собствен бюджет, тъй като с транснационални проекти, мерки за укрепване на

капацитета на спортните организации и повече възможности за партньорство ще се осигури по-голямо и по-ефективно участие на заинтересованите страни в изготвянето на политиката в областта на спорта и по-добро управление на спортните структури, и ще се насърчи активността сред европейските граждани, особено младите хора.

3.5 Комитетът признава, че определянето, когато това е целесъобразно, на една национална агенция във всяка държава членка, която да ръководи дейностите по програмата, вероятно ще се окаже по-ефективно решение от гледна точка на удобството за ползване, работното натоварване и ефективността на разходите. Необходимо е обаче да се гарантира регионален достъп на кандидатите за безвъзмездни средства и трябва да се отбележи, че създаването на една единствена национална агенция може да не отчита многообразието на национални особености в държавите членки. Същевременно не трябва да нарастват общите административни разходи за кандидатите, особено за неправителствените организации, работещи в сферата на неформалното учене. Напротив, административната тежест би следвало непрекъснато да се оценява и намалява. ЕИСК също така насърчава отправянето на препоръки към държавите членки да гарантират по-активно участие на гражданското общество и социалните партньори в управлението на програмата на национално равнище.

3.6 ЕИСК приветства целта за намаляване на сегашната усложненост и разпокъсаност на отделните цели и действия с оглед повишаване на ефективността на разходите и прекратяване на действията, на които липсва критичната маса, необходима за постигане на дълготрайно въздействие. И все пак, както се посочва в параграф 1.6 от настоящото становище, Комитетът настоятелно препоръчва да се запазят отделните и независими подпрограми с отделен минимален бюджет за основните сектори в рамките на програмата.

3.7 Макар че твърдо подкрепя мерките за повишаване на ефективността и намаляване на разходите, Комитетът отбелязва, че трябва да се постигне баланс между необходимостта от по-големи и по-ефективни проекти и необходимостта от приобщаване. Не може да се подценява приносът на малките организации към всички форми на образование, затова те трябва да запазят достъпа си до програмата.

3.8 Комитетът констатира, че в програмата не се упоменава мобилността на учениците. Поради това той обръща внимание на факта, че готовността за мобилност трябва да се подготвя отрано, а не чак на етапа на професионалното или висшето образование. Във връзка с това е от голямо значение да продължат успешните партньорства между учебни заведения по програма „Comenius“, които предоставят на учениците възможност за краткосрочна мобилност.

3.9 Комитетът отбелязва, че мерките, предприети в рамките на програмата за подобряване на достъпа на групите в неравносложно положение до действия в областта на мобилността, не са достатъчни. Следва да се даде ясен приоритет на осигуряването на по-широко участие на по-слабо представените групи в образованието и ученето, тъй като това е от първостепенно значение за постигането на по-справедливи общества и на икономически растеж. Понастоящем образованието на родителите и социално-икономическата среда все още оказват диспропорционално влияние върху шансовете на хората да получат достъп до образование и да постигнат успехи в тази сфера, а конкретни групи са по-слабо представени в някои национални контексти.

3.10 Трябва да има баланс между качеството и равнопоставеността, от една страна, и количеството в схемите за мобилност, от друга, така че хората в неравностойно положение да могат да участват – например, като се обмисли възможността за преразглеждане на размера на безвъзмездните средства за мобилност, които към момента се оценяват като лишени от гъвкавост и несъобразени с различните икономически условия в участващите страни ⁽¹⁾.

3.11 Следва да се обмисли възможността Европейският социален фонд и структурните фондове да бъдат използвани за финансиране на участието на млади хора от по-слабо развити региони в действия за индивидуална мобилност с учебна цел, както и в стажове и практики в предприятия в други държави членки.

3.12 Комитетът насърчава активизирането на усилията за подобро събиране и анализ на данните, особено във връзка с пригодността за заетост, социалното измерение, ученето през целия живот, преносимостта на стипендиите и заемите, и общото качество и въздействие на мобилността; той предлага да се въведе последваща оценка на придобития по време на мобилността опит. Тези данни ще са от полза за наблюдението на изпълнението на програмата и ще дадат възможност за активни ответни мерки при евентуални промени.

3.13 Комитетът потвърждава подкрепата си за предвиденото повишаване на ефективността на ресурсите по линия на програмата и ограничаване на припокриването и разпокъсаността на сегашните действия; с оглед на това приканва по принцип към по-широко обсъждане на този въпрос и към преразглеждане на всички съществуващи програми под шапката на Европейската комисия, чиито цели съответстват изцяло или частично на предложената програма. Така например програмата „Еразъм за млади предприемачи“, която се финансира частично от Комисията, се администрира отделно, въпреки че може да допринесе за постигане на целите, формулирани в „Еразъм за всички“.

3.14 Настоящото разпределение на средствата, посочено в член 13, параграф 3 (Бюджет), не е достатъчно ясно. Комитетът предлага увеличение на процента, отпуснат за сътрудничество за иновации и добри практики, тъй като повечето анализи, проведени при предишните етапи на програмите за учене през целия живот, показваха, че институционалното сътрудничество е изключително икономически ефективно.

4. Действия в областта на образованието и обучението

4.1 ЕИСК приветства отпускането на повече бюджетни средства за професионално образование и обучение. Препоръчва се обаче в програмата да бъде определена ясна цел, за да се допринесе за постигането на критерия за ПОО: „До 2020 г. средно поне 6 % от хората на възраст между 18 и 34 години в ЕС с квалификация за първоначално професионално образование и обучение следва да са преминали през свързан с първоначалното ПОО период на следване или обучение в чужбина (в т.ч. учебни стажове), с минимална продължителност от две седмици (10 работни дни) или по-малко, ако това е съответно документирано от Европас“ ⁽²⁾. Освен това част от бюджета би следвало да се заделя за насърчаване на програми за обучение на практиканти.

⁽¹⁾ SEC(2011) 1402) final, COM(2011) 788 final.

⁽²⁾ Заключение на Съвета относно критерий за мобилността с учебна цел, 3 128-о заседание на Съвета по образование, младеж, култура и спорт, 28-29.11.2011 г.

4.2 С оглед на този критерий са необходими специални усилия за преодоляване на практическите, техническите и правните пречки пред мобилността с учебна цел, за да се подпомогне изпращането и приемането на персонал в малките и средните предприятия и да се повиши стойността на тяхната ангажираност с мобилността на обучаващите се работници и стажантите. Предвид мащаба и обхвата на дейностите в този сектор и констатациите в *Оценката на въздействието върху действията в областта на образованието и обучението* ⁽³⁾, Комитетът предлага да се обмисли дали предложеният понастоящем минимален размер от 17 % на отпуснатите за ПОО средства е достатъчен.

4.3 ЕИСК също така предлага обучаващите се работници и стажантите да се обособят в отделна целева група в рамките на програмата. Това ще спомогне за изпълнението на новите политически ангажименти за насърчаване на стажовете и ученето в процеса на работа като мярка срещу високата безработица сред младежите.

4.4 ЕИСК би искал да подчертае слабото участие на възрастните в процеса на учене през целия живот и ниското равнище на уменията и квалификацията на голям брой възрастни в Европа ⁽⁴⁾. За да се постигне целта на „ЕСЕТ 2020“, която предвижда „най-малко 15 % от възрастните да участват в процесите на учене през целия живот“ ⁽⁵⁾, са необходими силни структури, доставчици на услуги, методология, персонал и подходящи условия в областта на образованието за възрастни в цяла Европа. Образованието за възрастни трябва да бъде поле за активно европейско гражданско участие, което може да бъде доразвито и насърчено със силна програма в сферата на образованието за възрастни.

4.5 Важен е фактът, че то ще има тясна връзка с професионалното образование и обучение, но все пак е необходим отделен поток за обучението за възрастни като начин за справяне с предизвикателствата, посочени в параграф 4.4. С оглед на това Комитетът предлага да се обмисли възможността образованието и ученето за възрастни да бъдат запазени като отделен сектор в рамките на предложената програма.

4.6 Макар че се приветства предложеното увеличение на бюджета за образование за възрастни, минималният размер на отпуснатите за този сектор средства, равняващ се на 2 %, изглежда неподходящ с оглед на застаряването на населението в Европа и необходимостта от повишаване на участието на възрастните в процеса на учене през целия живот. Предвид факта, че секторът на образованието за възрастни е много обширен и обхваща широк кръг от социални предприятия, следва да се обмисли по-голямо увеличение.

4.7 Що се отнася до образованието и ученето за възрастни, програмата би следвало да допринася в по-голяма степен за прилагането на *обновената европейска програма за учене за възрастни* ⁽⁶⁾. Оказвайки подкрепа на тази програма, „Еразъм за всички“ ще получи реална възможност да насърчи напредъка и позитивната промяна в ученето за възрастни, изразяваща се в по-голяма самоувереност, участие, активност, креативност, лично развитие и пригодност за заетост на много европейски граждани.

⁽³⁾ Професионалното образование и обучение (ПОО) в рамките на подпрограмата „Леонардо да Винчи“ подпомага развитието на процеса от Копенхаген и прилагането на системите за качество за ПОО, и предоставя уникални възможности за интернационализация, мобилност и иновации в сферата на ПОО.

⁽⁴⁾ COM(2007) 558 final

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc34_en.htm.

⁽⁶⁾ Резолюция на Съвета относно обновената европейска програма за учене за възрастни (16743/11), 17.11.2011 г.

4.8 Както семинарите „Грундвиг“, така и доброволческите дейности за хора в напреднала възраст, дадоха възможност на много хора, които иначе не биха имали този шанс, да участват в европейски програми. Предвид ползите от тези дейности ЕИСК изтъква необходимостта да се запазят равните възможности на възрастните учащи се за участие в схеми за мобилност и доброволческа дейност.

4.9 Комитетът счита, че програмата е безценен инструмент за постигане на целта на процеса от Барселона за мобилност на студентите⁽⁷⁾, която беше формулирана и от Съвета на Европейския съюз⁽⁸⁾: „до 2020 г. най-малко 20 % от дипломиралите се в европейското пространство на висше образование да са учили или да са преминали обучение в течение на някакъв период в чужбина“. ЕИСК обаче отбелязва, че размерът на безвъзмездните средства за индивидуална мобилност трябва да бъде преразгледан, за да могат хората в неравностойно положение да имат равни възможности за участие в схеми за мобилност.

4.10 Насърчава се по-нататъшното разработване на съвместни програми и съвместни степени в рамките на Европейското пространство на висше образование (ЕПВО), тъй като те могат да привлекат вниманието върху националните правила и законодателни разпоредби, които възпрепятстват мобилността, както и да повишат общото качество на образованието и да дадат тласък на международното институционално сътрудничество.

4.11 Синхронизирането на системите за признаване на придобитите по-рано знания с Европейската система за трансфер и натрупване на кредити (ECTS) и прилагането на Европейската система за кредити в професионалното образование и обучение (ECVET) на базата на подход, основан на резултатите от ученето, е жизненоважно за успешното постигане на целта на процеса от Болоня за мобилност на студентите и за гарантирането на качеството на схемите за мобилност и на образованието и ученето като цяло. ЕИСК отбелязва, че редица страни не са обвързали ECTS и ECVET с резултатите от ученето и че целта за осигуряване на равни възможности за всички не е постигната. С оглед на това следва да се обмислят спешни действия за утвърждаване на ECTS и ECVET като общи инструменти в ЕС, с които да се осигури прозрачност на квалификациите както за студентите, така и за работодателите.

4.12 Комитетът би искал също така да подчертае, че е необходима непрекъсната координация на европейско равнище, за да се помогне на държавите членки да приемат мерки, които да позволят всички нови квалификационни документи да съдържат ясно указване – посредством националните квалификационни системи – на съответното ниво на Европейската квалификационна рамка. Тъй като очевидно тази цел⁽⁹⁾ няма да бъде постигната до официалния краен срок през 2012 г., са необходими допълнителна координация и действия, за да се ускори прилагането на Европейската квалификационна рамка (ЕКР).

4.13 ЕИСК предлага да се отдаде по-голям приоритет на мобилността на персонала, която допринася значително за подобро качество на образователните програми и за по-ясно

изразената международна ориентация на институциите. Комитетът настоява за по-тясно сътрудничество с държавите членки за премахване на пречките пред мобилността на персонала, свързани със социалноосигурителните системи, пенсионното осигуряване и признаването на професионалните квалификации.

4.14 Във връзка с това, което ЕИСК заяви в становището си относно инициативата „Младежта в действие“⁽¹⁰⁾, Комитетът настоява за по-подробно описание на предложената схема за отпускане на заеми на студенти, които учат за магистърска степен в друга страна от ЕС, за да се гарантира, че процедурата за отпускане на заеми е добре обмислена и че младите хора са информирани за нея, тъй като е важно да се избегне, доколкото е възможно, прекомерното им задлъжняване. Взимайки предвид усилията за въвеждане на предложената схема за отпускане на заеми, следва да се гарантира, че тези заеми са привлекателни и достъпни (особено за студентите в неравностойно положение), за да се осигури достъп на всички потенциални кандидати за заем, които според оценките наброяват 331 100 студенти.

4.15 В допълнение Комитетът отправя искане да се направи оценка на всички възможни последствия от предложената схема за отпускане на заеми, включително на въздействието върху националните и регионалните системи за финансово подпомагане и върху размера на таксите за обучение във висшите учебни заведения. Резултатите от тази оценка следва да бъдат възможно най-широко разгласени.

4.16 В допълнение към предложената схема за отпускане на заеми, ЕИСК отправя искане към институциите на Европейския съюз да оказват допълнителна подкрепа на усилията на държавите членки чрез своите политики, за да гарантират пълната преносимост на националните стипендии и заеми в целия ЕС, насърчавайки мобилността и осигурявайки пълен достъп до мобилност и образование.

5. Действия в подкрепа на младежта

5.1 ЕИСК изтъква ефективността на сегашната програма „Младежта в действие“⁽¹¹⁾. Според оценките „Младежта в действие“ ще предостави на близо 1 000 000 млади европейци шанса да получат неформално образование и възможности за мобилност; очевидно е, че с подкрепата си за младежките организации сегашната програма оказва трайно въздействие върху младите европейци. С оглед на това може да се каже, че въздействието на „Младежта в действие“ върху младите европейци е по-голямо от това на която и да било друга програма на ЕС, което не е достатъчно добре отразено в предложението.

5.2 Комитетът изразява безпокойство от факта, че настоящото предложение не осигурява равно третиране на бенефициерите и затруднява достъпа на младите хора в неравностойно положение, които понастоящем могат да кандидатстват по програмата „Младежта в действие“ чрез малки и местни младежки организации.

5.3 ЕИСК счита, че в рамките на програмата следва да се даде по-голям политически и финансов приоритет на младежта и на политиката в тази сфера предвид големия брой свързани с младежта цели в стратегиите „Европа 2020“ и „ЕСЕТ 2020“ и в рамките на европейското сътрудничество по въпросите на младежта (2010–2018 г.), както и във водещи инициативи като „Младежта в движение“ и Програмата за нови умения и работни места.

⁽⁷⁾ Комюнике от конференцията на европейските министри, отговарящи за висшето образование, Leuven и Louvain-la-Neuve, Белгия, 28-29 април 2009 г.

⁽⁸⁾ Заклучения на Съвета относно модернизацията на висшето образование, 3 128-о заседание на Съвета по образование, младеж, култура и спорт, 28 - 29.11.2011 г.

⁽⁹⁾ Препоръка на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейска квалификационна рамка за обучение през целия живот (2008/С 111/01), 23.4.2008 г.

⁽¹⁰⁾ ОВ С 132/55, 3.5.2011 г.

⁽¹¹⁾ SEC(2011) 1402 final, (COM(2011) 788 final.

5.4 Предвид обхвата и мащаба на дейностите и броя на участниците в сегашната програма „Младежта в действие“, както и възможността за участие на хора от групи в неравностойно положение, Комитетът настоява да се помисли отново дали предложеният минимален размер на отпуснатите за младежта средства, равняващ се на едва 7 %, ще гарантира постигането на целите в тази сфера, а в рамките на програмата да се изготви отделна подпрограма за действия в подкрепа на младежта с подходящ бюджет. Подобен подход вече беше предложен в становището на Комитета относно инициативата „Младежта в движение“⁽¹²⁾. Всички настоящи поддействия по програмата „Младежта в действие“ би следвало да се запазят.

5.5 Комитетът подчертава, че понастоящем програмата „Младежта в действие“ подпомага дейности, които иначе не биха получили подкрепа от алтернативни източници на финансиране, и че тя е един от основните източници на финансиране на проекти за младежта. Това важи в особена степен за малките и местните/регионалните организации. Липсата на такава подкрепа би могла да има сериозни негативни последици за тази сфера в Европа. Ако това се случи, много младежки организации биха могли да загубят силната си европейска ориентация, тъй като именно европейските мрежи помагат на по-малките и местните организации да участват в европейски програми. Така възможност за участие ще имат само големите

организации и институции, а местните, регионалните и малките организации ще бъдат поставени в неравностойно положение.

5.6 Комитетът отбелязва, че програмата би следвало да допринася в по-голяма степен за прилагането на член 165, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз: „насърчаване на развитието на младежкия обмен и обмена на социално-образователни инструктори и насърчаване на участието на младите хора в демократичния живот на Европа“.

6. Мерки във връзка с демографските промени

За финансовия период 2014-2020 г. ЕИСК предлага отделна програма за подпомагане с наименованието „Поколенията в действие“. Диалогът между поколенията се насърчава от много програми и предложения в области като активния и здравословен живот на възрастните хора, във връзка с въпросите на устойчивото развитие (с оглед на устойчив начин на живот), енергийната ефективност и др.

ЕИСК е убеден, че мобилността както на младите, така и на възрастните хора укрепва взаимното уважение и допринася за социалното сближаване и за общата отговорност за европейските ценности.

Брюксел, 29 март 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹²⁾ ОВ C 132/55, 3.5.2011 г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета относно сериозните трансгранични заплахи за здравето“

COM(2011) 866 final — 2011/0421 (COD)

(2012/C 181/28)

Единствен докладчик: **г-жа OUIIN**

На 19 януари 2012 г. Съветът, и на 17 януари 2012 г. Европейският парламент решиха, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета относно сериозните трансгранични заплахи за здравето“

COM(2011) 866 final — 2011/0421 (COD).

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 29 февруари 2012 г.

На 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 28 март 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 149 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет подкрепя предложението за решение относно сериозните трансгранични заплахи за здравето.

1.2 Той приветства подхода, при който попълването на пропуските в настоящите разпоредби се извършва опирайки се върху това, което е дало добри резултати по отношение на заразните болести⁽¹⁾, и върху анализа на последните кризи, каквато възможност дава Договорът от Лисабон.

1.3 За по-ефективна превенция на рисковете, които не признават граници, е необходима координация в континентален мащаб, позволяваща заличаване на секторните граници.

1.4 Все пак Комитетът настоява всички компоненти на гражданското общество да участват в планирането на подготовката и в комуникацията в случай на криза. Ограничаването на координацията до здравните работници и специалистите от гражданската защита вече не отговаря на начина, по който понастоящем функционира обществото, в което медиите имат важна роля за информиране на населението.

2. Контекст

2.1 Големите епидемии от чума, холера или грип от миналите векове са останали в колективната памет като заплахи, които могат за няколко седмици да изтребят човечеството.

2.2 През XX в. европейците вярваха, че благодарение на съвременната медицина тези рискове са останали в миналото. Държавите създадоха системи на обществено здравеопазване (задължителни ваксинации, здравен контрол), за да предпазят

населението и Европа създаде законодателство и ефикасна мрежа за борба срещу заразните болести. Тази система работи, когато става въпрос за познати вируси, открити отдавна. Тя се оказва по-малко ефективна срещу новите болести като СПИН или ТОРС⁽²⁾.

2.3 Появиха се други заплахи, които също може да застрашат населението на цели региони. Всеобщата мобилност на хора, храни, продукти и др. създава нови заплахи. Вирусите, познати в миналото само на определени територии, могат да се разпространяват много бързо и са заплаха за области, където са непознати.

2.4 Откриването и масовото производство на нови химични вещества позволиха да се преборим с болестите, да се увеличат земеделските добиви, да се улеснят строителството и пътуванията, да се увеличи количеството на наличните продукти, да се ускори и разшири комуникацията във всичките ѝ форми, но те имат и обратна страна. Сега хората живеят в „химическа супа“ с всякакви видове замърсители, проникнали във въздуха, водата и храната.

2.5 Реките, дъждът, вятърът и вирусите не признават граници. Ако има област, където изглежда важно да се извърши организация в европейски мащаб, това е защитата на здравето на населението.

2.6 Една от последиците на масовото промишлено производство е глобалното затопляне с всичките му последици. Съществуват обаче и промишлени аварии, нови вируси и др. Здравната защита вече не може да се ограничи единствено до заразните болести, нито дори до медицинското наблюдение на населението.

⁽¹⁾ Решение № 2119/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 септември 1998 г. за създаване на мрежа за епидемиологично наблюдение и контрол на заразните болести в Общността — (ОВ L 268 от 3.10.1998 г. стр. 1).

⁽²⁾ Тежък остър респираторен синдром.

2.7 В едно взаимозависимо общество рискът за здравето може да дойде отвсякъде. Здравните кризи започват с промишлено замърсяване, ветеринарна епидемия или природно бедствие. Следователно трябва да се премахнат не само географските граници, но и границите между отделните сектори.

2.8 По отношение на заразните болести съществува ефективен световен механизъм, ръководен от Световната здравна организация⁽³⁾.

2.9 Европа не тръгва от нулата. Системата е разработена и ефикасна и по отношение на заразните болести, но по време на пандемията от грип H1N1, тя показва недостатъци, свързани със закупуването на ваксини, които могат да се разработят единствено в момента на появата на нов вирус. Промисленото производство на ваксината и договарянето на цената стана причина европейските държави да изразят различно отношение към ваксинацията, което можеше да има сериозни последици за разпространението на вируса, ако той беше по-вирулентен.

2.10 След атентатите на 11 септември 2001 г. и след като в Съединените щати бяха получени писма и пакети, съдържащи спори на антракс, на европейско равнище беше създаден Комитет за здравна сигурност⁽⁴⁾, с правомощия в областта на рисковете, несвързани със заразни болести, но той не е институционализиран и следователно не може да взема политически решения, когато възникне такава необходимост.

3. Подобряване на съществуващото положение

3.1 Разглежданото предложение позволява да се запълнят съществуващите пропуски, въз основа на Договора от Лисабон⁽⁵⁾, който предоставя нови правомощия в тази област, както и въз основа на анализа на трудностите, срещнати по време на последните здравни кризи.

3.2 Тези трудности бяха многобройни: кризата с болестта „луда крава“, пандемията от H1N1, бактерията E.coli / STEC O104, атентатите с хлор в Ирак, замърсяването с меламина, токсичната червена тиня, нефтените разливи, облакът от пепел. Всяка криза дава възможност да се видят слабостите на сегашната система и да се предложат подобрения. Предложението за решение има за цел да се създаде съгласувана рамка, опираща се на съществуващото положение, и да се създаде по-добро национално и секторно сътрудничество.

3.3 Предложението не разглежда въпроса за радиационните и ядрени рискове, които вече са обхванати от друго европейско законодателство.

3.4 Действащото законодателство на ЕС се отнася само до заплахи, свързани със заразните болести⁽⁶⁾. Мрежата за епидемиологично наблюдение и контрол на заразните болести, която алармира и координира реакцията на европейско равнище, не отговаря на настоящите потребности и стандарти. По тази причина се предлага тя да се замени от разпоредбите, съдържащи се в разглежданото предложение.

3.5 Укрепването на съществуващата система, чрез включването на други рискове, ще позволи постигане на по-голяма ефективност без значителни допълнителни разходи.

3.6 Комитетът одобрява целите на предложението:

— в областта на планирането на готовността, координацията на усилията на държавите членки за подобряване на готовността и изграждането на капацитет. „За тази цел Комисията ще гарантира координация между планирането на национално равнище, както и между основните сектори, като транспорт, енергетика и гражданска защита, и ще подкрепи държавите членки при създаването на съвместен механизъм за възлагане на обществени поръчки за медицински мерки за противодействие“;

— с цел да се предоставят необходимата информация и данни за оценка на риска и за наблюдение на възникващи заплахи, ще бъде създадена ad hoc мрежа в случаите, когато дадена държава-членка е подала сигнал за сериозна заплаха, различна от заразна болест. Наблюдението на заразните болести ще продължи да се осъществява по вече установения начин;

— съществуващата система за ранно предупреждение и реагиране ще се разшири, за да бъдат обхванати всички сериозни заплахи за здравето, а не само заразните болести;

— координирано разработване на национални или европейски оценки на риска по отношение на общественото здраве при заплахи с биологичен, химичен, екологичен или неизвестен произход в кризисна ситуация;

— на последно място, с решението се създава съгласувана рамка за реакция на равнището на ЕС при кризи в областта на общественото здраве. По-конкретно, чрез предоставянето на официален статут на съществуващия Комитет за здравна сигурност, ЕС ще бъде в по-добро положение да координира реакцията при кризи на национално равнище в случай на извънредни ситуации, свързани с общественото здраве.

3.7 Комитетът изразява пълно съгласие с намеренията, посочени в това предложение, а именно: по-добра координация, по-висока ефективност, възможност за възлагане на европейски поръчки с цел договаряне на цените с фармацевтичните компании, което да позволи да се защитят всички европейци, наличие на система за предупреждение на европейско равнище, а не само на международно (СЗО), разширяване на обхвата на съществуващите механизми, като се включат химическите, бактериологичните, екологичните и др. рискове.

3.8 Оценка на рисковете с европейска мрежа от експерти, споразумение за степента на сериозност, за да се предвиди подходящ отговор и да се определят общи послания, обмен на чувствителни данни при спазване на правилата (особено тези, отнасящи се до защитата на личните данни) и със съпоставими данни между държавите членки и съседните страни, изготвяне на съвместни становища за пътуващите допринасят за по-доброто функциониране на вече съществуващите механизми, без да се утжняват чрез създаването на нови.

⁽³⁾ Международни здравни правила (RSI) <http://www.who.int/ihr/fr/>.

⁽⁴⁾ Вж. заключенията на председателството от 15 ноември 2001 г. относно биотероризма (13826/01) и заключенията на Съвета от 22 февруари 2007 г. относно временното удължаване и разширяване на мандата на Комитета за здравна сигурност (6226/07).

⁽⁵⁾ Член 6, подточка а и член 168, параграф 1 от ДФЕС.

⁽⁶⁾ Решение № 2119/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 септември 1998 г. за създаване на мрежа за епидемиологично наблюдение и контрол на заразните болести в Общността — (ОВ L 268 от 3.10.1998 г. стр. 1).

4. Отчитане на настоящото развитие

4.1 Все пак Комитетът желае да привлече вниманието на публичните власти, както на европейско, така и на национално равнище върху начина, по който се развиха последните кризи.

4.2 По време на пандемията от грип H1N1 или на тази с бактерията E.coli / STEC O104 се установи, че информацията не идва само от публичните власти и че част от населението вярва повече на непотвърдени съобщения в интернет. Това изобилие на информация може да усложни управлението на дадена криза и сериозно да се отрази на здравето на населението, както и на цели икономически сектори, когато, например, някои лекари критикуват ваксината или когато разпространяваната информация относно източника на бактериите е погрешна.

4.3 Може да се стигне до значително разхищение поради лошо разпространение на информацията, както и да се навреди на ефективността на механизмите. Образователният аспект трябва да бъде толкова важен, колкото и икономическите съображения.

4.4 По тази причина Комитетът препоръчва всички компоненти на гражданското общество да бъдат привлечени за участие в механизмите по време на криза за предоставяне на информация, а извън периодите на криза, в училище и на

работното място да се повишава осведомеността, за да се обясни на европейските граждани как са защитени от рискове, как работят системите за мониторинг и предупреждение, на кого да се вярва в случай на криза, кой е упълномощен да разпространява достоверна информация.

4.5 Комуникацията стана сериозен фактор при криза в общественото здраве – толкова важен, колкото наличието на ваксина, защото каква е ползата да се разполага с подходящи ваксини, ако населението не е убедено, че трябва да се ваксинира.

4.6 Призив към гражданите да се отнасят отговорно има смисъл, само ако те разполагат със съответните средства. За тази цел е необходимо също предварително те да са били информирани и обучени за съществуващите механизми и ролята, която всеки от тях трябва да играе. Гражданите могат да участват, да бъдат главни действащи лица в общата защита, така както могат и да влошат нещата, ако не им е поверена отговорност и не са правилно информирани. В общ интерес е публичните органи да привлекат за участие всички организации, работещи за общото благо в защита на всички, като насърчават взаимното предоставяне на уместна информация.

Брюксел, 28 март 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение от Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите — „Пътна карта за ефективно използване на ресурсите в Европа“

COM(2011) 571 final

(2012/C 181/29)

Докладчик: г-жа EGAN

На 20 септември 2011 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите — Пътна карта за ефективно използване на ресурсите в Европа“

COM(2011) 571 final.

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 14 март 2012 г.

На 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от ...), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 146 гласа „за“, 5 гласа „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Стратегия „Европа 2020 г.“ на Комисията и водещата инициатива „Европа за ефективно използване на ресурсите“ целят да направят европейските икономики по-издръжливи и устойчиви чрез повишаване на ефективността на използване на всички природни ресурси. Комитетът вече е изразил подкрепата си за водещата инициатива и сега приветства по-подробната „Пътна карта за ефективно използване на ресурсите в Европа“ на Комисията, която определя етапи за промяна и осигурява рамка за необходимите за започването на този процес политики.

1.2 ЕИСК призовава всички институции, европейските лидери, европейския бизнес и социалните партньори, както и европейското общество като цяло, да се обединят в едно широкообхватно политическо и социално движение в подкрепа на необходимата коренна промяна, както и да използват рамката, предоставена от Пътната карта, като инструмент за ръководство и наблюдение на напредъка.

1.3 ЕИСК настоятелно призовава за създаване на силен, поставен на високо равнище координиращ апарат в Комисията и в отделните държави членки, чрез който да се наблюдава и стимулира напредъкът в изпълнението на действията, предложени в Пътната карта.

1.4 На равнище държава членка ЕИСК призовава за приемането на цялостни стратегии за ефективност на ресурсите, включително и фискални реформи, премахване на създаващи порочен ефект субсидии, силна регулация на продуктите стандарти, програми за обучение и развитие на умения, както и пълноценно включване на регионалното и местното управление, бизнеса, социалните партньори, потребителите и други организации и граждани. Стратегиите трябва да включват активни мерки на политиката, с които да се осигури извършването на социално справедлив преход, включващ обучение и повишаване на квалификацията на работниците и включването им в преустройството на техните предприятия в нови предприятия, характеризиращи се с ефективност на използваните ресурси.

1.5 На европейско ниво ЕИСК подкрепя всички мерки, предложени в Пътната карта, и настоятелно призовава за отделяне на специално внимание на:

— разработването в кратки срокове на подходящи показатели, включително общия показател на равнището на ефективност на ресурсите в националните икономики, препоръчан от Пътната карта — мярка за благосъстояние на икономиката, която е „отвъд БВП“ — както и други по-специфични секторни мерки;

— разработвания в рамките на стратегия „Европа 2020 г.“ ефективен механизъм за приоритетно разглеждане на въпросите за ефективността на ресурсите в годишните национални доклади за реформа и в прегледа им с Комисията и партньорите в процеса на европейския семестър;

— преразглеждане и актуализиране на всеобхватната европейска стратегия за устойчиво развитие след срещата за Земята в Рио през юни 2012 г., с акцент върху ефективността на ресурсите, както и връзката на тази цел с други цели на устойчивото развитие;

— подробен анализ на взаимодействието между ефективността на ресурсите и екологичните цели като тези, залегнали в Седмата програма за действие в областта на околната среда;

— координационен механизъм, с който да се гарантира напредък по отношение на всяка една от 20-те инициативи, определени от Комисията като допринасящи за ефективността на ресурсите, както и други, които могат да бъдат добавени към този списък;

— включване на целите за ефективност на ресурсите в критериите за всички европейски разходни програми и в областта на обществените поръчки;

— пълно ангажиране на гражданското общество в редовното наблюдение и преглед на напредъка.

1.6 ЕИСК възнамерява да изиграе пълноценно своята роля в ангажирането на заинтересованите страни и в наблюдението на напредъка по този изключително важен въпрос и ще се радва да работи заедно с другите институции за тази цел.

2. История

2.1 През януари 2011 г. Комисията публикува документа „Европа за ефективно използване на ресурсите“, съдържащ една от седемте нови водещи инициативи, съставляващи стратегията „Европа 2020“⁽¹⁾. Целта на инициативата е да постави началото на мащабна промяна в начина на разпределение на материалните ресурси във всички сектори на европейската икономика, като се отдели икономическото благосъстояние от потреблението на ресурси.

2.2 В свое предходно становище относно водещата инициатива за ефективно използване на ресурсите, ЕИСК приветства общите цели на стратегията за ефективност на използване на ресурсите и призова за включването ѝ в една преработена и актуализирана версия на всеобхватната европейска стратегия за устойчиво развитие⁽²⁾. ЕИСК настоя Комисията да предостави повече подробности, когато въз основа на стратегията пристъпи към осъществяването на отделни инициативи в конкретни области и към изготвянето на Пътната карта.

2.3 През 2011 г. Комисията започна работа по няколко отделни инициативи, предназначени да насърчават ефективното използване на ресурсите в определени сектори⁽³⁾. Днес Пътната карта на Комисията за ефективно използване на ресурсите обединява цялата тази дейност в едно. Тя представя визията на една преобразена икономика, която трябва да бъде реализирана до 2050 г., като набелязва основните цели, които трябва да бъдат постигнати до 2020 г., и посочва областите, в които ще се наложи да се предприемат по-нататъшни действия от страна на Комисията и държавите членки за постигането на тези цели.

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК споделя мнението на Комисията, че постигането на по-голяма ефективност в използването на ресурсите е критично важно, както за Европа, така и за целия свят. По-ефективното използване на ресурсите ще играе решаваща роля за намиране на баланс между непрекъснатия стремеж за икономически растеж и необходимостта да се осъзнае, че много от световните природни ресурси са изчерпаеми и че този планетарен капацитет поставя ограничения върху продължаващото разрастване на материалното производство и потреблението. То е от решаващо значение и с оглед на това да се ограничи увеличаването на емисиите на парникови газове и други замърсители, както и да се защитят биотичните ресурси и обществените ползи, произтичащи от екосистемите. Напредъкът по отношение на ефективното използване на ресурсите би трябвало да залегне в основата на управлението на икономиките и водещия бизнес в света.

⁽¹⁾ COM(2011) 571 final.

⁽²⁾ Становище на ЕИСК относно „Европа за ефективно използване на ресурсите — водеща инициатива на стратегията Европа 2020“, ОВ С 376, 22.12.2011 г. стр. 0097—0101.

⁽³⁾ COM(2011) 21, Приложение I.

3.2 Независимо от своя профил, предприятията винаги са имали пряк стимул да използват ефективно всякакви ресурси, за да поддържат ниски нива на разходи. Но по отношение на продукцията те винаги са имали и обратния стимул — да насърчават потребителите си да консумират колкото се може повече, за да увеличават продажбите си. Следователно не можем да очакваме, че като оставим ефективното използване на ресурсите да настъпи по пътя на процесите, прилагани от предприятията, ще бъде осъществена промяната, която ни е нужна, за да се справим с натиска, произтичащ от бързо нарастващото население в света, бързата експанзия на потребителските стремежи, особено в страните с бързо развиващи се икономики, и задълбочаващите се проблеми на изчерпване на ресурсите и замърсяването. Нуждаем се от нова форма на „устойчив“ или „зелен“ растеж, при който нарастването на икономическата дейност и на благоденствието или благосъстоянието е разделено от нарастването на потреблението на ресурси и всъщност може да бъде постигнато с по-ниски нива на потребление на ресурси.

3.3 Следователно правителствата и обществото като цяло ще трябва да играят основна роля в реализирането на мащаб и скоростта на промяната, която ще трябва да настъпи при следващото поколение. Необходими са действия от страна на правителствата, за да се:

- осигури, посредством фискални мерки, правилното определяне на цената на външните фактори;
- спре отпускането на неподходящи субсидии;
- установят минимални стандарти на ефективно използване на ресурсите за определени сектори посредством подходящо регулиране;
- оказва подкрепа на подходящи научноизследователски и развойни дейности;
- насърчава инвестирането в процеси, характеризирани се с ефективно използване на ресурсите, и да се обезкуражават ресурсно неефективните процеси;
- стимулира разбирането на темата за ефективно използване на ресурсите чрез медиите, образованието и обучението.

3.4 Промяната в нужния мащаб и скорост ще има значително въздействие върху пазара на труда. Предприятията, които не са ефективни в използването на своите ресурси или произвеждат продукти по прахоснически начин, ще бъдат подложени на натиск и вероятно ще трябва да закриват работни места. От друга страна предприятията, които използват ефективно ресурсите си и предоставят ефективни продукти и услуги, ще започнат да процъфтяват, когато икономиката се възстанови, и ще създадат нови работни места. Страните, които поемат лидерството в този преход, ще се радват на най-голям успех и конкурентоспособност в новия свят на ограничени запаси на природни ресурси и ще имат най-добри постижения в създаването на нови работни места в тази нова „зелена“ икономика.

3.5 С цел да се гарантира, че този преход ще бъде справедлив и наистина ще създаде добри нови работни места и ще способства за обновения облик на професиите, може да се наложи провеждането на активни програми за квалификация и

асистирано пренасочване на кадри⁽⁴⁾. Засага този и други аспекти на социалното измерение липсват от Пътната карта и трябва да бъдат доразвити.

3.6 Постигането на по-ефективно използване на ресурсите в необходимия мащаб е голямо и неотложно предизвикателство за всички части на Европа и за всички сектори на обществото. За тази цел е нужен силен политически и обществен ангажимент на всички равнища, както и амбициозна и широкообхватна програма на инициативи и действия от страна на ЕС и на отделните държави членки, както на национално, така и на местно равнище.

3.7 Пътната карта би следвало да предостави рамката за създаване на такъв политически импулс в цяла Европа и да предложи вдъхновяваща визия за това какво може да бъде постигнато в резултат от него. ЕИСК приветства нейния общ подход и визията, предложена за 2050 г.

3.8 Прилагането е от изключително голямо значение. Конкретните основни цели, които предлага Пътната карта за 2020 г., са полезен инструмент, позволяващ да се конкретизира дългосрочната визия в по-определени и непосредствени цели, работата по които трябва да започне незабавно. Въпреки това още много трябва да се направи, за да бъде постигната промяна в икономическата политика, промишлените стратегии и инвестиционните потоци, необходима за постигане на Пътната карта. Комисията отбелязва същественото значение на промяната в посока ефективно използване на ресурсите и Съветът по околната среда даде известна подкрепа (Заклчения на Съвета на министрите на околната среда от 19 декември 2011 г.). Успешното осъществяване на промяната обаче ще изисква пълното участие и ангажимент от страна на всички фактори в Комисията и правителствата на държавите членки. Насърчаването на ефективното използване на ресурсите трябва да стои много по-високо в дневния ред на правителствените ръководители и Европейския съвет във всичките му формати, като както цялостната визия, така и стъпките, необходими за постигането ѝ, се нуждаят от активна и непрекъсната подкрепа от всички сектори, както и решимост за постигане на различните належащи основни цели.

3.9 Трябва също така да се работи все повече сред представители на бизнеса и различните организации на гражданското общество, както и на обществеността и потребителите, да са наясно с неотложността на въпроса за ефективното използване на ресурсите и да го подкрепят активно с всякакви възможни средства, включително посредством създаването на структури за диалог с цел подпомагане на прехода⁽⁵⁾.

3.10 Пътната карта или ще успее, или ще се провали, в зависимост от способността си да предизвика по-голяма политическа решителност и ангажимент за постигане на по-ефективно използване на ресурсите. Тя трябва да доведе до реални промени в сърцевината на икономическото управление. Необходим е централно координиран инструментариум за последващи действия, за да се даде тласък на всички отделни инициативи,

залежали в Пътната карта, да се преодолеят всякакви пречки пред осъществяването им и да се обоснове необходимостта от по-нататъшни действия в случаите, когато напредъкът към целите изостава.

4. Прилагане на равнище държави членки

4.1 Няколко европейски страни положиха добро начало, като пристъпиха към намаляване на прекомерната си зависимост от изкопаеми горива с ограничени запаси, разработване на повече възобновяеми източници на енергия, намаляване на отпадъците, насърчаване на по-голяма ефективност на строителството и превозните средства, и т.н. Въпреки това напредъкът е неравномерен, а в този решаващ момент в някои страни има и опасност от забавяне на темпото на инвестиране, поради преждевременното оттегляне на необходимите стимули за промяна. Комитетът препоръчва добрият опит и примери за положени досега усилия да се събират и разпространяват системно, за да може да се постигне възможно най-бързо въздействие в страните и секторите, в които все още не се забелязва желаният значителен напредък. От решаващо значение е да има последователност и постоянство на целите.

4.2 Държавите членки трябва да вградят принципа за ефективност на използваните ресурси в темелите на собствените си национални икономически стратегии и програми и да насърчават прилагането му във всички сектори на своите икономики. По мнение на ЕИСК, във всяка държава членка трябва на високо равнище да се даде политическо направление и да се изгради координационен механизъм с цел работата по напредъка да се осъществява с повече спешност, сила и настоятелност, отколкото понастоящем.

4.3 Решаващият ход в посока постигане на ефективност на използваните ресурси в крайна сметка ще зависи колкото от промяната на обществените стремежи и потребителското търсене, толкова и от промяна в начините на производство.

4.4 Държавите членки трябва да предприемат интензивен диалог с факторите, които формират общественото мнение, в това число медиите, за да намерят най-удачните пътища за утвърждаване на жизненоважната концепция за ефективно използване на ресурсите, така че с времето личните предпочитания и избор да претърпят промяна в полза на по-ресурсно ефективните стоки и услуги и в ущърб на продуктите, създадени с ненужно интензивно и разточително използване на ресурсите.

4.5 Ефективното използване на ресурсите трябва да бъде важна цел, както на местно, така и на регионално и национално равнище. Държавите членки трябва да обмислят как най-добре да насърчават тази цел с техните регионални и местни власти.

4.6 Преходът ще изисква използването на всички инструменти на политиката, с които разполагат правителствата. Фискалната политика трябва да бъде реструктурирана така, че да санкционира неефективното използване на енергията и другите ресурси и да поощрява по-ефективното им използване. Фискално неутралните реформи с цел увеличаване на данъчното облагане на съдържащите въглерод горива и на други природни ресурси, като същевременно се насърчава заетостта и подобряването на социалната сигурност, могат да изпълняват важна роля, като дават насоки за прехода към икономика,

⁽⁴⁾ Становище на ЕИСК относно „Насърчаване на устойчиви зелени работни места с оглед на пакета от мерки на ЕС в областта на енергетиката и изменението на климата“, ОВ С 44 от 11.2.2011 г., стр. 110–117.

⁽⁵⁾ Становище на ЕИСК „Изграждане на устойчива икономика чрез промяна на модела ни на потребление“ ОВ С 44 от 11.2.2011 г., стр. 57–61

характеризира се с ниски въглеродни емисии и с ефективно използване на ресурсите ⁽⁶⁾, както и към създаване на заетост ⁽⁷⁾. Трябва да бъдат постепенно премахнати порочните субсидии, които насърчават или санкционират неефективното използване на енергия и лошото управление на други ресурси — цел, която често се провъзгласява, но все още не се преследва енергично. Необходими са високи регулаторни изисквания, за да се осигури ефективност в използването на ресурсите в ключови сектори като строителството, транспорта и селското стопанство. Необходими са твърди политики за управление на отпадъците, за да се насърчи още по-голямото намаляване на отпадъците и повторното използване или рециклиране на отпадъчните материали. За да може този импулс да обхване всички части на обществото, е нужно да се провеждат образователни инициативи и програми за обществено информиране, да се развиват умения и реализират иновации. Постигането на успех изисква съгласувани действия между държавите членки и ЕС на един широк фронт.

4.7 Държавите-членки трябва да поемат публичен ангажимент да се отчитат открито и редовно относно напредъка по отношение на ефективното използване на ресурсите и относно това как със средствата на политиката и с потоците от публични и частни инвестиции се оказва подкрепа на прехода. Комисията би могла да помага, като анализира различните методи, приети в различните държави членки, за насърчване на ефективното използване на ресурсите и като насърчава по-широкото и последователно използване на най-добрите методи.

5. Прилагане на европейско равнище

5.1 ЕС има ключова роля, както за стимулиране и подкрепа на действията на равнище държава членка, така и за насърчване на инициативи на европейско равнище, които ще подкрепят прехода към ефективно използване на ресурсите. ЕИСК подкрепя всички политики и инициативи, формулирани в Пътната карта, и отправя бележки по следните въпроси:

- измерване и показатели;
- интегриране със стратегията „Европа 2020“ и с процеса на семестъра;
- Европейската стратегия за устойчиво развитие и Седмата програма за действие в областта на околната среда;
- двадесетте конкретни инициативи и трите ключови сектора в Пътната карта;
- европейски разходни програми и възлагане на обществени поръчки;
- ангажиране на гражданското общество и обществеността.

5.2 Измерване и показатели, цели и основни цели

В рамките на процеса ще бъде необходимо да се определят конкретни показатели, позволяващи да се измерва напредъкът по отношение на различните аспекти на ефективното използване на ресурсите и да се осигури наличието на надеждна, послед-

ователна и навременна информация относно тези показатели. По мнение на ЕИСК при наблюдението също така трябва да се проследява напредъкът по отношение на:

- ключовите елементи на политиката, необходими за постигане на ефективност в използването на ресурсите (фискални и регулаторни мерки, и т.н.);
- степента на ребалансиране на потоците от частни и публични инвестиции — стъпка, която е необходима, за да се насърчи производството и потреблението, характеризиращо се с ефективно използване на ресурсите, и да се елиминират неефективните и неикономичните процеси;
- степента на преориентиране на заетостта в посока на ресурсно ефективни работни места, създаващи ресурсно ефективни продукти и услуги, както и напредъкът по отношение на обучението и другите мерки в подкрепа на тази промяна.

5.3 ЕИСК приветства предложеното въвеждане на новия водещ показател за производителност на ресурсите като обща мярка за напредъка в отделянето на икономическото благосъстояние от потреблението на материални ресурси и очаква да се ангажира допълнително в разработването на този и други показатели. Призоваваме да се отдаде еднакво голям приоритет на разработването на стабилни показатели, отчитащи природния и обществен капитал, както и наличието и състоянието на природните ресурси.

5.4 ЕИСК смята, че основните цели, предложени във връзка с вредните за околната среда субсидии, биологичното разнообразие и трите ключови сектора на храните, сградите и мобилността, все още не са достатъчно обособени и трябва да се доразвият. За да отбележи по-бърз напредък, програмата за разработването на показатели трябва да получи по-висок приоритет и подходящи ресурси.

5.5 По-конкретно ни е нужен по-добър измерител на резултатите на националните икономики, който да покаже как подобренията, носещи ефективност на използване на ресурсите в икономиката, носят истинско подобрение в цялостното благосъстояние на обществото и устойчивостта на света. По наше мнение е нужно да се доведат докрай дълго продължилите изследвания на по-добрите алтернативи на БВП и да се пристъпи към тяхното прилагане, за да може правилно да се измерва общият напредък в посока по-голяма ефективност на използване на ресурсите и свързаните с тях подобрения в благосъстоянието и устойчивостта ⁽⁸⁾.

5.6 Интегриране със стратегията „Европа 2020“ и с процеса на семестъра

Имайки предвид хоризонталния характер на инициативата за ефективност на използване на ресурсите и с цел да се гарантира мястото ѝ сред важните политически приоритети, тя трябва да бъде подкрепена на европейско равнище с ефективна, централно координирана и подходящо финансирана управленска структура за изпълнение, която работи открито и прозрачно с максимално участие на заинтересованите страни.

⁽⁶⁾ Становище на ЕИСК относно „Пътна карта за постигане до 2050 г. на конкурентоспособна икономика с ниска въглеродна интензивност“, вж. 3.15, ОВ С 376 от 22.12.2011 г., стр. 110—115.

⁽⁷⁾ Становище на ЕИСК относно „Рио+20: към екологична икономика и по-добро управление“, докладчик: г-н Wilms. Вж. 4.15, ОВ С 376 от 22.12.2011 г., стр. 102—109.

⁽⁸⁾ Становище на ЕИСК „Отвѣд БВП — показатели за устойчиво развитие“, ОВ С 100, 30.4.2009 г., стр. 53, и становище относно „Съобщение на Комисията до Съвета и до Европейския парламент — „Отвѣд БВП: измерване на напредъка в свят на промени““ ОВ С 18, 19.1.2011 г., стр. 64.

5.7 ЕИСК приветства целта за използване на процеса на семестриален преглед и за поставяне на ефективното използване на ресурсите в центъра на изготвяната от Европейския съвет икономическа политика и в диалога с държавите членки, провеждан на най-високо равнище. Смятаме, че докладването трябва да се основава на точни и строго определени изисквания за наблюдение, които ще дават точна и актуална представа за напредъка по отношение на ефективността на използване на ресурсите. Когато има недостатъчен напредък по конкретни направления, това ще трябва да бъде своевременно отбелязвано и да бъдат предприемани коригиращи действия.

5.8 Неудовлетворени сме, че по всяка вероятност засега програмните страни ще бъдат освободени от процеса на отчитане, предвиден в рамките на семестъра. Отчитаме, че в момента те преживяват специфични проблеми на икономическа пренагласа, но същевременно смятаме, че те биха могли да извлекат конкретни ползи, като интегрират ефективното използване на ресурсите в програмите си за възстановяване, и че трябва да бъдат изцяло включени в този аспект на процеса на семестъра от самото начало.

5.9 За да спомогне за постигане на по-голяма обществена видимост и политически консенсус относно този процес, ЕИСК настоява националните доклади, които са в основата на процеса за преглед на семестъра, да бъдат подлагани на публична консултация и дебати със заинтересованите страни от всякакви категории и във всяка страна, и диалогът, който се провежда за всеки национален доклад от съответната партньорска група, също да бъде отворен за участие и дебат. ЕИСК сам по себе си би могъл да бъде полезен форум за редовен дебат със заинтересованите страни на европейско равнище във връзка с хода на промяната и всякакви действия, необходими за поддържане на темпото му.

5.10 ЕИСК счита, че е важно Комисията да не разчита единствено на процеса на семестъра, за да насърчава прилагането на практиките за ефективно използване на ресурсите. Важно е и другите програми и стратегии, имащи отношение към въпроса, да изиграят своята роля.

5.11 *Европейската стратегия за устойчиво развитие и Седмата програма за действие в областта на околната среда*

Комисията основателно гледа на стратегията за ефективност на използване на ресурсите и на стратегията „Европа 2020 г.“ като важни фактори, допринасящи за широкообхватните цели за устойчиво развитие. Ефективното използване на ресурсите не включва всички аспекти на устойчивостта и е важно, като се акцентира върху него, да не се пренебрегват други аспекти на устойчивото развитие. Тазгодишната Конференция на ООН по въпросите на устойчивото развитие в Рио де Жанейро би следвало да се използва за поставяне на промяната в посока ефективно използване на ресурсите в центъра на световните усилия за по-екологична икономика в рамките на всеобхватна рамка за устойчиво развитие. По мнение на ЕИСК, след това и собствената всеобхватна стратегия на Европа за устойчиво развитие би следвало да се преразгледа и обнови като част от действията, следващи Срещата на върха в Рио, като се въведе интегрирано национално докладване по въпросите на устойчивото развитие и ефективното използване на ресурсите с цел наблюдение на процеса във всичките му аспекти.

5.12 Комисията обяви намерението си за създаване на Седма програма за действие в областта на околната среда за Европа тази година, а Съветът призова Комисията да даде гаранции, че при изготвянето на програмата ще се осигури допълване между политиките и плановете за околната среда и целите за ефективност на използваните ресурси, набелязани в Пътната карта. Това е една похвална цел, но ще е необходима повече работа, за да ѝ се придаде значително съдържание.

5.13 *Двадесетте инициативи и трите ключови сектора*

ЕИСК е активно ангажиран в коментарите по по-голямата част от двадесетте отделни инициативи, формулирани в стратегията, и силно подкрепя предложените в Пътната карта усилия, целящи едновременно напредване по всички тях, така че да се намери най-доброто решение на предизвикателството, свързано с ефективното използване на ресурсите. Те трябва да бъдат обект на редовен индивидуален и колективен преглед, за да се осигури съвместният им кумулативен ефект, към който се стремим.

5.14 ЕИСК е съгласен, че определените от Комисията три ключови сектора (храни, сгради и мобилност), са особено важни области за насърчаване на ефективното използване на ресурсите. Комитетът счита, че водата и земята и тяхното използване също трябва да се разглеждат като важни сектори. Ще бъде важно звената, отговорни за наблюдението на цялостния напредък по отношение на ефективното използване на ресурсите, да отделят редовно внимание на всички тези сектори, за да се гарантира, че те наистина оказват подходящ принос за промяна в посока ефективно използване на ресурсите.

5.15 *Европейски разходни програми и възлагане на обществени поръчки*

В миналото в структурните фондове и другите разходни програми на ЕС не винаги се е отчитала в достатъчна степен целта за насърчаване на ефективното използване на ресурсите. Всеки път, когато се прави преглед на тези програми, е важно да се използва възможността за по-пълно поставяне на принципа за ефективно използване на ресурсите в основата на техните приоритети и критерии. ЕИСК със задоволство отбелязва, че в неотдавна направените си предложения за бюджета Комисията отдава по-голям приоритет на ефективността на използване на ресурсите и на другите цели, залегнали в стратегията „Европа 2020 г.“. Ще бъде важно да се гарантира, че при подробните преговори за бюджета това предложение ще бъде зачетено.

5.16 По-специално е необходимо да се акцентира по-силно и да се предприемат по-инициативни действия за отстраняване на порочните стимули, за осигуряване на финансиране и иновации в областта на оценяването на природния капитал, както и за разработване на фискални мерки за интернализиране на външните разходи и за определяне на реалните разходи за обществото. Специфичните мерки са приложими за няколко от двадесетте инициативи и също така се отнасят за политиката на сближаване и други основни области на развитие на политиката.

5.17 По подобен начин програмите за възлагане на обществени поръчки на европейско и национално равнище могат да служат като мощни инструменти за по-ефективно използване на ресурсите, като поставят условието за прилагане на ефективни стандарти спрямо всички закупувани стоки

и услуги и по този начин придвижват този приоритет по веригата на доставките. Комисията би следвало да влее нова енергия в инициативите относно политиката в тази област, така че изискванията за ефективно използване на ресурсите да станат важен елемент от спецификациите на всички обществени поръчки.

5.18 Ангажиране на заинтересованите страни, гражданското общество и обществеността

Предложената в Пътната карта промяна в посоката на ефективно използване на ресурсите е важна за света и за Европа. Тя не може да бъде постигната единствено с технически средства. От всички части на обществото се изисква дълбоко разбиране и приемане на необходимостта от промяна, и за постигането ѝ е нужно съвместно усилие.

5.19 Комитетът подчертава значението на насърчаването на информираността на потребителите за значението на ефективното

използване на ресурсите. Призоваваме Комисията да обмисли допълнително как последващите действия във връзка с инициативи като Плана за действие за устойчиво потребление и производство и за устойчива промишлена политика от 2008 г.⁽⁹⁾ могат най-сполучливо да бъдат интегрирани с новата работа по ефективно използване на ресурсите, и по-конкретно как работата за по-пълноценното възприемане от страна на клиентите на съображенията за устойчивост и ефективно използване на ресурсите може да получи по-енергичен тласък на европейско равнище.

5.20 ЕИСК възнамерява да изиграе пълноценно своята роля за ангажиране на заинтересованите страни в усилието за по-ефективно използване на ресурсите. Комитетът ще наблюдава напредъка по този изключително важен въпрос и ще се радва да работи заедно с другите институции за тази цел.

Брюксел, 28 март 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽⁹⁾ COM(2008) 0397 final.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно механизъм за мониторинг и докладване на емисиите на парникови газове и за докладване на друга информация, свързана с изменението на климата, на национално равнище и на равнището на Съюза“

COM(2011) 789 final — 2011/0372 (COD)

(2012/C 181/30)

Докладчик: **г-н ADAMS**

На 23 ноември 2011 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 192, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно механизъм за мониторинг и докладване на емисиите на парникови газове и за докладване на друга информация, свързана с изменението на климата, на национално равнище и на равнището на Съюза“

COM(2011) 789 final — 2011/0372 (COD).

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 14 март 2012 г.

На 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 28 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 151 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 16 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Комисията отчита и подкрепя необходимостта от точни и всеобхватни данни, които да помогнат на Съюза и на държавите членки да изпълняват ангажиментите си във връзка със смекчаване на изменението на климата и да прилагат пакета относно климата и енергетиката. Настоящият регламент ще укрепи този процес.

1.2 В допълнение към подробните препоръки, отправени в раздел 4, ЕИСК би желал да подчертае необходимостта от пропорционалност при събирането на данните и нуждата от трайно съсредоточаване върху използването на резултатите за постигане на целите на политиката относно климата, както и за продължаване на работата по образоването на обществеността в областта на енергетиката.

2. Въведение

2.1 Настоящият нов регламент е инструментът, който предоставя правното основание за изпълнение на преразгледаните ангажименти относно вътрешния мониторинг, определени в пакета относно климата и енергетиката за 2009 г., както и за гарантиране на навременния и точен мониторинг на напредъка в изпълнението на посочените ангажименти и на международните такива. Въпреки че ЕС отговаря пряко за около 11 % от световните емисии на въглероден диоксид (CO₂), стратегическият му ангажимент и дейност относно намаляването на парниковите газове (ПГ) и ефективното използване на ресурсите може да се счита за положителен и важен принос към международните механизми за изпълнение. Стремешът е поддържане на повишението на световната средногодишна температура под 2 градуса по Целзий, в сравнение с преиндустриалните равнища. (Целите за 2010 г. са намаляване с 20 % на емисиите на CO₂, увеличаване с 20 % на енергията от възобновяеми източници и подобряване с 20 % на енергийната ефективност в сравнение с нивата от 1990 г.).

2.2 Свидетели сме на ускорено изменение на световния климат, което се дължи на промените в глобалния енергиен

баланс. Наличието на ПГ в земната атмосфера, със способността им да поглъщат и излъчват инфрачервено лъчение, оказва огромно въздействие върху температурите. След водната пара, основният парников газ е CO₂, като метанът и озонът също имат значителен дял.

2.3 През последните 250 години изгарянето на изкопаеми горива е допринесло за увеличението на CO₂ в атмосферата от 280 на 390 ppm. Въпреки че естествените източници на CO₂ превишават в голяма степен тези, които са резултат от дейността на човека, въздействието на естествените източници преди се уравнишаваше от т.нар. „поглъщатели на въглерод“, например процесът на фотосинтеза при растенията и планктона, в който участва CO₂. Увеличаването на антропогенните парникови газове, заедно с обезлесяването, разруши това равновесие.

2.4 Съществува изобилие от научни доказателства относно изменението на климата, което оказва значително неблагоприятно икономическо, социално и екологично въздействие от известно време насам. Основаните на някои модели прогнози посочват сериозни бъдещи въздействия, чрез повишаване на морското равнище, опустиняване, загуба на биоразнообразие и климатични смущения. По принцип съществува съгласие, че превенцията е по-удачна (и по-евтина) в сравнение със смекчаването на изменението на климата или адаптирането към последиците от него. Въпреки това обаче, нуждата от икономически растеж, неравенствата в световното развитие, продължаващата зависимост от изкопаемите горива като основен световен източник на енергия и неумолимото нарастване на населението на Земята играят роля в досегашния неуспех за постигане на политически консенсус относно начина за прилагане на ефективен механизъм за намаляване на антропогенните емисии на парникови газове.

2.5 Срещата на високо равнище за Земята в Рио де Жанейро през 1992 г. доведе до създаването на международен договор, Рамковата конвенция на Обединените нации по изменение на

климата (РКООНИК), чието предназначение е да стабилизира концентрациите на парникови газове в атмосферата. През 1993 г. ЕС установи механизъм за мониторинг на емисиите на ПГ в отговор на споменатия договор⁽¹⁾. Протоколът от Киото към РКООНИК от 1997 г. си постави за цел да наложи ограничения върху емисиите на парникови газове по начини, отчитащи различията между отделните нации, тяхното богатство и способността им да намаляват емисиите. В отговор на това през 2004 г. ЕС актуализира механизмите си за мониторинг на парниковите газове⁽²⁾ и разработи серия от стратегии за развитие с ниски нива на въглеродни емисии⁽³⁾, най-новата от които е Енергийната пътна карта за периода до 2050 г.⁽⁴⁾. Напредъкът по отношение на най-важните международни споразумения остана бавен, но предложенят регламент ще осигури рамката за мониторинг, необходима на ЕС с цел да оказва подкрепа на ангажиментите на национално и международно ниво и на тези, поети в рамките на Съюза.

3. Обобщение на предложението на Комисията

3.1 Целите на регламента са да подпомогне Съюза и държавите членки в изпълнението на ангажиментите им за смекчаване на изменението на климата и за прилагане на пакета относно климата и енергетиката. Той ще подобри множество аспекти на докладваните данни и ще гарантира изпълнението на международните задължения във връзка с мониторинга и докладването, включително докладването относно финансовата и технологичната помощ, оказвана на развиващите се страни. Освен това регламентът ще подпомогне разработването на нови инструменти за смекчаване на изменението на климата и за адаптиране към последиците от него и ще осигури правното основание за изпълнението на бъдещите изисквания и насоки относно докладването.

3.2 Регламентът урежда докладването, което се изисква съгласно РКООНИК и Протокола от Киото, и обхваща емисиите на седем парникови газове от всички сектори (енергетика, промишлени процеси, земеползване, промени в земеползването и горско стопанство, отпадъци, селско стопанство и т.н.). На конференциите на страните по РКООНИК през 2009 г. и 2010 г. бе постигнато съгласие относно подобряване на докладването, което да даде възможност на ЕС, наред с другото, да изпълнява ангажиментите си по отношение на оказването на финансова, технологична и свързана с изграждането на капацитета помощ на развиващите се страни.

3.3 Новият регламент ще изпълни изискванията спрямо мониторинга и докладването, включени в Решението за разпределяне на усилията и в преразгледаната Директива на ЕС за Европейската схема за търговия с емисии (ЕСТЕ), чрез установяване на цикъл на преглед и спазване съгласно Решението за разпределяне на усилията, с включване на изисквания за докладване относно приходите от търговете на квоти на въглеродни емисии, както е предвидено в преразгледаната Директива за ЕСТЕ. Освен това той ще подобри съществуващата рамка за мониторинг и докладване, за да отговори на нуждите на бъдещото международно законодателство и това на ЕС, чрез установяване на основа за мониторинг и докладване относно

емисиите от морския транспорт, несвързаното с CO₂ въздействие на въздухоплаването върху климата, земеползването, промените в земеползването и горското стопанство, както и адаптационните дейности.

3.4 Като цяло регламентът подобрява докладването на ЕС за предоставяната на развиващите се страни финансова и технологична помощ, както и съгласуваността на докладването с другите правни инструменти на ЕС, насочени към замърсителите на въздуха, и въз основа на опита от досегашното прилагане на тези мерки, подобрява докладването относно действителните емисии, прогнозите, политиките и мерките.

3.5 В допълнение новият регламент осигурява основанието за докладване на приходите от търговете на квоти в рамките на ЕСТЕ на ЕС, като гарантира прозрачност и предлага мониторинг на намерението за използване поне на половината от годишните приходи от търговете за мерки за борба с изменението на климата в ЕС и трети страни.

3.6 Той допринася за постигане на целта за намаляване на емисиите с 20 %, като ускорява и увеличава ефикасността на процеса на годишния преглед и дава възможност за ежегодно установяване на спазването от държавите членки на техните целеви стойности. Регламентът поставя изискване за конкретно докладване относно прилаганите от държавите членки политики и мерки, както в секторите, обхванати от ЕСТЕ, така и в тези, които са извън нея, и установява основата за докладване относно емисиите от морския транспорт и въздействието на несвързаното с CO₂ въздухоплаване върху климата, като проправя пътя за прилагането на ефективни мерки в тези сектори.

3.7 Преработеният текст, който заменя предишно законодателство, не изисква събиране на допълнителни данни от МСП или промишлеността и се отнася за докладването на равнище национални органи. Следователно той не налага каквито и да било допълнителни задължения на дружествата.

4. Общи и специфични забележки

4.1 Комитетът споделя мнението на Комисията, че точният и всеобхватен мониторинг и докладване относно емисиите и другите данни, свързани с изменението на климата, са абсолютно необходими за ефективното изпълнение на международните задължения съгласно РКООНИК и за изграждането на доверие и увереност у всички страни по света, които оказват своя полагаем принос към борбата с изменението на климата.

4.2 В рамките на Европейския съюз Комисията, подпомагана от Европейската агенция за околната среда (ЕАОС), отдавна има задължението да събира информация от мониторинга, извършван от държавите членки, и да я предава на РКООНИК като част от контрола на ЕС върху емисиите в Европа, както и да събира необходимата информация, за да осъществява мониторинг относно изпълнението на споразуменията в рамките на ЕС за разпределяне на тежестта на изискванията във връзка с изменението на климата. Ето защо е изключително важно Комисията да разполага с правомощията да изисква необходимата информация от държавите членки, да проверява нейната точност, навременност и съгласуваност, и да предприема всички необходими действия за налагане спазване на изискванията, в случай че докладването е незадоволително.

⁽¹⁾ Решение 93/389/ЕИО на Съвета от 24 юни 1993 г.

⁽²⁾ Решение № 280/2004/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 февруари 2004 г.

⁽³⁾ COM(2011) 112.

⁽⁴⁾ COM(2011) 885/2.

4.3 С течение на времето различните изисквания относно докладването станаха фрагментирани, като има случаи на припокриване, празноти и несъответствия. Неотдавна в пакета относно климата и енергетиката бяха прибавени нови изисквания и може да се прогнозира, че вероятно не след дълго ще бъдат прибавени и други, като това за докладване на емисиите от морския транспорт. Особено важно е да се извършва навременен и точен мониторинг и докладване относно напредъка за постигане на целта за намаляване на емисиите с 20 % до 2020 г.

4.4 Комитетът е съгласен с мнението на Комисията, че поради тази причина сега е подходящият момент за консолидиране на всички изисквания в един единствен нов регламент. Това ще разшири обхвата в посока на някои важни области, като в същото време ще опрости цялостния режим за изпълнение чрез консолидиране на всички изисквания в една единствена система за мониторинг и докладване, която обхваща всички настоящи и очаквани изисквания относно мониторинга и докладването.

4.5 Комитетът приветства изграждането на системите за докладване (при условие, че те са пропорционални и ползотворни) въз основа на националните системи за инвентаризация и системата на ЕС за инвентаризация (членове 5 и 6), което ще даде възможност за ежегодно оценяване на напредъка спрямо крайната цел за 2020 г. и спрямо националните стратегии за развитие с ниски нива на въглеродни емисии, предвидени в член 4. Това е най-добрият начин за активно събиране на информация с цел създаване на възможност за мониторинг на напредъка и стимулирането му, където е необходимо, така че да сме сигурни, че ще достигнем една изключително важна средносрочна цел.

4.6 Регламентът урежда всеобхватния мониторинг и докладване на емисиите на парникови газове и поглътителите от всички сектори в рамките на Европейския съюз, което безспорно е елемент от основно значение за получаване на точна оценка за цялостното въздействие на Европа върху равнището на световните емисии. Комитетът подкрепя предложеното разширяване на обхвата с цел включване на емисиите от морския транспорт (член 10) и на останалите възможни видове емисии, които все още не са включени в изискванията за мониторинг и докладване. Както вече бе заявено от Комитета⁽⁵⁾, той изразява загриженост във връзка с предложението в параграф (10) от съображенията, за изключване на определени полети от докладването на емисиите от въздухоплаването, тъй като подобна празнина би могла да стане повод за злоупотреби; считаме, че това следва да остане предмет на активен преглед.

4.7 В допълнение към мониторинга на самите емисии на парникови газове, важно е също така да се осъществяват мониторинг и докладване относно обхвата на мерките и размера на инвестициите за адаптиране към последиците от изменението на климата, на което вече сме свидетели. Необходима е информация относно усилията и инвестициите както на публичния, така и на частния сектор и Комитетът напълно подкрепя предложенията, които се съдържат в членове от 13 до 16 на регламента относно

тези аспекти. Член 16 обаче съдържа известна неточност по отношение на информацията, която следва да се предоставя във връзка с мерките за адаптиране към измененията на климата и според мнението на Комитета той се нуждае от допълнително разработване. Трябва да се вземе предвид необходимата пропорционална полза и да се избегне дублирането на усилията.

4.8 Комитетът счита, че следва да бъдат положени и усилия за мониторинг и докладване на въглеродния отпечатък или въздействието на Съюза в други части на света, вследствие на търговията и инвестициите му в тях. Член 17 обхваща докладването относно помощта за развитие и трансфера на технологии. Той не включва обаче въздействията от търговията и частните финансови потоци. Даваме си сметка, че съгласно РКООНИК, емисиите на другите страни (както развитите, така и развиващите се) трябва да се отчитат от самите тях, както и че съгласно споразуменията от 2010 и 2011 г. развитите страни, включително ЕС, ще подпомагат усилията за подобряване на системите за инвентаризация и мониторинг в развиващите страни. Това представлява полезно развитие, но само по себе си не достига до сърцевината на въпросите, свързани с въглеродния отпечатък на ЕС в останалата част от света. Настоятелно призоваваме Комисията да разгледа допълнително тези аспекти.

4.9 Насърчаваме Комисията и държавите членки да направят всичко възможно, за да гарантират, че във финансовото и технологичното докладване ще бъде включена финансовата и технологичната помощ, която се предоставя **в допълнение към** официалната помощ за развитие (ОПР). По този начин ще се получи по-пълна картина на обхвата и размера на предоставяната помощ от ЕС за развиващите се страни като цяло и следователно ще се подобри разработването на политиките и ще се подпомогне определянето на приоритетите по отношение на намесата във връзка с изпълнението.

4.10 Точността и съгласуваността на докладваната информация в тази област е от особено значение поради това, че за света е изключително важно въпросът с изменението на климата да се решава ефективно и всяка страна да окаже своя полагаем принос към този процес. Навременността също е от решаващо значение, така че да могат своевременно да се идентифицират отклоненията от планове и ангажиментите и да се предприемат незабавни коригиращи действия. Комитетът подкрепя предвидените в новия регламент по-строга дисциплина и процедури за преглед относно споменатите аспекти.

4.11 Повечето от членовете от регламента налагат на държавите членки задължения да предоставят конкретен вид информация на Комисията. Разбираме, че между Комисията, държавите членки и Европейската агенция за околната среда съществуват тесни работни отношения, като и че повечето изисквания са разработени въз основа на сътрудничество и консенсус между Комисията и държавите членки, съвместно с Европейската агенция за околната среда, която отговаря до голяма степен за събирането на подробни данни и контрола на качеството. Силно подкрепяме този подход на сътрудничество, за който считаме, че с най-голяма сигурност би могъл да гарантира възможно най-добрия поток от навременна и точна информация, както и да отстрани трудностите.

⁽⁵⁾ ОВ C 175 от 27.7.2007 г., стр. 47.

4.12 Отбелязваме, че въпреки това е вероятно да има случаи на ненавременен пристигане на определени данни или доклади на отделни държави членки. Изразяваме подкрепата си за включването на разпоредби, които позволяват в такива случаи да се изготвят прогнози (член 9), както и възможността Комисията да започва процедури за нарушение в случай на продължавашо и умишлено неизпълнение.

4.13 Приветстваме изричното признаване в член 25 на ролята на ЕАОС и уверението, дадено ни от Комисията, че целта и занапред ще бъде да продължи да се извършва редовната мониторингова дейност с помощта на отличните професионални структури и мрежи за сътрудничество, създадени от ЕАОС в цяла Европа. ЕАОС разполага с професионалните умения и мрежи за изпълнение на тази задача, а независимите ѝ доклади относно информацията за околната среда и тенденциите за развитие се ползват с висок авторитет и доверие по света. Комитетът счита, че ЕАОС следва да играе водеща роля в прилагането на настоящия регламент и че колкото повече ЕАОС се използва като представител, който оповестява или потвърждава събраната информация, с толкова по-голям авторитет на независимост и достоверност ще се ползва регламентът.

4.14 ЕАОС също така се намира във възможно най-благоприятната позиция да въведе неофициално същите или подобни методи за докладване и отчитане сред някои от непосредствените съседи на Съюза, които вече са установили редовно сътрудничество с агенцията, което носи очевидни ползи. Крайната цел следва да бъде установяване в Европа на режим за мониторинг, който да може да бъде общопризнат като модел или стандарт в практиката в целия свят.

4.15 Изграждане на капацитет. Успешната система за мониторинг и докладване в Европа зависи от наличието на квалифицирани професионални екипи и мрежи във всяка държава-членка, които да събират първичните данни по точен, обективен и навременен начин. Комитетът приветства намерението на Комисията и на ЕАОС да допринесат за подпомагане на капацитета на държавите членки в тази област чрез мрежи за сътрудничество, дейности за създаване на партньорски групи и подкрепа за подходящо обучение. Би било от полза да се отделят конкретни бюджетни средства за тези задачи.

4.16 С радост отбелязваме мнението на Комисията, че регламентът следва да гарантира значително подобрене в обхвата и качеството на информацията в тази област, при ограничени допълнителни разходи поради компенсиращите спестявания,

които ще бъдат направени чрез обединяването на изискванията. Като се има предвид изключителната важност на въпроса за изменението на климата за Европа и света, очевидно е от съществено значение мониторингът и докладването да се извършват подробно и надеждно съгласно предвиденото в регламента. Еднакво важно за момента освен това е да се сведат допълнителните тежести до минимум. Ето защо със задоволство отбелязваме, че регламентът не предвижда допълнителни тежести за бизнеса.

4.17 Настоятелно призоваваме на общо равнище конкретните данни по страни да се споделят в рамките на съответните генерални дирекции на Комисията и звената на Европейската служба за външна дейност (вж. член 2). Това ще насърчи по-широкото използване на ценна информация от тези, които определят секторните и останалите приоритети в съответните генерални дирекции/звена, извършващи планиране.

4.18 Освен осигуряването на обобщени данни за целите на националния и международния мониторинг на напредъка относно ангажиментите във връзка с климата, изключително важно е да продължи разработването на подробните данни, така че приносът на физическите лица и организациите от всякакъв вид във връзка с предизвикателството относно изменението на климата и неговите решения да може да бъде оценен и наблюдаван както от самите физически лица и организации, така и от всички останали. Много е желателно местните и индивидуалните системи за измерване и мониторинг, които се въвеждат, да бъдат съгласувани с националните и международните системи за измерване и мониторинг, така че данните да могат лесно да се обобщават или детайлизират и да може да се сравнява и оценява приносът на отделните политики и действия от страна на различните участници. Въпреки че не е непосредствената цел на този регламент, много е важно това изискване да бъде изцяло взето предвид при разработването на националните и европейските системи за мониторинг, така че да може да се разработи напълно съгласувана мониторингова система на всички нива.

4.19 Бихме искали да споменем и че значителната дейност във връзка със събирането на данните и мониторинга предлага поле за ангажиране на гражданите чрез информационни и образователни материали и съответни практически програми за действие. Трябва да се използва всяка възможност за повишаване на осведомеността и за разясняване и мониторинг на социалното въздействие на политиката във връзка с изменението на климата върху европейските граждани и Комитетът ще продължи да играе активна роля в тази сфера.

Брюксел, 28 март 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Пакета за летищата“, който включва следните четири документа:

„Съобщение от Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите: Летищната политика в Европейския съюз — чрез капацитет и качество към растеж, свързаност и устойчива мобилност“

COM(2011) 823 final,

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно наземните услуги на летищата на Съюза и за отмяна на Директива 96/67/ЕО“

COM(2011) 824 final — 2011/0397 (COD),

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно общите правила за разпределяне на слотовете на летищата на Европейския съюз (преработен текст)“

COM(2011) 827 final — 2011/0391 (COD), и

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно определянето на правила и процедури за въвеждането на свързани с шума експлоатационни ограничения на летищата в Съюза в рамките на балансирания подход и за отмяна на Директива 2002/30/ЕО на Европейския парламент и на Съвета“,

COM(2011) 828 final — 2011/0398 (COD)

(2012/C 181/31)

Докладчик: **г-н McDONOGH**

На 1 декември 2011 г. Европейската комисия, на 13 и 15 декември 2011 г. Европейският парламент и на 20 януари 2012 г. Съветът на Европейския съюз решиха, в съответствие с член 100, параграф 2 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Пакета за летищата“, който включва следните четири документа:

„Съобщение от Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите: Летищната политика в Европейския съюз - чрез капацитет и качество към растеж, свързаност и устойчива мобилност“

COM(2011) 823 final

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно наземните услуги на летищата на Съюза и за отмяна на Директива 96/67/ЕО“

COM(2011) 824 final — 2011/0397 (COD)

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно общите правила за разпределяне на слотовете на летищата на Европейския съюз“ (преработен текст)

COM(2011) 827 final — 2011/0391 (COD)

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно определянето на правила и процедури за въвеждането на свързани с шума експлоатационни ограничения на летищата в Съюза в рамките на балансирания подход и за отмяна на Директива 2002/30/ЕО на Европейския парламент и на Съвета“

COM(2011) 828 final — 2011/0398 (COD).

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 13 март 2012 г.

На 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 28 март) Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 169 гласа „за“, 1 глас „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Следва да се приложи системата за сигурност на летищата с обслужване на едно гише, предложена от Европейската комисия (вж. становището на ЕИСК „Авиационна сигурност за пътниците“⁽¹⁾).

1.2 При разглеждането на въпроса за слотовете следва да се отчита характерът на конкуренцията между авиокомпаниите или обединенията на авиокомпаниии с цел да се предотврати нелоялната конкуренция.

1.3 Таксите за онлайн резервации, например тези, които са свързани със сигурността, следва да бъдат прозрачни, в съответствие с изискването в становището на ЕИСК относно правата на пътниците, ползващи въздушен транспорт⁽²⁾. Когато даден пътник не осъществи пътуване, тарифата следва да бъде минимална, а тези нейни елементи, които авиокомпанията не е длъжна да заплаща би следвало да се възстановят на пътника.

1.4 Националните авиационни власти и регулатори би следвало да позволяват на летищата да проявяват гъвкавост в управлението на търсенето, като съобразяват размера на летищните такси с него и например определят по-високи такси през натоварените периоди за пътуване, отколкото през ненатоварените.

1.5 Правата на пътниците трябва да бъдат по-ясно определени, а правилата относно ръчния багаж трябва да се прилагат еднакво, като се зачита правото на пътниците да извършват покупки преди качването в самолета.

1.6 Много е важно да се въведе възможно най-скоро Единната европейска система за контрол на въздушното движение, като с оглед на ефективността тя следва да включва Украйна и Турция. Това ще спомогне за намаляване на разходите и ще подобри ефективността отвъд националните граници. Посочената система ще доведе до значително съкращаване на разходите. Ще се намали и времетраенето на полетите, като по този начин непряко ще се увеличи натискът върху капацитета на летищата.

1.7 Сигурността на летищата все повече се усложнява и оскъпява, без непременно да става по-ефективна. Следва да се извърши проучване на нейната ефективност, тъй като тя се заплаща от пътуващите граждани. Текущите разходи за сигурност съставляват 29 % от оперативните разходи на летищата през 2009 г. — последната година, за която има налична информация.

1.8 Популярна практика е приходите от летищните магазини и ресторанти да се използват за субсидиране на летищните дейности, обслужващи авиокомпаниите (такси за ползване на пистите, паркингите и др.). Летищата би следвало да продължат да се стимулират да използват максимално удачно своите приходи и да предлагат стоки на дребно, съобразени със специфичните потребности на своите пътници, тъй като този модел гарантира запазването на конкурентния характер на таксите за авиокомпаниите, което им позволява да поддържат и разширяват обхвата на услугите си, а това в крайна сметка облагодетелства пътниците.

1.9 Авиокомпаниите следва да бъдат задължени да превозват съвместно целия багаж срещу разумно заплащане независимо кой е превозвачът. Това следва да подпомогне транзитно пътуващите пътници и да ускори превоза им.

1.10 За всички основни летища следва да се публикуват доклади относно наблюдението на шума и замърсяването.

1.11 Преразгледаният Регламент на ЕС относно наземните услуги трябва да съдържа разпоредби за безопасността, сигурността и качеството на тези услуги в интерес на всички ползватели на летищата, включително пътниците и по-специално пътниците със специфични нужди, например деца, по-възрастни хора, пътници с намалена подвижност и пътници с увреждания.

1.12 По-голям брой доставчици на услуги следва да бъдат одобрени, само ако се изключи възможността за спад в качеството и ако са в сила обвързващи правила, предотвратяващи дъмпинг в заплащането на труда и гарантиращи прехвърлянето на персонала при непроменени условия при смяна на доставчика на услуги, както и адекватни изисквания за квалификация на работниците, включително проучване за надеждност.

1.13 Необходимо е да се гарантира в интерес на авиокомпаниите, операторите на летищата и дружествата за наземно обслужване, че цените на услугите за това обслужване ще са разумни.

1.14 Необходимо е повишаване на сигурността на съдържанието на регистрирания багаж срещу кражба.

1.15 ЕИСК приветства по принцип анализа на Комисията за необходимостта да се повиши капацитетът и качеството на летищата.

2. Контекст – „Пакет за летищата“

2.1 Пакетът съдържа четири документа, а именно:

- Съобщение относно „Летищната политика в Европейския съюз – чрез капацитет и качество към растеж, свързаност и устойчива мобилност“;
- три предложения за регламенти относно:
 - правилата за разпределяне на слотовете на летищата на Европейския съюз;
 - правилата и процедурите за въвеждането на свързани с шума ограничения на летищата в Съюза; и
 - наземните услуги на летищата на Съюза.

Всички предложени мерки са изключително важни, ако искаме европейските летища да не изостават от прогнозираното увеличение на въздушния трафик в ЕС през следващите 10 години.

2.2 В европейското въздухоплаване бяха направени множество стъпки напред, които ще ускорят пътуването по въздух и едновременно с това ще намалят разходите.

⁽¹⁾ ОВ С 100, 30.4.2009 г., стр. 39–43.

⁽²⁾ ОВ С 24, 28.01.2012 г., стр. 125.

2.3 Програмата SESAR (вж. съответното становище на ЕИСК ⁽³⁾) ще окаже революционно въздействие върху ефективността и ще намали времетраенето и закъсненията на полетите, а с това и шума и замърсяването на летищата. Това обаче трябва да бъде съпроводено с увеличена ефективност на наземните дейности, за да се съкрати времето, необходимо за подготовка на самолета между два полета.

2.4 Инициативата „Единно европейско небе“ ще увеличи и обемите на трафика на летищата, а това налага предприемането на действия от страна на националните и европейските органи, вземащи решенията, с които да дадат възможност на летищата да изготвят съответните планове за тази цел.

2.5 Без съмнение след окончателното ѝ въвеждане, програма „Галилео“ ще подобри и ускори аеронавигацията.

2.6 Като инициатива за намаляване на емисиите, от 1 януари 2012 г. е предвидено авиокомпаниите да носят отговорност за всички свои емисии, отделени по време на пътуването, ако излитат или кацат в държава от ЕС, независимо от коя точка в света. Тази мярка би следвало да доведе до постепенното извеждане от експлоатация на по-старите видове въздухоплавателни средства.

3. Слотове

3.1 В плана за действие за 2007 г. е посочено нарастващото несъответствие между капацитета и търсенето в редица натоварени летища на ЕС, чиито претоварвания ще продължат да бъдат безпокойство. Слотове би следвало да се дават на авиокомпаниите, които ги използват успешно и действително имат нужда от тях, особено в контекста на нарастващия трафик.

3.2 Европа няма да бъде в състояние да отговори на голяма част от това търсене поради недостиг на летищен капацитет. Въпреки световната икономическа криза и прогнозираното 40-процентно увеличение на летищния капацитет между 2007 г. и 2030 г. (включително нови летища, нови писти и нови въздушни и наземни инфраструктури), около 2 милиона полета (или 10 % от прогнозираното търсене) няма да бъдат извършени поради недостиг на капацитет.

3.3 По-конкретно до 2030 г. поне 19 европейски летища ще функционират с пълен капацитет по осем часа дневно всеки ден през годината (в сравнение с 2007 г., когато само 5 летища са работили 10 % от времето с пълен или почти пълен капацитет). Това ще окаже сериозно въздействие върху цялата авиационна мрежа, тъй като до 2030 г. претоварванията на тези летища ще доведат до закъснения при излитане или кацане за 50 % от всички полети.

3.4 Летището във Франкфурт, което е един от най-големите авиационни възли в Европа, разполага с нова писта, но независимо от това до 2025 г. търсенето ще продължи през целия ден да надвишава капацитета, което се отнася и за лондонските летища „Хийтроу“ и „Гетуик“, парижкото „Орли“, миланското „Линате“ и летището в Дюселдорф. Ако капацитетът не може да бъде увеличен над планираните 120 полета на час, търсенето ще надвишава през целия ден капацитета и на парижкото летище „Шарл дьо Гол“. Освен това търсенето ще продължи да надхвърля капацитета през част от деня в Амстердам, Мадрид, Мюнхен, Рим („Фиумичино“) и Виена.

3.5 Изправени сме пред това предизвикателство по отношение на капацитета в контекста на нараснало търсене и пренасочване на световния авиационен пазар към далекоизточните пътувания.

3.6 Ще бъде жизненоважно да се използва по-добре съществуващият капацитет на претоварените летища чрез гарантиране на по-ресурсоефективна система за разпределяне на слотове. Ще трябва да се преосмисли начинът на действие на Комисията спрямо заварените положения по отношение на слотове. Много от тях са придобити през последните 50 години, а междувременно в авиационната промишленост са настъпили много промени и някои авиокомпаниите са преустановили дейността си.

3.7 Националните авиационни власти и регулатори би следвало да позволяват на летищата да проявяват гъвкавост в управлението на търсенето, като съобразяват размера на летищните такси с него и например определят по-високи такси през натоварените часове за пътуване, като сутрин и вечер, отколкото през ненатоварените, като средата на следобед и т.н. Целта на това е да се регулират потоците на трафика и пътуването в ненатоварените часове да стане по-привлекателно за пътниците.

3.8 Анализът на това как работи сегашният Регламент за слотове показва, че действащата система на разпределение не позволява оптимално използване на оскъдния капацитет на натоварените летища.

3.9 Поради тези причини Комисията предлага промени в сегашния регламент, с които да се позволи въвеждането на пазарноориентирани механизми в целия ЕС, при условие че се създадат предпазни мерки за осигуряване на прозрачност или лоялна конкуренция, включително по-голяма независимост на координаторите на слотове. Така ще се гарантира, че слотове преминават към тези превозвачи, които могат да се възползват най-добре от тях.

3.10 Изчислено е, че едно преразглеждане на сегашната система за разпределяне ще позволи годишното обслужване на 24 милиона допълнителни пътници на европейските летища, което означава повече от 5 млрд. EUR икономически ползи и до 62 000 работни места до 2025 г. благодарение на по-ефективна по отношение на ресурсите система за разпределяне.

3.11 ЕИСК отбелязва, че голямото увеличение на броя на пътниците на летищата, което Комисията очаква в резултат на предлаганите промени в правилата за разпределянето на слотове, очевидно е свързано преди всичко с обема и икономическата жизнеспособност. Поради факта, че броят на самите слотове не се увеличава, предложението да се разшири търговията със слотове по-конкретно ще облагодетелства предимно големите въздухоплавателни средства с висок капацитет, както и най-натоварените маршрути, които са в състояние да поемат допълнителните разходи. ЕИСК счита, че подобна тенденция няма да е от полза за регионалните свързващи авиокомпаниите в Европа, които играят основна роля в рамките на политиката на сближаване в ЕС, както и в общото мрежово въздействие на въздухоплаването. Най-силните във финансово отношение авиокомпаниите вероятно ще извлекат най-голяма полза, а значителен брой от тях са установени извън Европа. Ето защо ЕИСК настоятелно призовава Комисията да анализира допълнително тези последици и евентуалната необходимост от ответни мерки, преди да се пристъпи към каквито и да било изменения.

⁽³⁾ ОВ С 309, 16.12.2006 г., стр. 133-134.

3.12 Придобиването на някои авиокомпани, които разполагат с ценни слотове на летище „Хийтроу“ и на други летища, както и характерът на конкуренцията между авиокомпаниите или обединенията на авиокомпани, следва да бъдат проучени, за да се предотврати отслабването на конкуренцията или появата на нелоялна конкуренция.

3.13 Въпросът за разпределяне на слотовете за ползване на писти и съпътстващия го проблем на изкривявания и на рисковете някои авиокомпани да се сдобият с доминираща позиция, а някои региони да останат недостатъчно обслужени, са, както се споменава по-горе, все последствия на недостатъчния капацитет на летищата. Макар че тези проблеми могат да бъдат овладени донякъде, единственият целесъобразен дългосрочен подход е да се реши въпросът с недостатъчния капацитет на летищата.

4. Намаляване на шума/ограничения

4.1 Европейската комисия предлага да се променят правилата, налагащи свързани с шума експлоатационни ограничения на летищата, с цел да се осигури последователно и разумно прилагане на балансирания подход на ИКАО. Балансираният подход отчита необходимостта от управление на шума във и около летищата и я балансира с потребностите на пътниците. Крайната цел на предложените промени е постигането на максимално ефективен и устойчив капацитет на пистите на европейските летища — нещо, с което всички вземащи решения органи от ЕС трябва да се съобразяват, когато разглеждат тези предложения.

4.2 Това може да се постигне по няколко начина, чрез отстраняване на стари въздухоплавателни средства, които не са ефективни от гледна точка на разхода на гориво (вж. становището на ЕИСК относно „Ново управление на летищата за намаляване на емисиите на CO₂“⁽⁴⁾). Трябва да се насърчава все по-широкото използване на слънчева енергия за захранване на климатичните и отоплителните инсталации, по примера на летището в Мадрид и в Атина.

4.3 Друг основен начин за намаляване на шума от въздушното движение, при едновременно намаляване на разходите за гориво и емисиите, е чрез ускорено изпълнение на програмата „Единно европейско небе“, и по-специално на програмата SESAR, с цел съкращаване на ненужното задържане при изчакване на слот за излитане/качане.

4.4 С оглед на това Комисията предлага изменения в съществуващите правила за свързаните с шума експлоатационни ограничения, като целта е компетентните органи да получат по-добра възможност за постепенно извеждане от експлоатация от летищата на най-шумните въздухоплавателни средства, което е важна стъпка за постигане на целта на Комисията за максимално ефективното използване на пистовия капацитет.

4.5 По отношение на мерките за намаляване на шума, безопасността на дейностите трябва да бъде от първостепенно значение. Шумът в районите около летищата може да наложи необходимостта от местни коригиращи мерки и активен диалог с хората, които живеят там, като се има предвид, че въздействието на различните ограничения върху капацитета на летищата, например часът на започване на работа, може да даде сериозно отражение върху цялата система на въздухоплаването.

4.6 Шумът налага ограничение върху часовете, в които работят много от летищата, и разбира се, влияе негативно върху капацитета, като води до отклоняване на полети при неблагоприятни климатични условия. Наличните писти за излитане и качане следва да се използват ефективно. Необходимо е да се вземат предвид хората, които живеят в непосредствена близост до съответното летище.

4.7 Докладите от наблюдението на шума и замърсяването следва да бъдат публикувани за всички по-големи летища, с което ще се дадат уверения на живущите в близост до тях, че не са изложени на завишени нива на шум и замърсяване. Населението, живеещо около летища, следва да има на свое разположение всички подходящи източници на информация (относно шума, качеството на въздуха и т.н.), за да може да изразява мнение по евентуалните промени, които се предвиждат. ЕИСК предлага да бъдат създадени местни комитети за информация в местата, в които понастоящем не съществуват такива структури.

4.8 Новите правила трябва да дадат възможност за принос на местното население към решенията на проблемите, свързани с шума. ЕИСК отправя искане към Комисията да проучи дали тези правила са съгласувани с целите на Директивата за качеството на въздуха⁽⁵⁾.

5. Наземно обслужване

5.1 Изравняването на наземния и въздушния капацитет е от първостепенно значение.

5.2 От 2007 г. насам процесът на установяване на регулаторна рамка за „Единното европейско небе“ (по-долу „ЕЕН“) се развива с високи темпове. Втори пакет от законодателни мерки бе приет през 2009 г. с цел да се гарантира функционирането на „Единно небе“ от 2012 г. нататък. Днес рамката е почти завършена. Летищата, които заедно с управлението на въздушното движение представляват инфраструктурата на гражданското въздухоплаване, са един от стълбовете на тази архитектура. Те са от първостепенно значение за мрежата и ако липсва наземен капацитет, това ще повлияе отрицателно на целия проект за ЕЕН.

5.3 От 2012 до 2014 г. целите за ефективност ще важат само за аеронавигационното обслужване при прелитане, като от 2012 г. ще започне наблюдението на ефективността на терминалното аеронавигационно обслужване. Закъсненията се причиняват и от авиокомпаниите или техните доставчици на наземно обслужване (от технически характер, качване на борда и др.), летищата (оборудване и др.) или други страни, участващи в процеса на подготовка на въздухоплавателните средства за полет.

5.4 В контекста на тези констатации Комисията счита, че логиката на схемата за ефективност следва да бъде разширена, така че да обхване летищата като цяло въз основа на ефективен подход „от врата до врата“, като целта е оптимизиране и включване на всички фази на полета от летище до летище. Ефективността не следва да се ограничава само до контролната кула, а следва да се увеличи и на наземно ниво. Наземното обслужване е от първостепенно значение за увеличаване на капацитета на летищата, без да се изискват значителни капиталови инвестиции.

⁽⁴⁾ ОВ С 204, 9.8.2008 г., стр. 39-42.

⁽⁵⁾ ОВ L 152, 11.6.2008 г., стр. 1-44.

5.5 Летищата са част и от технологичното измерение на ЕЕН — програмата SESAR. SESAR има потенциала да увеличи капацитета на летищата, като по този начин задоволи допълнителното търсене и намали броя на забавените или отменените полети.

6. Подобряване на наземното обслужване

6.1 Въпреки че наземните услуги невинаги са видими, нивото на обслужване на пътниците на летищата и във въздуха зависи от качеството на тези услуги. Независимо дали става дума за коректното посрещане на пътниците и обработката на багажа им на летището, обработката на каргото и на пощата, правилната подготовка на въздухоплавателните средства (например почистване на кабината) или функциите от жизненоважно значение за безопасното извършване на полета (например обезлепяване на въздухоплавателното средство), удобните, надеждни, безопасни и икономически ефективни полети не могат да се извършват без тези услуги.

Първоначалната Директива за наземното обслужване от 1996 г., която се отнася най-вече до отварянето на достъпа до пазара за наземни услуги, доведе до все по-голяма динамика на пазарите за наземно обслужване. Степента на конкуренция при ограничените услуги и режимът на достъп обаче все още се различават значително в държавите членки.

6.2 В регламента за наземните услуги трябва да се включат разпоредби за безопасността и ефикасността на тези услуги, в интерес на всички ползватели на летищата. При тези услуги трябва да се отчитат аспектите, свързани с околната среда.

6.3 Обработването на оборудване за придвижване, медицинско оборудване и други видове устройства, които са от жизненоважно значение за пътниците с увреждания, трябва да се извършва в съответствие с най-високите стандарти за качество. Повредата на такова оборудване може да нанесе щети на пътниците с увреждания, пораждайки медицински рискове и сериозно ограничаване на подвижността. Наред с други възможни мерки в това отношение следва да се обмислят специфично обучение на наземния обслужващ персонал, изключения от общите правила за обработване на багажа и достатъчни финансови компенсации за щети, нанесени на такова оборудване.

6.4 С оглед на интересите на авиокомпаниите, летищните оператори и дружествата, извършващи наземно обслужване, е необходимо да се гарантира разумност на цените, които се налагат за услугите.

6.5 ЕИСК споделя виждането на Комисията, заявено в нейното предложение за регламент, че сегашното положение на пазара за наземно обслужване на летищата е незадоволително и че правната рамка от 1996 г. вече не е адекватна. Наземните услуги не са ефективни. Поради липсата на критерии за достъп до пазара в резултат на Директива 96/67/ЕО, между отделните летища в ЕС продължават да съществуват значителни разлики в качеството. ЕИСК подкрепя целта за по-добър капацитет и качество на този пазар въз основа на конкуренция, независим обществен процес на вземане на решения и хармонизирани процедури.

В трудоемък сектор като наземното обслужване съществуват важни социални въпроси, които следва да бъдат взети под

внимание. Системата на тръжни процедури засяга условията на труд на персонала и насърчава неговото текучество. Критериите, прилагани при процедурите за одобрение и за възлагане на договорите, трябва да гарантират, че добре обученият персонал ще бъде задържан или ако се наложи — осигурен с друга заетост, и че конкуренцията не се постига с цената на непрекъснато намаляване на заплащането на труда. Качеството на услугите на разумна цена трябва да бъде основният критерий при възлагане на договорите. Предложението на Комисията се нуждае от подобрене по отношение на критериите за възлагане.

6.6 По-голям брой доставчици на услуги следва да бъдат одобрени, само ако се изключи възможността за спад в качеството и ако са в сила обвързващи правила, предотвратяващи дъмпинг в заплащането на труда и гарантиращи прехвърлянето на персонала при непроменени условия при смяна на доставчика на услуги, както и адекватни изисквания за квалификация на работниците, включително проучване за надеждност.

6.7 Важни събития, водещи до критични смущения на полетите, като например кризата, причинена от вулканичната пепел, и обилните снеговалежи, нарушили дейността на възлови летища, показаха необходимостта от подобрена координация на наземните операции на европейските летища и в мрежата като цяло, както и от укрепване на правата на пътниците.

6.8 ЕИСК приветства целта за въвеждане на стандарти за качество на наземното обслужване на летищата на ЕС. Настоящата реформа следва да задължи авиокомпаниите да превозват съвместно целия багаж срещу разумно заплащане, независимо кой е превозвачът. Това следва да подпомогне транзитно пътуващите пътници и да ускори превоза им. Необходимо е повишаване на сигурността на съдържанието на регистрирания багаж срещу кражба. Трябва също така да се въведат разпоредби за следене на спазването на стандартите за качество, като условие за успешното прилагане на новите системи.

6.9 Справедливият достъп на авиокомпаниите до летищна инфраструктура, предоставен на справедлива цена, има важен принос за изграждането на ефективна обща авиационна система. Появата на конкуренция между летищата спомогна значително за това. Друга важна стъпка в тази насока е предприета през 2009 г. в Европейския съюз с приемането на Директивата относно летищните такси във връзка с общите минимални стандарти за определяне на таксите, налагани на авиокомпаниите за използване на необходимата летищна инфраструктура за изпълняваните полети.

6.10 На летища, през които преминават над 5 милиона пътници годишно, би следвало да се разрешава да работят по трима доставчици на наземно обслужване, след като бъдат въведени и разгърнат действото си предложенията от ЕИСК в настоящото становище мерки относно безопасността, качеството и социалните условия за служителите. Авиокомпаниите би следвало да разполагат с правото да организират свое „само-обслужване“ при съблюдаване на стандартите за качество и безопасност.

7. Ефективност на обслужването на летищата и пистите

7.1 Ефективността на обслужването на летищата и пистите в немалка степен зависи от наземното обслужване.

7.2 Летищата представляват основната връзка между пътниците и авиокомпаниите и качеството на предоставените на летищата услуги е определящ фактор за нивото на обслужване на пътниците и авиокомпаниите. Популярна практика е приходите от летишните магазини и ресторанти да се използват за субсидиране на летишните дейности, обслужващи авиокомпаниите (такси за ползване на пистите, паркингите и др.). През 2009 г. таксите за авиокомпаниите покриваха само 29 % от оперативните (но не и капиталовите) разходи на летищата. Този модел гарантира запазването на конкурентния характер на таксите за авиокомпаниите, което им позволява да поддържат и разширяват обхвата на услугите си, а това в крайна сметка облагодетелства пътниците. Летищата би следвало да продължат да се стимулират да използват максимално удачно своите приходи и да предлагат стоки на дребно, съобразени със специфичните потребности на своите пътници.

7.3 Насърчаването на достъпността и ефективността чрез железопътни връзки е основно изискване за едно ефективно летище. Докато малките летища могат да оптимизират достъпа чрез добре организирана мрежа от автобусни услуги, железопътният транспорт е допълнителен и устойчив вариант за летища от по-голям мащаб или които вече имат релсови пътища в района на терминала. Когато е практически осъществимо, следва да се осигури транспорт по вода до летища като „Схипхол“ и летището в Ница, както и много други.

8. Сигурност

8.1 Необходимо е спешно да се въведе едноетапна проверка, за която Комисията вече е дала съгласието си, на всички европейски летища (вж. становището на ЕИСК относно „Авиационна сигурност за пътниците“⁽⁶⁾).

8.2 Втората цел се отнася до таксите за сигурност. От 2002 г. насам правото на ЕС налага на държавите членки и летищата по-строги изисквания за сигурност. Понастоящем възстановяването на разходите, свързани със сигурността на въздухоплаването, е регламентирано на национално равнище.

8.3 Таксите за онлайн резервации, например тези, които са свързани със сигурността, следва да бъдат прозрачни, в съответствие с изискването в становището на ЕИСК относно правата на пътниците, ползващи въздушен транспорт⁽⁷⁾. Когато даден

пътник не осъществи пътуване, цената на самолетния билет следва да бъде минимална, а тези нейни елементи, които авиокомпанията не е длъжна да заплаща, т.е. летишни такси и държавни налози, би следвало да се възстановят на пътника.

8.4 Проверките за сигурност често са възприемани като бreme от пътниците, въздухоплавателния сектор и летищата. Необходимо е равновесие между повишаването на сигурността и улесняването на пътуванията (вж. становището на ЕИСК относно използването на скенери за целите на сигурността на летищата в ЕС⁽⁸⁾). Би следвало да се утвърдят общи европейски стандарти, с които да се гарантира яснотата и изчерпателността на проверките за сигурност, прилагани към пътниците, които използват съоръжения за придвижване или медицински апарати, както и зачитането на личното достойнство на тази категория пътници.

8.5 Съществуващата забрана за пренасяне на течности и гелове в ръчния багаж ще бъде отменена до април 2013 г. – на пътниците ще бъде разрешено да носят течности на борда на въздухоплавателното средство, при условие че са преминали проверка на летищата на ЕС. Правата на пътниците като цяло трябва да бъдат дефинирани по един по-ясен начин, а правилата относно ръчния багаж да бъдат еднакво прилагани, при зачитане на правото да се извършват покупки преди качването в самолета.

8.6 Технологиата за сканиране се развива бързо и има потенциала да улесни операциите по сигурността както за пътниците, така и за летищата (например чрез намаляване на ръчното претърсване). Това не трябва да засяга основните права, свързани с човешкото достойнство на пътниците⁽⁹⁾.

8.7 Тази година американското правителство ще разшири обхвата на своята програма за експедитивна проверка, известна като „предварителна проверка“ („pre-check“) до 28 летища. В момента тази програма действа в 7 летища и позволява на често пътуващите и на лицата, членуващи в схеми за благонадеждни пътници, да не си свалят обувките, коланите и палтата, когато минават през пунктовете за летищна проверка. Такава мярка би следвало да се обмисли и за европейските летища.

Брюксел, 28 март 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽⁶⁾ ОВ С 100, 30.4.2009 г., стр. 39-43.

⁽⁷⁾ ОВ С 24, 28/01/2012 г., стр. 125.

⁽⁸⁾ ОВ С 107, 6.4.2011 г., стр. 49-52.

⁽⁹⁾ Пак там.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изграждане и експлоатация на европейските системи за спътникова навигация“

COM(2011) 814 final 2011/392 COD

(2012/C 181/32)

Докладчик: **г-н McDONOGH**

На 15 декември 2011 г. Европейският парламент и на 20 януари 2012 г. Съветът на Европейския съюз решиха, в съответствие с член 172 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изграждане и експлоатация на европейските системи за спътникова навигация“

COM(2011) 814 final 2011 — 392-COD.

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 13 март 2012 г.

На 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 28 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 167 гласа „за“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Комитетът приветства направеното от Комисията „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изграждане и експлоатация на европейските системи за спътникова навигация“. Успехът на европейските програми за глобална навигационна спътникова система (ГНСС) е от решаващо значение за благоденствието и сигурността на ЕС в бъдеще. Ние подкрепяме предложението на Комисията да се замени Регламент (ЕО) № 683/2008 с нов регламент, за да се осигури модел за финансиране и управление на програмите „Галилео“ и EGNOS.

1.2 Комитетът категорично подкрепя целта на програма „Галилео“ за създаването на първата глобална спътникова навигационна система (ГНСС), която да е под граждански контрол и да е напълно независима от другите съществуващи системи, за да се осигури непрекъснатост на ГНСС услугите и стратегическо предимство на Европа. Спътниковата навигация се е утвърдила като важно средство в услуга на транспорта, промишлеността и гражданите на Европа и е неприемливо, че в момента сме толкова зависими от американската система GPS и руската система GLONASS по отношение на позиционирането, навигацията и синхронизирането. Европейските услуги на ГНСС трябва да се предоставят посредством европейска инфраструктура, чиято надеждност не е зависима от приоритетите на САЩ, на руските или на китайските военни сили.

1.3 Като се има предвид, че към момента 6 – 7 % от БВП на 27-те държави-членки на ЕС, т.е. 800 млрд. евро, са обвързани с американската GPS система (Обобщение на оценката на въздействието във връзка с европейската глобална навигационна спътникова система, придружаващо „Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за продължаване на изпълнението на европейските програми за спътникова навигация (2014—2020 г.)“ – SEC(2011) 1447, 30.11.2011 г.), Комитетът приветства акцента, който в регламента се поставя

върху оперативната съвместимост между „Галилео“ и GPS. Въпреки това ЕИСК смята, че паралелно с оперативната съвместимост Европа трябва да следва настъпателна политика на замяна на GPS с „Галилео“ и EGNOS като основни технологии за ГНСС в Европа.

1.4 ЕИСК препоръчва да се постави силен акцент върху иновационния потенциал на европейската ГНСС в програмата на ЕС за научни изследвания и иновации — „Хоризонт 2020“ („Хоризонт 2020“ е програма на ЕС с бюджет от 80 млрд. евро, предназначен за инвестиции в научни изследвания и иновации за периода 2014—2020 г.). Системите за спътникова навигация ще бъдат от значителна стойност за технологичните иновации и могат да донесат големи макроикономически ползи на Съюза.

1.5 Успешното изпълнение и управление на европейските програми за ГНСС — както „Галилео“, така и EGNOS — е от решаващо значение за постигането на перспективата за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, заложен в стратегията „Европа 2020“ („Европа 2020“ — Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, COM(2010) 2020). Комитетът отбелязва, че в анализа на разходите и ползите, направен от Комисията (Оценка на въздействието, придружаваща „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за продължаване на изпълнението на европейските програми за спътникова навигация (2014—2020 г.)“ — SEC(2011) 1446 final), е установено, че във вида, в който са предложени, програмите за ГНСС ще донесат на Съюза нетни ползи в размер на 68,63 млрд. евро (116,88 млрд. евро при постоянни цени с 4 %-но годишно скonto, в съответствие с Насоките на ЕС за оценка на въздействието) през жизнения цикъл на системата, обхващащ периода 2014–2034 г.

1.6 При все че подкрепя политическите цели на европейската ГНСС и на предложения регламент за изграждане и експлоатация на системите, ЕИСК подчертава своята загриженост във връзка с управлението на програмите от страна на Европа до

този момент, което е довело до значителни закъснения, повишени разходи и пропуснати ползи. Комитетът се надява, че предложенният регламент ще предостави необходимата политическа подкрепа, управленски структури и рамка за доизграждане на европейската ГНСС, както е предвидено, и произтичащите от това предимства.

1.7 Комитетът отбелязва, че 19,5 % от финансовите ползи, произтичащи от европейската програма за ГНСС, ще дойдат от разрастването на пазара на приложенията на ГНСС надолу по веригата (Оценка на въздействието, придружаваща „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за продължаване на изпълнението на европейските програми за спътникова навигация (2014—2020 г.)“ – SEC(2011) 1446 final). По този повод Комитетът насочва вниманието на Комисията към своето становище от 16 февруари 2011 г. относно „План за действие във връзка с приложенията, базирани на глобалната навигационна спътникова система (ГНСС)“⁽¹⁾. По-специално Комитетът припомня призива си за изготвяне на подробен бизнес план от страна на Европейската агенция за ГНСС (GSA) за разработването на този важен пазар.

1.8 Комитетът смята, че има спешна необходимост от силно маркетингово и търговско лидерство във връзка с европейските системи за спътникова навигация, което да бъде подкрепено от подходящи инвестиции в програми за комерсиализация. Търговското развитие на EGNOS и „Галилео“ е решаващо за постигането на дългосрочен успех. Много е важно пазарът да е наясно каква ценна придобивка представлява европейската ГНСС и да се стимулира използването ѝ. Твърде малко е свършено досега по отношение на това значимо и сложно предизвикателство.

1.9 ЕИСК приветства факта, че Комисията подчертава изискването за добро финансово управление на програмите, за което е заложен бюджет от 7,89 млрд. евро по текущи цени през периода на следващата финансова рамка, обхващащ годините 2014—2020. Комитетът приветства уточнението, което се прави в регламента, че ЕК трябва да управлява средствата, заделени за програмите, и да упражнява надзор върху изпълнението на всички дейности на програмите, включително тези, които са делегирани на Европейската агенция за ГНСС (GSA) и Европейската космическа агенция (ЕКА). ЕИСК също така приветства плановете на Комисията да разработи механизъм за управление на риска и управленски инструменти за свеждане на вероятността от превишаване на разходите по програмите до минимум.

1.10 При все това ЕИСК отбелязва и предупреждението на Комисията, че по отношение на инвестициите в технология за спътникова навигация има голяма несигурност и риск, което затруднява възможността за точно прогнозиране на разходите за програмите. Ето защо, независимо от всякакви споразумения за делегиране (в съответствие с Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 и, по-специално, член 54 от него), Комитетът препоръчва Комисията да провежда ежесечни срещи с GSA и ЕКА по въпросите на управлението на програмите с цел да се следи напредъкът им и да се отстраняват бързо евентуалните възникващи проблеми. Освен това ЕК би следвало да получава подробни доклади за управлението и отчети за счетоводната дейност, както от GSA, така и от ЕКА, най-малко на всеки три месеца.

1.11 Комитетът насочва вниманието на Комисията към свои предходни становища на тема „Галилео“, EGNOS и „Европа 2020“⁽²⁾.

2. Контекст

2.1 Със своята способност да осигуряват много надеждни и точни измервания на положението, скоростта и времето, технологиите за глобална навигационна спътникова система (ГНСС) играят съществена роля за подобряването на ефективността в много сектори на икономиката и в много области на всекидневния живот на гражданите.

2.2 До момента на влизане в експлоатация на „Галилео“, Европа ще трябва да използва спътниковите навигационни услуги на американската GPS или на руската GLONASS за позициониране, навигация и синхронизация. Според изчисленията, зависимостта на Европа от спътниковата навигационна система GPS възлиза на 6–7 % от БВП на ЕС-27, т.е. 800 млрд. евро (SEC(2011) 1447 от 30.11.2011 г.). Въпреки това военните оператори на тези системи не могат да дадат никаква гаранция за осигуряването на непрекъсната услуга.

2.3 Въпреки че постигането на независимост по отношение на глобалната спътникова навигация е основната движеща сила за програмата „Галилео“, оперативната съвместимост със съществуващите и бъдещите системи за спътникова навигация, по-специално американската GPS, представлява важна добавена стойност.

2.4 Програма „Галилео“ е създадена с цел изграждане на независима Европейска глобална навигационна спътникова система (ГНСС).

2.5 Програма EGNOS е регионална спътникова система за повишаване на точността на услугите, предоставяни на Европа, която подобрява сигналите, идващи от съществуващите спътникови навигационни системи като GPS.

2.6 Началото на Европейската програма за спътникова навигация „Галилео“ беше поставено през 2001 г. Първоначално проектът започна на базата на публично-частно партньорство, при което Съвместното предприятие „Галилео“ (СПП) изпълняваше ролята на обща платформа за управление и финансиране. През 2006 г. СПП беше заменено от Европейската агенция за ГНСС (GSA) (известна преди като „Надзорен орган за европейската ГНСС“ (GSA)), която отговаря за управлението на аспектите на европейските програми за ГНСС, които представляват обществен интерес. Европейската космическа агенция (ЕКА) отговаряше за техническото управление и изпълнение на програмите за ГНСС.

2.7 С приетия през 2008 г. Регламент за ГНСС⁽³⁾ ЕС се превърна в единствения политически орган, отговарящ за ръководството и за цялостното финансиране на европейската политика за ГНСС. В Регламента за ГНСС бе утвърдено финансирането от страна на ЕС за програмите „Галилео“ и EGNOS за периода 2007–2013 г. Бюджетът от 3,4 млрд. евро беше разпределен между оставащите за изпълнение фази на развитие и разгръщане на „Галилео“ и функционирането на EGNOS.

⁽²⁾ ОВ С 221, 8.9.2005 г., стр. 28; ОВ С 317, 23.12.2009 г., стр. 103–104 и ОВ С 107, 6.4.2011 г., стр. 44–48.

⁽³⁾ ОВ L 196, 24.8.2008 г., стр. 1.

⁽¹⁾ ОВ С 107, 6.4.2011 г., стр. 44–48.

2.8 В предложението на Комисията за следващата многогодишна финансова рамка за бюджета на ЕС за 2014–2020 г. (COM(2011) 500 от 29.6.2011 г. – „Бюджет за стратегията „Европа 2020“). се предлага програмите за ГНСС да се финансират изцяло от бюджета на ЕС и да се определи таван от 7 млрд. евро по постоянни цени от 2011 г.

2.9 Два основни проблема спъват напредъка по изпълнението на европейските програми за спътникова навигация:

- 1) Поради превишаването на разходите и изоставането спрямо сроковете за завършване на системата, ГНСС, която ще бъде създадена в рамките на програма „Галилео“, няма да стане напълно оперативна в предвидения за това срок – 2013 г.
- 2) Тъй като Регламентът за ГНСС от 2008 г. не урежда създаването на финансова и управленска рамка за програмите „Галилео“ и EGNOS след 2013 г., необходима е ново правно основание за функционирането, поддръжката и управлението на системите в дългосрочен план.

2.10 В предложението на Комисията ще бъде потърсен отговор на тези проблеми чрез изготвянето на нов регламент, който да замени Регламент (ЕО) № 683/2008, като по този начин се създаде структура за финансиране и управление, която да осигури успешното завършване и пускане в действие на програмите „Галилео“ и EGNOS.

2.11 Що се отнася до инфраструктурата, приложеният към предложението анализ на разходите и ползите показва, че оптималното решение е да бъде разположена мрежата от 30 спътници, както бе планирано първоначално, но да се изгради по-проста наземна инфраструктура. Това решение би позволило на ГНСС да предостави всички планирани услуги и ползи, както беше предвидено първоначално, с изключение на това, че пълният вариант на услугата за безопасност на човешкия живот (Safety of Life Service, или съкратено Sol) (Услугата на програма EGNOS за безопасност на живота позволява да се извършва прецизен заход от страна на въздухоплавателните средства с цел повишаване на безопасността на въздухоплаването. Освен това тя помага за намаляване на закъснението, отклоняването и отмяната на полети. Услугата на EGNOS за безопасност на живота също така дава възможност на летищата да увеличават своя капацитет и да намаляват експлоатационните си разходи. И накрая, тя допринася за намаляването на емисиите на CO₂ в сектора.) ще бъде на разположение само в режим на оперативна съвместимост с американската GPS.

2.12 Най-добрият вариант за осигуряване на рамка за управление е да се добавят задачите, свързани с програмното управление на фазата на експлоатация, към съществуващите отговорности на Европейската агенция за ГНСС по отношение на сигурността и пазара. Комисията ще запази отговорността си да управлява средствата, заделени за програмите, и да упражнява надзор върху изпълнението на всички дейности на програмите, включително тези, които са делегирани на Европейската агенция за ГНСС (GSA) и Европейската космическа агенция (ЕКА).

3. Общи бележки

3.1 Програмите EGNOS и „Галилео“ се нуждаят от ясно лидерство и недвусмислена и пълна подкрепа от ЕС, за да се поправят щетите, нанесени от провала на публично-частното

партньорство на Съвместното предприятие „Галилео“ върху доверието на пазара. Със заделянето на бюджетни средства за периода 2014–2020 г. и с предложението за регламент на Комисията се поставя едно добро начало, но отсега нататък ще бъде необходимо да се демонстрира добро управление и последователна политическа подкрепа за програмите, за да се подхранва доверието на пазара.

3.2 Европа трябва да ускори темпото на разгръщане и пазарно развитие на ГНСС, особено като се имат предвид разходите, свързани със забавянето на „Галилео“ и нарастващата конкуренция от страна на САЩ, Русия и Китай. Китай разширява военната си система за спътникова навигация „Бейду“ в глобалната система COMPASS, с намерението да започне да предлага конкурентни граждански услуги в световен мащаб, в това число Европа, до 2020 г. Програмите „Галилео“ и EGNOS трябва да се наложат като ГНСС стандарта в Европа колкото се може по-скоро.

3.3 Европейската система за спътникова навигация би следвало да бъде важна част от програмата за научни изследвания и иновации „Хоризонт 2020“. Създаването на нови продукти и услуги на базата на европейската ГНСС не само ще стимулира интелигентния растеж, но и ще окаже подкрепа на устойчивото развитие, като спомогне за увеличаването на енергийната ефективност и за намаляването на екологичното въздействие на икономическото развитие.

3.4 При съблюдаване на законите за защита на конкуренцията в световен мащаб, може би ще е уместно да се набележат мерки на равнището на ЕС, които да благоприятстват избора на технологии на „Галилео“ спрямо по-несъвършени технологии, особено във връзка с приложения, които изискват доверие в непрекъснатостта на услугата или високи равнища на точност и интегритет, или на сигурност.

3.5 С оглед на значението, което имат чипсетите за приемници (чипсет означава съвкупност от интегрални схеми или чипове, проектирани да работят заедно. Обикновено се продават като един продукт. Чипсетът обикновено се проектира, за да работи с конкретно семейство микропроцесори. Тъй като той контролира комуникацията между процесора и външните устройства, чипсетът играе решаваща роля при определянето на експлоатационните качества на системата.) в контекста на една стратегия за проникване на пазара и за разработване на приложения, от решаващо значение е да бъдат разработвани евтини чипсетове за приемници с двоен режим на употреба (GPS + „Галилео“). Разходите за научноизследователска и развойна дейност следва да бъдат насочени специално към тази цел.

3.6 Необходима е стратегия, позволяваща да се приложат доказаните в практиката способности за снижаване на разходите за единица продукция посредством мащабно серийно производство. Това ще позволи да се намалят производствените разходи за чипсетове за приемници, така че тези, които са съвместими както с GPS, така и с „Галилео“, да могат да се конкурират по цена с тези, съвместими единствено с GPS.

3.7 За да развие пазара за европейски продукти и приложения на ГНСС надолу по веригата, GSA се нуждае от агресивна стратегия за развитие на пазара, ръководена от висококвалифициран екип.

3.8 Следва да се разработи глобална маркова стратегия за EGNOS/„Галилео“, с цел да се приведат в съответствие целите, да се изтъкне стойността на марката, да се опрости предоставяната на пазара информация и да се изяснят маркетинговите приоритети.

3.9 Качеството на въвежданите на пазара технологии и услуги, базирани на „Галилео“, трябва винаги да бъде с най-висок стандарт. Трябва да се поддържа строг качествен контрол по отношение на разработването и прилагането на технологиите на равнище краен потребител.

3.10 За съжаление някои създадени на по-ранен етап продукти на EGNOS не са достатъчно издържани технически, за да отговарят на изискванията на клиентите. В рамките на бъдеща маркова стратегия следва да се разработи знак за качество за всички одобрени EGNOS/„Галилео“ технологии, така че марката да бъде защитена от накърняване на репутацията.

Брюксел, 28 март 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно общата организация на пазарите на продукти от риболов и аквакултури“

COM(2011) 416 final,

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Икономическия и социален комитет и до Комитета на регионите — Реформа на общата политика в областта на рибарството“

COM(2011) 417 final,

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно външното измерение на общата политика в областта на рибарството“

COM(2011) 424 final

и „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно общата политика в областта на рибарството“

COM(2011) 425 final

(2012/C 181/33)

Докладчик: г-н **Gabriel SARRÓ**

Съдокладчик: г-н **Franco CHIRIACO**

На 1 септември 2011 г. Съветът, на 13 септември 2011 г. Европейският парламент решиха, за предложения COM(2011) 416 final и COM(2011) 425 final в съответствие с член 43 от Договора за функционирането на Европейския съюз, и на 5 октомври 2011 г. Комисията за COM(2011) 417 final и COM(2011) 424 final в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно общата организация на пазарите за рибни продукти и продукти от аквакултури“

COM(2011) 416 final,

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Икономическия и социален комитет и до Комитета на регионите — Реформа на общата политика в областта на рибарството“

COM(2011) 417 final,

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно външното измерение на общата политика в областта на рибарството“

COM(2011) 424 final и

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно общата политика в областта на рибарството“

COM (2011) 425 final.

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 14 март 2012 г.

На 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 28 март 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 152 гласа „за“, 5 гласа „против“ и 14 гласа „въздържал се“.

1. Заключение

1.1 ЕИСК споделя мнението на Комисията относно необходимостта от едновременно преразглеждане на Общата политика в областта на рибарството (ОПОР) и Общата организация на пазара (ООП), тъй като по този начин се укрепва необходимата интеграция, последователност и координация между експлоатацията, преработката и предлагането на пазара на риба, аквакултури и миди и ракообразни.

1.2 Като цяло, ЕИСК счита за правилни общите и конкретните цели на предложението, както и принципите му за добро управление. ОПОР трябва да гарантира, че дейностите, свързани с рибарството и аквакултурите, осигуряват дългосрочни и устойчиви екологични, икономически и социални условия и допринасят за наличието на хранителни продукти, като същевременно се прилага принципът на предпазливост и екосистемен подход.

1.3 Въпреки това ЕИСК счита, че в предложението за регламент не се конкретизират мерките за управление на риболова, необходими за цялостно възстановяване и поддържане на рибните запаси на равнище, надхвърлящо това на максималния устойчив улов (МУУ), за гарантиране на гражданите на здравословни и качествени продукти от риболов и аквакултури, за подкрепа за просперитета на рибарските общности и рентабилността на производителите и преработвателите и за предлагане на атрактивни и по-сигурни работни места.

1.4 Комитетът одобрява общите норми за достъп до водите на Съюза, които вече са в сила и които носят повече ползи за местните рибарски общности.

1.5 Комитетът одобрява вида на предложените мерки за опазване и техническите мерки, които трябва да се адаптират към различните риболовни зони.

1.6 ЕИСК подкрепя предложението за изготвяне на многогодишни планове с цел възстановяване и поддържане, доколкото това е възможно, на рибните запаси над нивата, позволяващи максимален устойчив улов до 2015 г. Тази похвална цел е трудна за осъществяване в смесените риболовни зони, поради което ЕИСК призовава Комисията да потърси практически решения за разрешаване на проблемите, които могат да възникнат в тези риболовни зони.

1.7 ЕИСК счита за приоритетно държавите членки с подкрепата на Комисията да предоставят на научните институти необходимите средства, за да могат да отговорят адекватно на нуждите от приложни изследвания и да обхванат всички рибни видове, които се експлоатират за търговски цели, както и свързаните и зависимите видове и тяхната околна среда.

1.8 Във връзка с политиката за забрана на изхвърлянето на улов, ЕИСК счита, че това е желана цел, но настоява за прилагане на по-постепенен и по-пропорционален подход, основаващ се на постепенното намаляване на количествата изхвърлян улов, като същевременно се подкрепят и насърчават селективността на уредите за риболов, мерки, насочени към оползотворяване на улова посредством преработката му в

продукти с добавена стойност и търсенето на търговски възможности, както и приспособяване на инфраструктурата за плавателните съдове и рибарските пристанища.

1.9 ЕИСК счита, че в предложението не е застъпена в достатъчна степен регионализацията и не се съдържат никакви мерки в посока децентрализация.

1.10 Що се отнася до относителната стабилност и нейното прилагане при разпределянето на възможностите за риболов между държавите членки, ЕИСК настоява за актуализиране на този критерий, който е остарял и не отразява настоящото състояние на риболовните флоти и на районите, които са силно зависими от риболова. Освен това Комитетът предлага разпределянето на възможностите за риболов чрез актуализиране на относителната стабилност да се основава на набор от прозрачни екологични, икономически и социални критерии.

1.11 Комитетът счита, че предложението, свързано с прехвърляемите риболовни концесии, е неясно и че Комисията следва да разясни тълкуването на приложимите членове, в частност що се отнася до определението за „прозрачни и обективни критерии“ при предоставянето на концесии. Освен това Комитетът настоява да се вземе предвид въздействието на тази мярка върху заетостта и да се предвидят конкретни мерки за наетите рибари.

1.12 Във връзка с управлението на риболовния капацитет ЕИСК счита, че Комисията би трябвало да извърши най-късно до 2014 г. подробна оценка на риболовния капацитет, включваща мощността и тонажа, но също и вида на уредите и други характеристики на корабите. Въз основа на тази оценка държавите членки следва да бъдат задължени да приведат риболовния си капацитет в съответствие с наличните ресурси.

1.13 Комитетът счита, че за екосистемното управление на риболовните райони е от съществено значение при събирането на данни да се набляга в максимална степен на екологичните данни съгласно Рамковата директива за морска стратегия и критериите за постигане на добро екологично състояние.

1.14 ЕИСК споделя като цяло предложенията на Комисията във връзка с външната политика. При все това изразява опасенията си по отношение на някои аспекти, упоменати в параграф 3.7.9 на настоящото становище.

1.15 ЕИСК приветства факта, че Комисията признава общото европейско измерение на политиката в областта на аквакултурите. ЕИСК призовава за засилване на екологичния контрол и за изготвяне на гъвкава административна рамка и на единно правно пространство за развитие на устойчиви аквакултури, което да даде възможност за задържане на населението и генериране на богатство в крайградските райони, като упоредно с това се гарантират в пълна степен спазването, съвместимостта и интеграцията в екологичен план.

1.16 Във връзка с новия финансов инструмент, ЕИСК счита, че би трябвало да бъде отделено по-голямо значение на ролята на рибарите и на рибарските общности в устойчивото развитие на крайбрежните зони, като се предвидят социални мерки, по-специално мерки за подкрепа в случаи на загуба на работни места и помощи за обучението и преквалификацията на работниците с акцент върху младите хора и жените.

1.17 ЕИСК изразява съжаление, че социалното измерение, предвидено във всички фази на сектора на рибарството и аквакултурите (производство, преработване и продажба) не присъства в предложението с конкретни мерки за подобряване на условията на живот и работа и счита, че трябва да се насърчава участието на социалните партньори на съответното ниво.

1.18 ЕИСК призовава Комисията да вземе предвид различните изисквания, изразени от отделните участници от сектора. Реформата на ОПОР трябва да отговори на нуждите както на корабособствениците, така и на екипажите.

1.19 ЕИСК счита, че определение на дребномащабния риболов, основаващо се единствено на критерия за дължина на плувателния съд, е прекалено опростенческо и по този начин огромна част от флотата за дребномащабен риболов би попаднала в категорията на съдовете за промишлен риболов.

1.20 ЕИСК подкрепя целите и принципите, по които ще се ръководи новият регламент относно общата организация на пазара и приканва Комисията да вземе предвид бележките, които Комитетът отправя в настоящото становище.

1.21 Загрижен за избягването на нелоялната конкуренция на пазара на ЕС, ЕИСК призовава вносните продукти да отговарят на същите хигиенно-санитарни условия и да подлежат на същия контрол, които се прилагат към общностните продукти, включително пълната проследяемост „от водата до масата“, и настоява за задълбочени проверки както на границата, така и на местата на произход, които да гарантират адекватно спазване на тези стандарти, допринасящи за безопасността на храните. В тази връзка Комитетът смята, че различните генерални дирекции на Европейската комисия би трябвало да прилагат последователен подход.

1.22 ЕИСК подчертава, че всички тези предложения се отнасят също и до сладководния риболов и аквакултури, и призовава Комисията да отчете по балансиран начин техните специфични характеристики.

2. Контекст

2.1 Контекст на Регламента относно ОПОР („Основен регламент“)

2.1.1 ОПОР беше създадена през 1983 г. и остава в сила, с малки промени, в продължение на двадесет години, докато Регламент (ЕО) № 2371/2002 не я реформира в дълбочина. През 2009 г. Комисията анализира действието на реформираната ОПОР и заключи, че въпреки постигнатия напредък, целите за постигане на устойчиво развитие на рибарството във всичките му измерения (екологични, икономически и социални) не са изпълнени и че много рибни запаси са били свръхексплоатирани.

2.1.2 Това заключение се съдържа в Зелената книга⁽¹⁾ относно реформата на общата политика в областта на рибарството. В посветеното ѝ становище на Комитета, одобрено с голямо мнозинство, се препоръчва „предприетите мерки да послужат за защита на заетостта и териториалното сближаване,

а стратегическите цели да позволят запазване на баланса между икономическия, социалния и екологичния стълб, за да се гарантират и насърчат отговорно и устойчиво поведение на всички звена от веригата за доставка на риба“. Темите, върху които следва да се настоява повече в бъдещата реформа на ОПОР, са следните:

— установяване на диференциран риболовен режим за дребномащабните крайбрежни флоти;

— въвеждане на социална глава, която да доведе до хармонизиране на условията на труд на рибарите;

— подобряване на пазарните условия и на търговските практики;

— допълняемост с политиката за морската среда, която да доведе до по-значима и по-ефективна научноизследователска дейност по отношение на политиката в областта на рибарството;

— цялостно интегриране на ОПОР в рамките на международните организации (ООН, ФАО)⁽²⁾.

2.1.3 В становището на Комитета относно „Развитие на регионалните зони за управление на рибните запаси и контрол върху риболова“⁽³⁾ се посочва, че „Комитетът приветства намерението за радикална реформа на ОПОР и в частност на нейната цел да се създаде децентрализирана политика, по-малко зависима от вземаните в Брюксел подробни решения и предоставяща повече възможности за местно и регионално участие в управлението на рибарството. Въпреки това липсват необходимите за ефективното действие на подобна политика подробности, яснота и режим на санкции, които трябва да бъдат включени“, както и че „не може да има устойчиво рибарство без развитие на рибните запаси“ и се препоръчва „да се даде приоритет на екологичната устойчивост като основа за икономическата и социалната устойчивост“.

2.1.4 В същото становище се подчертава и че „за да бъде ефективно подобряването на планове за управление на базата на квоти, основаващи се на „максималния устойчив добив“ (МУД), е необходимо да бъдат определени по-високи равнища, които действително да дават възможност за развитието на всички регулирани видове, като това следва да бъде направено до 2015 г.“

2.2 Контекст на Регламента относно общата организация на пазарите на продукти от риболов и аквакултури

2.2.1 Общата организация на пазарите на продукти от риболов и аквакултури датира от 1970 г. Нейната правна рамка се определя от Регламент (ЕО) № 104/2000 г. От 2008 г. насам Комисията извършва обстоятелни оценки и широки консултации с цел да се отчетат недостатъците, установени при изпълнението на действащите понастоящем разпоредби, неотдавнашното развитие на европейския и на световните пазари, както и развитието на дейностите, свързани с рибарството и аквакултурите.

⁽²⁾ CESE, OB C 18 от 19.1.2011 г., стр. 53-58.

⁽³⁾ CESE, OB C 24 от 28.1.2012 г., стр. 48.

⁽¹⁾ COM(2009) 163 final.

2.2.2 С новото предложение за регламент се установява обща организация на пазарите на продукти от риболов и аквакултури, която включва следните инструменти:

- а) професионални организации (организации на производителите и междубраншови организации),
- б) правила за предлагане на пазара,
- в) информация за потребителите,
- г) правила за конкуренция,
- д) проучване на пазара.

2.2.3 ЕИСК смята, че към предходните алинеи трябва да се добави нова, която да регулира търговските отношения с трети страни, така че всички вносни продукти да отговарят на стандартите на Европейския съюз и да подлежат на ефективен контрол.

3. Анализ на предложението за реформа на ОПОР и бележки на Комитета

3.1 Обхват и цели

3.1.1 ОПОР обхваща опазването, управлението и експлоатацията на морските и сладководните биологични ресурси, аквакултурите, както и преработката и предлагането на пазара на продукти от риболов и от аквакултури, когато тези дейности се осъществяват на територията на държавите членки или във водите на Съюза, включително от страна на риболовни кораби под флага на трети държави, или извън териториалните води на Европейския съюз, когато се извършват от риболовни кораби на Съюза или от граждани на държавите членки.

3.1.2 Общата политика в областта на рибарството трябва да гарантира, че дейностите, свързани с риболова и аквакултурите, създават дългосрочни и устойчиви екологични, икономически и социални условия и допринасят за наличието на хранителни продукти, като същевременно се прилага принципът на предпазливост и екосистемен подход в управлението на рибарството, така че до 2015 г. да се постигне експлоатация на живите морски биологични ресурси, която възстановява рибните запаси и ги поддържа над нивата, позволяващи максимален устойчив улов, като същевременно се включат изискванията на екологичното законодателство на Европейския съюз.

3.1.3 За да бъдат постигнати тези цели, ОПОР трябва по-специално да премахне нежелания улов на запасите от търговски видове, като постепенно се гарантира, че всеки улов на такива запаси се разтоварва на сушата. Тя също трябва да създаде условия, допринасящи за ефективността на риболовните дейности, за насърчаване на развитието на аквакултурите в Европейския съюз, за осигуряване на адекватен стандарт на живот за тези, които зависят от риболовните дейности, като вземе предвид интересите на потребителите и гарантира систематично и хармонизирано събиране и управление на данните.

3.1.4 ЕИСК изразява като цяло съгласието си с обхвата и общите и конкретните цели на ОПОР, както и с принципите ѝ за добро управление. Комитетът обаче изразява съжаление, че не се отделя достатъчно внимание на опазването, управлението и

експлоатацията на сладководните биологични ресурси. Комитетът призовава Комисията да включи в предложенията си специфичните особености на сладководния риболов и аквакултури, включително съответствието им с ОСП. ЕИСК припомня, че все още съществува необходимост от създаване на работни групи, подобни на тези за морския риболов, които да обединяват опита в прилагането на обща политика в областта на сладководното рибарство и да правят предложения за нейното актуализиране.

3.1.5 При все това ЕИСК счита, че в предложението регламент не се уточняват необходимите мерки за управление, насочени към управление на рибарството с цел възстановяване и опазване на рибните запаси, и по този начин постигане на целите за изграждане на устойчиво и съобразено с екосистемите рибарство, за предоставяне на висококачествени и здравословни рибни продукти на гражданите, за гарантиране на просперитета на рибарските общности и повишаване на доходите в отраслите за производство и преработка на риба, както и за повишаване на привлекателността и безопасността на работните места в тях, като бъде отделено по-голямо значение на участието на социалните партньори на всички равнища ⁽⁴⁾.

3.2 Достъп до водите

3.2.1 Във водите, разположени на по-малко от 12 морски мили от изходните линии и които са под суверенитета или юрисдикцията на държавите членки, от 1 януари 2013 г. до 31 декември 2022 г. държавите членки имат право да ограничат риболова до риболовните кораби, опериращи обичайно в тези води с достъп от близките пристанища, както и до риболовни кораби на ЕС, собственост на друга държава членка в рамките на съседски отношения, съществуващи между тези държави, позволяващи такъв риболов.

3.2.2 Също така през този период във водите до 100 морски мили от изходните линии на Азорските острови, Мадейра и Канарските острови съответните държави членки могат да ограничат риболова до кораби, които са регистрирани в пристанищата на посочените острови. Ограниченията не се прилагат за кораби на Съюза, които традиционно извършват риболов в посочените води, доколкото тези кораби не надвишават традиционно упражняваното риболовно усилие.

3.2.3 Комитетът подкрепя тези мерки за достъп до водите, които вече са в сила и които би трябвало да бъдат допълнени с мерки за осигуряване на преференциален достъп на тези, които извършват социално и екологично устойчив риболов, който носи по-голяма полза на местните рибарски общности.

3.3 Мерки за опазването на морските биологични ресурси

3.3.1 ЕИСК счита, че многогодишните планове, въведени в настоящата ОПОР, в определени случаи са имали значително положително въздействие и прилагането им трябва да продължи, както е предвидено в новото предложение, като се анализират проблемите на плановите, които не са работили добре, и като винаги се основават на солидни научни изследвания, проведени от научни организации на ЕС. Освен това Комитетът счита, че би трябвало да се предвидят подходящи гъвкави корекционни механизми.

⁽⁴⁾ COM(2011) 417 final.

3.3.2 Във връзка с целта на многогодишните планове да възстановят и поддържат всички рибни запаси над равнища, способни да осигурят максимален устойчив улов до 2015 г., ЕИСК счита, че целта е похвална (основаваща се на разпоредбите на Конвенцията на ООН по морско право (UNCLOS), които са правно обвързващи за ЕС от 1998 г. насам) и беше изтъкната отново в доклада от Световната среща на върха относно устойчивото развитие през 2002 г., на който се основава Комисията, за да предложи въпросната мярка и в който дословно се казва: „за постигането на устойчив риболов е необходимо да се приемат следните мерки на всички равнища: поддържане или възстановяване на рибните популации на равнища за постигане на максимален устойчив улов, като, когато е възможно, тези цели се прилагат спешно по отношение на крайно намалелите популации, но най-късно до 2015 г.“

3.3.3 Комитетът счита, че целта за максимален устойчив улов предоставя известна свобода на тълкуване относно начините на прилагане и отбелязва трудността за постигането ѝ в някои смесени риболовни зони, предвид това че различните видове риби взаимодействат и процентите на улов, които определят равнището на риболовното усилие не съответстват на максималния устойчив улов за всеки отделен вид. ЕИСК приканва Комисията да намери практически решения за решаване на проблемите, които могат да възникнат в смесените риболовни зони.

3.3.4 ЕИСК призовава Комисията да вземе под внимание факта, че мерките за подобряване на състоянието на запасите в риболовните зони на Общността не би трябвало да оказват отрицателно въздействие върху устойчивостта на запасите в други зони, като резултат от увеличаване на международната търговия с рибни продукти и изместване на риболовния капацитет на ЕС.

3.3.5 За да може многогодишните планове да се основават на най-добрата научна оценка на рибните запаси, ЕИСК счита за приоритетно държавите членки, с подкрепата на Комисията чрез Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР), да предоставят на научните институти необходимите средства, за да могат да отговорят адекватно на нуждите от проучвания и да обхванат всички експлоатирани рибни видове. В случаите, когато липсва съответна научна оценка, трябва да се прилага принципът на предпазливост, определен в Споразумението на ООН от 1995 г. относно рибните запаси. От друга страна, Комитетът счита за абсолютно необходимо да се насърчава диалогът между научните среди и рибарите.

3.3.6 Също така Комитетът счита, че прилагането на мерките за поддържане или възстановяване на рибните запаси над равнищата, позволяващи максимален устойчив улов до 2015 г., ще окаже влияние върху риболовния капацитет на флотите на държавите членки и би трябвало да гарантира, че приоритетно се премахват онези сегменти от флотата, които вредят в най-голяма степен на околната и социалната среда. Затова Комисията трябва да предвиди мерки за тяхното приспособяване, предлагайки социални и професионални алтернативи за риболовния сектор, с цел избягване на настоящата загуба на работни места, дължаща се на лошо състояние на рибните запаси. В този смисъл ЕИСК приканва да се направи подробна оценка на социално-икономическото въздействие на многогодишните планове в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план.

3.3.7 Съдържанието на многогодишните планове и рамката на техническите мерки трябва да посочват приложното им поле по отношение на запасите, риболовните зони и морските екосистеми, и целите им, съвместими с общите и конкретните цели на ОПОР, описани в параграф 3.1.1. Рамките за технически мерки за всеки многогодишен план трябва да допринасят за поддържането или възстановяването на рибните запаси над нивата, позволяващи максимален устойчив улов, за намаляване на улова на маломерни екземпляри от рибните запаси и на нежелания улов на морски организми, и за смекчаване на въздействието на риболовните уреди върху екосистемата.

3.3.8 ЕИСК счита, че както съдържанието, така и рамките за техническите мерки, предвидени в член 14, отговарят на целите на реформата на Общата политика в областта на рибарството, поради което изразява своето одобрение. Тези технически мерки трябва да се прилагат, като се отчитат особеностите на различните риболовни зони.

3.3.9 Що се отнася до задължението, предложено от Комисията, за разтоварване на сушата на целия улов (забрана за изхвърляне на улов), разглежданото предложение за реформа на ОПОР определя график между 1 януари 2014 г. и 1 януари 2016 г., период по време на който редица рибни запаси, подлежащи на ограничения на риболова, трябва да се качват и задържат на борда на риболовните кораби, считано от 1 януари на съответната година. Ще бъдат установени минимални референтни размери за опазване на всички рибни видове, чиято продажба се допуска само за смилае за рибни брашна или храна за животни. За риба, уловена при надхвърляне на определените възможности за риболов, се определят стандарти за предлагане на пазара в съответствие с общата организация на пазарите.

3.3.10 Що се отнася до предложението за налагане на забрана на изхвърлянето на определени видове по определен график, ЕИСК счита, че това е похвална цел, но че понастоящем е много трудно да бъде изпълнена в определени риболовни зони, по-специално в смесените. В действителност социално-икономическите последици може да бъдат толкова тежки, че да се наложи голям брой кораби да бъдат изведени от експлоатация. Ето защо Комитетът счита, че следва да се изготвят мерки за смекчаване на тези последици. ЕИСК настоява за по-постепенен и по-пропорционален подход, основаващ се на селективността на риболовните уреди и на постепенното намаляване на количествата изхвърлян улов, като същевременно се подкрепят и насърчават мерки, насочени към оползотворяване на улова посредством преработката му в продукти с добавена стойност, както и приспособяване на инфраструктурата за плавателните съдове и рибарските пристанища.

3.3.11 Комитетът смята, че би било много подходящо и полезно да се извърши проучване на произхода на изхвърлянето на улов за всяка риболовна зона, за да се използват във всяка риболовна зона най-подходящите инструменти за намаляване на изхвърлянето.

3.3.12 Комитетът счита, че забраната за изхвърляне не може да се прилага ефективно без подходящо обучение на работниците. ЕФМДР трябва да предвиди подкрепа за съответните дейности в областта на обучението.

3.3.13 По отношение на регионализацията, Комисията може да упълномощи държавите членки в рамките на многогодишен план да уточнят мерките за опазване и техническите мерки, приложими към корабите под техен флаг, във връзка със запасите във водите на Съюза, за които са им били разпределени възможности за риболов, при условие че тези мерки са съвместими с целите на ОПОР и обхвата на многогодишния план и са не по-малко строги от съществуващите изисквания в законодателството на Съюза. Тези мерки се нотифицират на Комисията, която ги оценява по всяко време, и при необходимост – на други заинтересовани държави членки и на съответните консултативни съвети.

3.3.14 Що се отнася до националните мерки, които държава членка може да приеме за опазването на рибните запаси във водите на Съюза, мерките се приемат само при условие че се прилагат единствено за риболовните кораби под флага на тази държава членка или в случай на риболовни дейности на лица, установени на нейната територия; съвместими са с целите на ОПОР и са не по-малко строги от съществуващите изисквания в законодателството на Съюза.

3.3.15 Държава членка може да предприеме недискриминационни мерки за опазване и управление на рибните запаси и за свеждане до минимум на въздействието на риболова в зоната от 12 морски мили, измерени от нейните изходни линии, при условие че Съюзът не е приел мерки за опазване и управление конкретно за тази зона. Ако тези мерки могат да засегнат риболовните кораби на други държави членки, те се приемат само след като проектът на мерките, придружен от обяснителен меморандум, бъде обсъден с Комисията, съответните държави членки и съответните консултативни съвети.

3.3.16 Комитетът счита, че въпреки че мерките могат да се оказат подходящи, предложенният регламент не съдържа ясни механизми за децентрализиране на вземането на решения и смята, че трябва да се вземат предвид съображенията в неотдавнашното му становище относно „Развитие на регионалните зони за управление на рибните запаси и контрол върху риболова“.

3.4 Достъп до ресурсите

3.4.1 В новото предложение още веднъж се гарантират риболовните възможности, предоставени на държавите членки въз основа на системата за ОДУ (общ допустим улов) и на квоти, като се прилага принципът на относителна стабилност между държавите членки.

3.4.2 Във връзка с относителната стабилност, ЕИСК отново изразява позицията си, съдържаща се в становището му относно Зелената книга, и настоява върху необходимостта от актуализиране на този критерий, така че да бъдат отчетени промените, настъпили след въвеждането му през 1976 г. Доказателство за необходимостта от тази актуализация е, че Комисията отново предлага да се разреши на държавите членки да обменят помежду си всички или част от възможностите за риболов, които са им предоставени – сигурен знак, че относителната стабилност, установена преди повече от 35

години, е остаряла и не отразява настоящата реалност на риболовните флоти и зоните, които са силно зависими от риболова. Освен това ЕИСК счита, че разпределянето на квотите чрез актуализиране на относителната стабилност не трябва да се основава единствено на улова в исторически план, а да включва и набор от прозрачни екологични, икономически и социални критерии.

3.4.3 В предложението се казва, че не по-късно от 31 декември 2013 г. всяка държава членка създава система за прехвърляеми риболовни концесии за всички риболовни кораби с обща дължина 12 метра или повече и за всички риболовни кораби с обща дължина под 12 метра, извършващи риболов с теглени уреди. Държавите членки могат да включат в системата за прехвърляеми риболовни концесии риболовни кораби с обща дължина под 12 метра, които използват други видове уреди, различни от теглени, като уведомят Комисията за това.

3.4.4 Комитетът счита, че текстът на предложението е неясен и Комисията би трябвало да изясни тълкуването му, в частност що се отнася до определението за „прозрачни и обективни критерии“ при предоставянето на концесиите. В тази връзка ЕИСК счита, че оператори, които не зачитат правата на работниците, не трябва да бъдат допускани за участие. Създаването на прехвърляеми риболовни концесии би могло да бъде възможност за въвеждане в този сектор на съответствие със социалните норми, за да се гарантира качеството и безопасността на работата на рибарския сектор в Европа и да се попречи на евентуална нелоялна конкуренция въз основа на по-ниски оперативни разходи.

3.4.5 ЕИСК се противопоставя на приватизацията на морските ресурси. В резултат на това счита за неприемливо предложението на Комисията за пазар за прехвърляне на риболовни права между частни предприятия, защото, за да се улесни излизането им от сектора, ще се увеличи несигурността на работниците. Риболовните права трябва да се управляват единствено от държавите членки.

3.4.6 Прехвърляемите риболовни концесии могат да доведат до количествено намаляване на капацитета, но не и до качествено намаляване или премахване на най-вредните за околната среда, енергийно неефективните и социално неблагоприятните елементи на флота. Освен това често риболовните права се концентрират в ръцете на малък брой оператори, някои дори чужди на сектора, които след това преотдават под наем риболовната дейност на други, често същите, които преди това са извършвали риболов в тези води.

3.4.7 Комитетът би подкрепил предложението за въвеждане на система от прехвърляеми риболовни концесии, при положение че системите не са задължителни и решението дали да се прилагат в техните води се взема от държавите членки, не се прилага извън водите на Съюза и основната му цел е опазването на рибните запаси в дългосрочен план, въз основа на устойчиви екологични, икономически и социални критерии.

3.4.8 ЕИСК изразява някои резерви относно прилагането на системата за флотата, която лови риба в Средиземно море, тъй като Комисията не е уточнила в предложението си как ще го осъществи.

3.4.9 ЕИСК счита, че трябва да се гарантира, че прехвърлянията на риболовни концесии между държавите членки ще протичат при същите условия като тези, които са предвидени между граждани на една и съща държава членка. В анализа на последиците от тази система върху конкурентоспособността и рентабилността на флотите на различните държави членки трябва да бъде отделено специално внимание на тези, които се характеризират с висок процент на внос на рибни продукти.

3.5 Управление на риболовния капацитет

3.5.1 В обяснителния меморандум към предложението се посочва, че свръхкапацитетът на флотата е един от основните проблеми на ОПОР. В представения от Комисията на Европейския парламент и на Съвета доклад относно задълженията за нотифициране, произтичащи от Регламент (ЕО) № 2371/2002, се посочва, че „всички държави членки са спазвали правните ограничения на риболовния капацитет“ и че „мнозинството (от държавите членки) понастоящем разполагат с флоти, чийто капацитет е по-малък от определените им граници. Тази разлика е средно 10 % за тонажа и 8 % за мощността“.

3.5.2 Комисията запазва тези ограничения и в новото предложение. В член 35 от него се установяват тавани на риболовния капацитет на флотите на държавите членки, влизащи в сила на 1 януари 2013 г.

3.5.3 Комитетът счита, че въпреки че държавите членки спазват тези тавани на риболовния капацитет, Комисията трябва да ги адаптира въз основа на по-точно отчитане на риболовния капацитет, включваща мощността и тонажа, както и вида на риболовните съоръжения и други характеристики на съдовете, с цел да ги адаптира към наличните ресурси.

3.5.4 ЕИСК счита също, че би било много интересно в предвидената в член 36 („Регистри на риболовния флот“) информация да се включи състоянието на риболовния капацитет във връзка с наличните ресурси.

3.6 Научна база за управление на рибарството

3.6.1 Научната база за управление на рибарството е изцяло отговорност на държавите членки, които следва да събират технически, екологични и социално-икономически данни за екосистемно управление на техните риболовни зони.

3.6.2 Комитетът счита, че за екосистемното управление на риболовните зони е от основно значение при събирането на данни да се обръща максимално внимание на получаването на данни за околната среда, а навременното предоставяне на надеждни данни следва да се включи в системата за разпределяне на квотите, като неспазването на това условие би трябвало да се санкционира.

3.6.3 От 2014 г. нататък събирането, управлението и използването на данни ще се извършва в рамките на многогодишна програма. Междувременно ще продължи да се прилага Регламент (ЕО) № 199/2008 относно програмите за събиране и управление на данни.

3.6.4 Държавите членки ще приемат национални програми за събиране на научни данни, за научни изследвания и иновации в областта на рибарството. Създава се позиция национален кореспондент, отговарящ за координирането на национално равнище на събирането и управлението на научни данни за целите на управлението на рибарството.

3.6.5 ЕИСК подкрепя този научен подход, счита че в научно-изследователските програми следва да се търси информация за всички видове, за които понастоящем липсват научни данни, и смята, че консултативните съвети или други децентрализирани заинтересовани органи следва да бъдат включени в тези усилия.

3.7 Външна политика

3.7.1 ЕС е един от малкото големи играчи в риболова, със силно присъствие във всички морета и океани в света, дължащо се на дейностите на неговите флоти, на инвестициите, на двустранните споразумения с трети страни и на членството в основните регионални организации за управление на рибарството (РОУР). Освен това ЕС разполага с преработвателен и търговски сектор, който все повече се интернационализира.

3.7.2 ЕС е също и един от големите пазари на рибни продукти от гледна точка на потреблението и на вноса – факт, който налага голяма отговорност за поемане на ангажимент за осигуряване на устойчиво управление на риболовните дейности и опазване на световните рибни ресурси.

3.7.3 ЕИСК споделя мнението на Комисията, че ЕС следва да популяризира в световния и многостранния дневен ред устойчивото рибарство в цял свят, като поддържа принципа на отговорния риболов – най-вече по отношение на околната среда, но като включва и социални и икономически аспекти. ЕС следва също да насърчава прозрачните и справедливи търговски мерки, тъй като търговската му политика следва да съответства на принципите на отговорния и устойчив риболов.

3.7.4 ЕИСК изразява съгласие с общите принципи, посочени в предложението по отношение на международните организации в областта на рибарството и на споразуменията за устойчиво рибарство. В този смисъл следва също да бъдат включени рибарските предприятия от Общността, които са направили инвестиции извън ЕС и които следва да бъдат изрично обхванати от правото на ЕС. Също така държавите членки следва да бъдат задължени да информират Комисията за всички договорености между техни поданици и трета страна, позволяващи на съдове, плаващи под техния флаг, да извършват риболов във води под юрисдикцията или суверенитета на трета страна. Реформата на външното измерение на ОПОР се извършва в сложни условия за сектор рибарство както в ЕС, така и в голям брой развиващи се страни, поради намаляването на рибните ресурси, все по-нарастващото присъствие на други океански флоти и въздействието на изменението на климата, ЕС следва да създаде благоприятна среда за частни европейски инвестиции в устойчиви риболовни дейности в страните от АКТЬ, генериращи висока добавена стойност и достойни работни места в тези страни, като гарантира високи стандарти на управление.

3.7.5 ЕИСК счита, че участието на ЕС в международните организации, по-специално в РОУР, следва да има за цел подобряване на опазването на рибните запаси и гарантиране на високо равнище на изпълнение на мерките за управление на рибарството от всички засегнати страни.

3.7.6 Действащите в момента споразумения за асоцииране в сектор рибарство (САСР) имат за цел да направят така, че съдовете на ЕС да извършват риболов в регулирана среда, характеризира се с правна сигурност, на излишъците от запаси в изключителните икономически зони на редица трети страни. Комисията счита, че действащите САСР следва да бъдат трансформирани в споразумения за устойчиво рибарство (СУР), насочени към опазване на ресурсите и устойчивост на околната среда, към по-добро управление и към ефективност на подкрепата за сектора.

3.7.7 ЕИСК счита тази нова ориентация за целесъобразна. За тази цел ЕС следва да развива СУР, насочени към създаване в засегнатата трета развиваща се страна на благоприятна среда за устойчивите екологични, социални и икономически дейности, въз основа на прозрачен механизъм за диалог с широко участие на всички заинтересовани страни за изпълнение на приоритетите на развиващата се страна за устойчиво развитие на рибарството. СУР следва да се основават на научно обосновани и прозрачни становища, на оценки на социалните, икономическите и екологичните последици от всяко споразумение, на по-голям принос на корабособствениците в разходите, свързани с правата на достъп, и на зачитането на правата на човека. ЕИСК смята, че зачитането на правата на работниците следва да се добави към критериите, на които следва да отговарят предприятията, работещи чрез СУР. Освен това е необходимо да се осигури подкрепа за развиващите се страни, с цел подобряване на техния капацитет за инвестиции и оценки на морските ресурси в техните териториални води. Освен да осигуряват достъп на общностната флота до териториалните води на трети страни, СУР с трети страни следва да допринасят за развитието на рибарството на третата страна, като създават нови отрасли в сектор рибарство на страната и по този начин насърчават продоволствената сигурност и по-голямото равенство, повишавайки пристанищната дейност в тази страна и едновременно с това подобрявайки социалното равнище чрез осигуряване на нови устойчиви работни места за нейните жители. Комитетът призовава Комисията да подобри управлението чрез прилагане на социални и екологични критерии и създаване на всички необходими инструменти за гарантиране на непрекъснатото изпълнение и зачитане на СУР. Следва да се извършват оценки на икономическото, социалното и екологичното въздействие на развитието на рибарството в третата страна, засегнат от споразумение в областта на рибарството, и да бъдат предоставяни на разположение на всички заинтересовани страни, за да се даде възможност за информирано участие и за диалог между заинтересованите страни в ЕС и в засегнатите държави от АКТЬ.

3.7.8 ЕИСК приветства предложението да се включи клауза за прозрачност в бъдещите споразумения в областта на рибарството, за да се гарантира, че кумулативните усилия в рибарството (на местните и на всички чуждестранни флоти, извършващи дейност в съответна изключителна икономическа зона) са известни. Подобна клауза, както и подобреното събиране на данни и

изследователската дейност ще спомогнат за оценяване на равнището на наличните излишъци на запаси. ЕИСК смята, че съществува необходимост от по-голяма прозрачност в дейността на споразуменията за устойчиво рибарство по отношение на публикуването на предварителните и последващите оценки, които съдържат важни данни, като например количеството на улова на флотите на ЕС във водите на страните от АКТЬ.

3.7.9 При все това ЕИСК изразява тревога от някои предложения в съобщението относно външното измерение на ОПОР. По-специално, във връзка със СУР, Комитетът изразява съжаление, че Комисията вече не споменава, че СУР следва да бъдат инструменти за защита на дейността и заетостта в общностните флоти, действащи в рамките на тези споразумения, предвид техните специфични характеристики и значението им за региони, които зависят в голяма степен от рибарството. ЕИСК също така не разбира защо клаузата за изключителни права става по-строга. Комитетът счита, че би било по-добре тази клауза да стане по-гъвкава, с цел да се улесни в изключителни случаи достъпът на общностната флота до териториалните води на трети страни. По отношение на таксите за достъп до териториалните води на трети страни, ЕИСК счита, че корабособствениците от ЕС следва да плащат разумни и пропорционални суми, които не застрашават конкурентоспособността на предприятията, въз основа на анализ на ситуацията за всеки отделен случай, тъй като условията за риболов не са еднакви във всички трети страни. И накрая, Комисията не споменава необходимостта от договаряне на подходящи технически условия, позволяващи максимално използване на възможностите за риболов.

3.7.10 ЕИСК потвърждава несъмнената необходимост от насърчаване на опазването на рибните запаси и засилване на усилията на световно равнище във всички съответни международни организации за премахване на незаконния риболов (ННН).

3.7.11 Комитетът счита, че е необходимо да се изиска от флотите на трети страни да изнасят продуктите си в ЕС при същите социални и екологични условия, които се изискват от общностната флота.

3.7.12 ЕИСК приветства със задоволство включването в предложението на член относно съгласуваността с други политики на ЕС, който следва да обхване околната среда, търговията, хигиенните и санитарните условия, социалната област, заетостта, развитието и външните отношения.

3.8 Аквакултури

3.8.1 ЕИСК приветства признаването от Комисията на общоевропейското измерение на политиката в областта на аквакултурите и създаването на необвързващи стратегически насоки на ЕС относно общите приоритети и цели на развитието на аквакултурите. По-специално Комитетът приветства предложението от държавите членки да се поиска до 2014 г. да изготвят многогодишни национални стратегически планове за техните територии.

3.8.2 ЕИСК счита за важна целта да се определят ясно показателите за устойчивост в различните области - екологична, икономическа и социална - особено когато се разглежда потенциалът за растеж на аквакултурите в Европейския съюз и широкият им принос за сигурността на хранителните доставки.

3.8.3 ЕИСК счита, че е от основно значение в реформираната ОПОР да бъдат включени заключенията от съобщението „Нов импулс за стратегията за устойчиво развитие на европейската аквакултура“⁽⁵⁾, по-конкретно по отношение на насърчаването на конкурентоспособността на предприятията, създаването на основа за устойчив растеж и подобряването на имиджа и управлението на сектора.

3.8.4 В този смисъл Комитетът призовава за създаване на гъвкава административна рамка и единно правно пространство за развитието на устойчиви аквакултури, което може да спомогне за задържане на населението и за генериране на богатство в крайградските райони, като същевременно подчертава необходимостта от зачитане, опазване и интегриране в местната околна среда.

3.8.5 ЕИСК предлага бъдещият регламент да носи приобщаващото заглавие „Регламент относно общата политика в областта на рибарството и аквакултурите“.

3.9 Контрол и прилагане

3.9.1 Спазването на правилата на ОПОР ще бъде осигурено посредством ефективна система на Съюза за контрол на рибарството, включително борба срещу незаконния, недеклариран и нерегулиран (ННН) риболов.

3.9.2 ЕИСК изразява съгласие с предложенията на Комисията по отношение на контрола и прилагането на правилата на ОПОР, въпреки че счита, че е необходимо да се създаде достатъчна правна основа, така че нарушителите да не могат да избягват санкциите.

3.9.3 По отношение на предложението държавите членки да могат да изискват от риболовните си кораби принос, пропорционален на разходите за прилагането на системата за контрол, Комитетът счита, че подобна тежест би била твърде голяма за онези кораби, които вече поемат много големи разходи в материални и човешки ресурси, за да изпълнят всички изисквания на Регламент (ЕО) № 1224/2009.

3.10 Финансови инструменти

3.10.1 ЕС ще може да предоставя финансова помощ на държавите членки и на операторите за постигане на целите на ОПОР.

3.10.2 Финансовата помощ за държавите членки ще може да се прекратява (спиране на плащанията) или намалява посредством финансова корекция, ако те не постигнат целите на ОПОР. Тези мерки следва да бъдат съразмерни с естеството, степента, продължителността и повторемостта на неспазването.

3.10.3 Финансовата помощ за операторите ще може да се спира временно или да се прекратява и/или намалява в случай

на сериозни нарушения на правилата на ОПОР. Тези мерки следва да бъдат съразмерни с естеството, степента, продължителността и повторемостта на сериозните нарушения. Комитетът приветства тази разпоредба и смята, че тя трябва да включва и държавите членки, които не спазват правилата на ОПОР.

3.10.4 ЕИСК счита, че новият финансов инструмент следва да предоставя по-голяма роля на рибарите в устойчивото развитие на крайбрежните зони, включително мерки за защита от загуба на работни места и помощи за обучение и преминаване към други дейности като аквакултурите, преработващата промишленост, дейностите по опазване или морския транспорт.

3.10.5 ЕИСК установява, че Комисията не е включила в пакета реформи финансовите му предложения и я приканва да направи това, с цел да предостави възможност за цялостна оценка на бъдещата ОПОР. Въпреки че в предложението относно многогодишната финансова рамка се запазва като цяло непроменено бюджетно финансиране в размер на 6 700 млн. евро⁽⁶⁾, не става ясно какво е неговото разпределение между глави „Рибарство“ и „Морски въпроси“.

3.11 Консултативни съвети

3.11.1 С предложението се създават консултативни съвети за всяка област на компетентност на рибарството, посочена в регламента, както и един консултативен съвет за аквакултурите, с цел да се насърчи балансирано представителство на всички заинтересовани страни и да се допринесе за постигането на целите на ОПОР.

3.11.2 Тези съвети заменят регионалните консултативни съвети, създадени с реформата от 2003 г., а функциите им включват представяне на препоръки, предложения и проблеми на Комисията и на съответните държави членки по въпроси, свързани с управлението на рибарството и аквакултурите, както и осигуряване на принос – в тясно сътрудничество с научните работници (които според ЕИСК следва да участват в създаването и в работата на съветите) – за събирането, предоставянето и анализирането на данните, необходими за формулиране на мерки за опазване, както и публикуване на доклади и становища относно предложенията за мерки за управление и организация, по които консултативната с тях е задължителна.

3.11.3 Комитетът счита, че в предложението за регламент следва да се представи по-задълбочено „балансираното представителство на всички заинтересовани страни“, като бъде посочено, че социалните партньори ще участват на подходящите равнища и в съответствие с обичаите на всяка държава членка.

3.11.4 Финансовата помощ от ЕС и действията на държавите членки следва да осигуряват по-голяма подкрепа за заинтересованите страни в консултативните съвети, по-специално за дребномащабния риболов.

⁽⁵⁾ COM(2009) 162, становище CESE 646/2010, 28.4.2010 г. (ОВ С 18, 19.1.2011 г., стр. 59-63).

⁽⁶⁾ COM(2011) 500 от 29.6.2011 г. „Бюджет за стратегията „Европа 2020“, част II, стр. 88.

3.11.5 ЕИСК изразява учудване от това, че Комисията не споменава в предложението си ролята на Консултативния съвет на ЕС по рибарство и аквакултури, както и тревога от възможното изчезване на многосекторните работни групи, които разглеждат въпроси, свързани с пазара, търговската политика и общи въпроси. Наличието на консултативни съвети, включително за аквакултурите, не предлага между-секторни форуми, които да разглеждат съвместно въпроси, свързани едновременно с рибарството, аквакултурите и преработващите предприятия.

3.12 Социално измерение и дребномащабен риболов

3.12.1 ЕИСК счита, че в предложението на Комисията има определени пропуски, които трябва да бъдат запълнени, по-специално липсата на социално измерение и на подходящо определение за крайбрежен и дребномащабен риболов и за улов на миди и ракообразни.

3.12.2 По данни на Евростат, между 2001 и 2010 г. броят на рибарите е намалял с 20 % до 203 200 души, от които едва 40 % работят за своя сметка. От друга страна, през 2005 г. броят на заетите в сектора като цяло е бил пет милиона души. ЕИСК счита, че социално-икономическото измерение на устойчивостта заслужава също толкова внимание, колкото и екологичното измерение.

3.12.3 Както посочва в становището си относно Зелената книга, ЕИСК счита, че Комисията не отчита в достатъчна степен социалните аспекти на ОПОР. Затова Комитетът повтаря казаното в становището, по-специално по отношение на липсата на систематично признаване на професионалната квалификация между държавите членки, необходимостта от събиране на хармонизирани статистически данни за произшествията и причините за тях – каквито понастоящем не съществуват на равнище ЕС – и неотложната нужда от повишаване на значимостта на сектора, като се гарантира равнище на достойно заплащане на работещите в него.

3.12.4 ЕИСК не счита, че настоящата реформа ще реши проблемите на заетостта, които засягат работещите в сектора и поради това предлага съпътстващи мерки от социално-икономически характер (диверсификация на дейностите, преквалификация, обучение и сигурност за работещите в сектора), които да спомогнат за смекчаване на въздействието от реформите, при максимално участие на институционалните, икономическите и социалните субекти.

3.12.5 Социалните аспекти следва да се отчитат на всички етапи (производство, преработка и реализация на пазара) в секторите рибарство и аквакултури, като бъдат направени конкретни предложения за подобряване на условията на живот и труд.

3.12.6 По отношение на малките крайбрежни флоти Комисията запазва настоящото определение за дължина на съдовете под дванадесет метра, с изключение на траулери. Комитетът счита, че не се отчита реалното състояние на малките флоти в различните държави членки и че се установява един единствен произволен критерий, който вероятно ще създаде ситуации на дискриминация. Поради това ЕИСК се застъпва за

приемане на допълнителни критерии, различни от размера, чрез които да се разграничава този изключително диверсифициран вид риболов – например времето, прекарано в открито море, разстоянието до брега или връзките с местните общности. Според Комитета е по-подходящо тази група да се определя на местно, регионално или национално равнище, отколкото чрез единен критерий на равнище ЕС, чието прилагане би поставило голяма част от малките флоти в категорията съдове за промишлен риболов.

3.12.7 ЕИСК счита също, че даляните следва да бъдат включени в определението за дребномащабен риболов, като им бъдат предоставени, когато е подходящо, същите права и задължения като на останалите малки флоти.

3.13 ЕИСК отбелязва, че в предложението за регламент на Комисията се предоставят широки правомощия за приемане на делегирани актове. Въпреки това, като се има предвид, че приемането на такива актове от Комисията трябва да бъде нотифицирано едновременно на Европейския парламент и на Съвета и може да бъде отхвърлено от всеки от тях, ЕИСК намира, че са налице гаранции за тяхното прилагане.

4. Анализ на предложението за реформа на ОПОР и бележки на Комитета

4.1 Въведение

4.1.1 Общата организация на пазара в сектора на рибните продукти и аквакултурите ще се прилага за продаваните в ЕС рибни продукти и продукти от аквакултури, посочени в приложението към регламента, ще допринесе за постигането на целите на ОПОР и ще се ръководи от заложените в нея принципи на добро управление.

4.1.2 Както е посочено в параграф 2.2.2, тя ще включва следните инструменти: професионални организации, правила за предлагане на пазара, информация за потребителите, правила за конкуренция и проучване на пазара.

4.1.3 ЕИСК подкрепя целите и принципите, от които ще се ръководи новият регламент за общата организация на пазара.

4.2 Професионални организации

4.2.1 Организации на производителите в сектор рибарство ще могат да се създават като групи по инициатива на производители на рибни продукти в една или повече държави членки и ще бъдат признавани в съответствие с предложението за регламент.

4.2.2 Въпреки ключовата им роля за прилагането на ОПОР, развитието на организациите на производителите беше ограничено както поради сложността на общата организация на пазара, така и поради – преди всичко – трудностите пред търговията при условия, в които правилата по отношение на конкуренцията затрудняват изправянето пред големите търговци на едро и в които се позволява евтин внос на риба и ракообразни, които не отговарят на основните изисквания за безопасност на храните, като пълно проследяване „от водата до масата“.

4.2.3 ЕИСК се застъпва за намаляване на бюрокрацията и административната тежест, особено ако организациите на производителите ще трябва да се справят с нежелания улов в резултат от забраната на изхвърлянето на улов. Комитетът препоръчва също да се преразгледа политиката на конкуренция, така че да се позволи на организациите на производителите да концентрират предлагането, което понастоящем е изключително разпокъсано, по оперативен ефективен и правно сигурен начин. По-специално следва да се улесни интегрирането на дребните рибари.

4.2.4 Организации на производители на аквакултури ще могат да се създават като групи по инициатива на производителите на аквакултури в една или повече държави членки и ще бъдат признавани в съответствие с предложението за регламент.

4.2.5 Комитетът подкрепя създаването на организации на производителите в секторите рибарство и аквакултури въпреки посочените трудности, тъй като досега те даваха голям тласък на ОПОР.

4.2.6 Ще могат също така да се създават междубраншови организации като групи по инициатива на операторите в секторите рибни продукти и аквакултури в една или повече държави членки и ще бъдат признавани в съответствие с предложението за регламент.

4.2.7 ЕИСК приветства възможността за създаване на междубраншови организации, представляващи значителна част от поне две от следните дейности: производство, преработка или търговия с рибни продукти и продукти от аквакултури. Въпреки че им се забранява да упражняват пряко дейности в областта на производството, преработката или търговията, тези организации биха могли – в допълнение към предвидените в предложението мерки – да спомогнат за диверсифициране на рибните продукти на различните пазари и за подобряване на рентабилността на всички етапи от веригата в рибарството и аквакултурата.

4.2.8 ЕИСК подкрепя целта на междубраншовите организации и мерките, които те могат да приемат, но счита, че липсва член относно финансирането на този вид организации.

4.3 Разширяване на приложното поле

4.3.1 Държавите членки могат да направят приетите стандарти в рамките на организация на производители или междубраншова организация обвързващи, при определени условия, за производителите и операторите, които не членуват в съответната организация. Те могат също така да задължат тези производители и оператори да заплащат на организацията на производителите или на междубраншовата организация сума, представляваща пълната или частичната равностойност на разходите, които поемат членовете на организацията.

4.3.2 ЕИСК счита, че това предложение може да доведе до подобряване на условията за преработка и търговия с рибни продукти и продукти от аквакултури и да допринесе за стабилизирането на пазарите.

4.4 Стабилизиране на пазарите

4.4.1 Организациите на производителите ще могат да финансират складирането на определени рибни продукти с цел

запазване на стабилността на пазарите, но единствено в случаите, когато отговарят на редица условия.

4.4.2 ЕИСК счита този механизъм за подходящ. Въпреки това Комитетът е на мнение, че организациите на производителите също следва да имат свобода да решават кои видове да бъдат включвани. От друга страна, ЕИСК смята, че е необходимо да се установят референтни цени за аквакултурите по същия начин, както това се предлага за рибните продукти. Тези референтни цени следва да бъдат придружени от ефективни механизми за намеса, приспособени към конкретните характеристики на пазарите на рибни продукти и продукти от аквакултури.

4.4.3 ЕИСК призовава Комисията, държавите членки и секторът да потърсят по-усъвършенствани и ефективни механизми за балансиране на търсенето и предлагането на морски продукти. Мерките за координация и съгласуване с междубраншовите организации биха могли да бъдат добра отправна точка.

4.5 Информация за потребителите

4.5.1 Изброените в приложението към предложението за регламент рибни продукти и продукти от аквакултури, които се продават на територията на ЕС, включително вносните, ще могат да се предлагат за продажба на дребно на крайния потребител, единствено ако техните обозначения или етикети включват определена минимална задължителна информация: търговско наименование; метод на производство; район, в който е уловен или отгледан продуктът; дата на улова или на добива; пресен или замразен е продуктът. Пригответната или консервирана риба, хайверът и неговите заместители, пригответните и консервираните ракообразни, мекотели и останалите безгръбначни могат да се продават, единствено ако на обозначенията или етикетите им са посочени първите три от задължителните елементи за рибните продукти и аквакултурите – търговско наименование на вида, метод на производство и район, в който продуктът е бил уловен или отгледан.

4.5.2 От една страна, в предложението за информация за потребителите се въвеждат нови изисквания (както за продуктите по Глава 3, така и за продуктите по Глава 16, разгледани в Приложение II относно описанието на стоките), които не са включени в настоящите регламенти относно общата организация на пазара, а от друга страна – обхватът на тези мерки се разширява върху вноса.

4.5.3 ЕИСК счита, че новите изисквания по отношение на информацията за потребителите са положителни, но следва да бъдат анализирани подробно, за да се вземат предвид специфичните характеристики на различните форми на представяне на рибните продукти и продуктите от аквакултури.

4.5.4 Тези нови изисквания трябва действително да отговарят на положителни елементи, които предлагат на потребителите истинска добавена стойност, не създават объркване между етикетите и проследяване, не представляват технически пречки за производителите и съответстват на последните реформи на Регламент (ЕС) № 1169/2011 за предоставяне на информация за храните на потребителите⁽⁷⁾ и Регламент (ЕО) № 1224/2009 за създаване на система за контрол на Общността за гарантиране на спазването на правилата на общата политика в областта на рибарството⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ ОВ L 304, 22.11.2011 г., стр. 18-63

⁽⁸⁾ ОВ L 343, 22.12.2009 г., стр. 1.

4.5.5 Поради всичко това ЕИСК счита, че преди да въведе нови изисквания в областта етикетирания, Комисията трябва да направи оценка на въздействието, в което да анализира тяхната жизненост, приложимост и полезност за потребителите.

4.5.6 В отговор на искането за по-голяма прозрачност, в предложението е предвидена възможността, доброволно и без да бъде в ущърб на наличното пространство за задължителната информация, да се предоставя екологична, етична или социална информация, информация за техниките на производство и за хранителното съдържание на продуктите. ЕИСК счита, че всяко предложение за доброволно предоставяне на информация следва да се основава на регулирани минимални стандарти, които да не позволяват тази информация да обърква потребителите или да създава нарушения на пазара.

4.5.7 Комитетът подчертава необходимостта от засилване на контрола върху правилата за проследяване на морските продукти като начин за засилване на определянето на произхода на уловените или добитите продукти и за осигуряване на изпълнението на изискванията за продоволствена сигурност по цялата верига на рибарството и аквакултурите и на всички етапи от нея (производство, преработка и продажба).

4.5.8 ЕИСК препоръчва, с цел избягване на нелоялна конкуренция на пазара на ЕС, за вносните продукти да се прилагат същите хигиенно-санитарни изисквания и изисквания за контрол като за общностните продукти, включително пълно проследяване „от морето до масата“, и призовава за строг контрол на границите и в местата на произход, за да се гарантира подходящо спазване на тези правила, които допринасят за безопасността на храните.

В този смисъл Комитетът счита, че различните генерални дирекции на Европейската комисия следва да приемат съгласуван подход.

4.5.9 Комитетът изразява убеждението, че следва да бъде разгледана възможността за разширяване на хармонизацията на критериите за производство върху социални и трудови аспекти и върху опазването и устойчивостта на околната среда. За тази цел ЕИСК предлага преди сключването на търговски споразумения между ЕС и трети страни да се извършва оценка на тяхното социално и екологично въздействие и на обхвата им, а резултатите от тяхното действие да се наблюдават непосредствено и редовно, за да се предотврати подкопаване на конкурентоспособността на европейските предприятия в областта на рибарството, улова на ракообразни и аквакултурите и на техните търговски и преработвателни вериги.

4.6 Проучване на пазара

4.6.1 В предложението се предвижда Комисията да предприеме поредица от действия за информиране на различните участници в секторите рибарство и аквакултури за положението и развитието на секторите, като отчита международния контекст, наблюдава веригата на доставките, анализира тенденциите на пазара и извършва *ad hoc* проучвания на ценообразуването. ЕИСК приветства това предложение.

4.7 Делегиране на правомощия

4.7.1 ЕИСК изразява съгласие с делегирането на правомощия на Комисията, тъй като всички те се отнасят до ефективното прилагане и контрол на предложението за регламент относно общата организация на пазара.

Брюксел, 28 март 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1185/2003 на Съвета за премахването на перките на акулите на борда на риболовните кораби“

COM(2011) 798 final — 2011/0364 (COD)

(2012/C 181/34)

Докладчик: г-н ESPUNY MOYANO

Европейският парламент и Съветът, съответно на 30 ноември 2011 г. и на 13 декември 2011 г., решиха, в съответствие с член 43, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1185/2003 на Съвета за премахването на перките на акулите на борда на риболовните кораби“

COM(2011) 798 final — 2011/0364 (COD).

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 14 март 2012 г.

На 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 28 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 103 гласа „за“, 30 гласа „против“ и 22 гласа „въздържал се“.

1. Заключение

1.1 Комитетът отхвърля категорично практиката на „премахване на перките на акулите“ от който и да е риболовен флот в света.

1.2 Комитетът е съгласен с Комисията, че отпадането на специалните разрешителни за риболов и въвеждането на политика на „прикрепените перки“ ще гарантира, че няма да се практикува премахване на перките на акулите в ЕС. Все пак Комитетът е загрижен за икономическите и социалните последици от тези мерки, тъй като счита, че трябва да се търсят алтернативни методи, чрез които да се гарантира изпълнението на забраната за премахване на перките, без да се засягат сериозно рентабилността на предприятията и сигурността на екипажите, въпреки че тези алтернативи няма да отстранят констатираните от Комисията проблеми по отношение на наблюдението и правоприлагането.

1.3 ЕИСК предлага следните алтернативни мерки:

1.3.1 задължение за разтоварване в същото пристанище на телата и на перките;

1.3.2 отпадане на специалните разрешителни за корабите, превозващи пресни продукти;

1.3.3 издаване на специални разрешителни за хладилните кораби, при условие че се използва механизъм за проследяване, който да гарантира съответствието между телата и разтоварените перки;

1.3.4 въвеждане от всички регионални риболовни организации (РРО) на програма за статистически документи за търговията с перки от акула.

1.4 Комитетът препоръчва всички РРО да приемат планове за управление на улова на акули, чрез които да се въведат между другото и мерки за ограничаване на риболовното усилие, пространствени и времеви забрани и забрана за трансбордиране в открито море.

1.5 Комитетът призовава Европейската комисия да направи всичко възможно, за да гарантира спазване на забраната за премахване на перките на акулите от флоти на трети страни, които за съжаление все още го практикуват, и на задълженията за предаване на РРО на надеждни данни за улова на тези видове от флоти на трети страни.

1.6 ЕИСК призовава Европейската комисия да гарантира в писмен вид, че операцията по обработване, която по необходимост ще се извършва в трети страни на разтоварване, за цялостно премахване на перките ще се счита за „просто рязане“ и следователно няма да промени общността произход на продукта.

2. Въведение

2.1 С Регламент (ЕО) № 1185/2003 на Съвета за премахването на перките на акулите на борда на риболовните кораби ⁽¹⁾ се установява обща забрана на практиката на „премахване на перките на акулите“, при която перките се отделият, а останалата част от тялото на акулата се връща в морето — практика, позната под наименованието „finning“.

2.2 С регламента се разрешава също така на държавите членки да издават специални разрешителни за риболов, допускащи премахване на перките на акулите на борда, като телата не могат да бъдат връщани в морето. С цел да се гарантира съответствие между телото на перките и телата, е установено тегловното съотношение „перка спрямо живо тегло“.

2.3 Комисията счита, че издаването на тези специални разрешителни не гарантира осъществяване на контрол върху премахването на перките и поради това предлага, от една страна, разрешителните да бъдат отменени, а, от друга страна, да се разреши перките на акулите да бъдат частично срязани по дължина и загнати към трупата.

⁽¹⁾ ОВ L 167, 4.7.2003 г., стр. 2.

3. Общи бележки

3.1 Комитетът отхвърля категорично практиката на премахване на перките от който и да е риболовен флот по света.

3.2 ЕИСК установи, че много учени, държави членки, НПО и рибарският сектор считат, че няма доказателства за съществуване на практиката премахване на перките на акулите в ЕС ⁽²⁾. Но със сигурност тази практика съществува в други страни извън ЕС.

3.3 Комитетът смята, че за да се разбере защо е необходимо да се запазят специалните разрешителни за риболов, е важно да се познава дейността на корабите за повърхностен риболов с парагади, извършващи улов на голяма дънна акула, които до момента са използвали тези разрешителни.

3.3.1 Флотът на Общността от кораби за повърхностен риболов с парагади, който извършва улов на акули, се състои от приблизително 200 кораба ⁽³⁾. Всеки от тях се нуждае от екипаж, състоящ се от 12 до 15 членове.

3.3.2 Тези риболовни кораби са предназначени главно за улов на риба меч и осъществяват също улов на дънни акули: синята акула (*Prionace glauca*) представлява приблизително 87 % от улова, а акулата мако (*Isurus oxyrinchus*) – приблизително 10 % по отношение на общия улов на дънни акули. Двата вида акули се срещат често в епипелагичната система на световния океан и имат широко географско разпределение и разпространение в Атлантическия, Индийския и Тихия океан. Според последните оценки на Международната комисия за опазване на рибата тон в Атлантическия океан (ICCAT) запасите на *Prionace glauca* и *Isurus oxyrinchus* би трябвало да са в добро състояние от биологична гледна точка и спрямо процента на експлоатация. Тяхната биомаса се определя над или около максималния устойчив улов.

3.3.3 Представянето на перките за първа продажба от флота на ЕС при пълно оползотворяване на теглото се различава от това на флотите на други западни неевропейски страни, които оползотворяват само част от тях или ги отстраняват.

3.3.4 Необходимо е да се разграничи дейността на съдовете, превозващи пресни рибни продукти, и на хладилните кораби:

3.3.4.1 Корабите за превоз на пресни рибни продукти или смесените кораби (хладилни кораби, които понякога извършват и пресен улов) осъществяват дейността си в Атлантическия океан и обикновено разтоварват улова си в пристанището на Виго или в други общностни пристанища без премахване на перките. Продължителността на риболовните дейности е обикновено малко повече от месец.

3.3.4.2 Хладилните кораби осъществяват дейността си в Атлантическия, Индийския и Тихия океан и техните риболовни дейности продължават поне три месеца. В тези

кораби уловените акули се изкормват, главите им се отстраняват и се премахват всички перки. Всички части се измиват обилно с вода и се поставят в хладилния тунел. Черният дроб се поставя в торбичка и след това в пластмасова кутия. След като процесът на замразяване приключи, телата се опаковат първо в рафия, а след това в памучно платно (с цел да предпазят продукта и да подобрят качеството му). Перките и черният дроб се поставят в кутии. Преди да се пристъпи към съхраняване на продуктите в трюма на плавателния съд, на всички части се поставя етикет, който посочва вида на продукта, формата на предлагане и района на улова. Обикновено уловът се разтоварва в пристанището на Виго или в други общностни пристанища и в пристанища в чужбина:

— северната част на Атлантическия океан: Кабо Верде (Прая), Азорските острови (Хорта), Канарските острови (Лас Палмас);

— южната част на Атлантическия океан: Уругвай (Монтевидео), Намибия (Уолфиш Бей), Южна Африка (Кейптаун);

— Индийски океан: Южна Африка (Дърбан), Мавриций (Порт Луис), Индонезия (Джакарта);

— Тихи океан: Перу (Калао, Чимботе, Пуерто Писко), Панама (Вакамонте), Нова Зеландия (Напиер), Френска Полинезия (Папете-Таити).

3.3.5 Обикновено телата и перките се разтоварват в същото пристанище. За разлика от това, пускането им на пазара става по различни канали. След като се разтоварят, телата се отправят към Виго или Южна Америка (основно към Бразилия, Перу и Колумбия). Предназначените за Виго тела се продават в Италия, Гърция, Румъния, Украйна, Полша, Русия, Португалия, Андалусия и Южна Америка. От своя страна перките се отправят към Виго, а оттам — към Япония, Хонг Конг, Китай, Калифорния и др., или директно се изпращат към тези страни от пристанището, където са разтоварени.

3.3.6 По отношение на цените, телата на акулите се продават на първа продажба на средна цена между 0,50 и 2 EUR/кг, а перките на синята акула и акулата мако са с цена от 10 до 15 EUR/кг на първа продажба.

3.3.7 Понастоящем приходите на корабособствениците от продажбата на телата възлизат на приблизително 55 % от всички приходи, а останалите 45 % са от продажбата на перки.

3.3.8 По отношение на хранителната стойност, 100 грама месо от акула без кости предоставя 130 калории. Месото е полутлъсто – 4,5 грама мазнини на 100 грама и много богато на качествени протеини, които съдържат всички основни аминокиселини – 21 грама на 100 грама. Мазнините му са предимно ненаситени, което прави консумацията му подходяща при диети за предотвратяване и лечение на сърдечносъдови заболявания, разбира се, когато се приготвя с подходящи мазнини като зехтин или масло от семена. Месото е лесно смилаемо и съдържа витамини от група В, макар и в по-малко количество, отколкото други риби, и се отличава с богатото си съдържание на липорастворими витамини А и Е. От минералите по-важни са фосфорът, калият, магнезият и желязото.

⁽²⁾ Доклад на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно приложението на Регламент (ЕО) № 1185/2003, 23.12.2005 г. (COM(2005)700); Доклад по собствена инициатива на комисия „Рибно стопанство“ на Европейския парламент INI/2054/2006; Позиция на регионалния консултативен съвет „Далечно плаване“ (LDRAC) относно консултацията на Комисията по въпроса за план за действие на ЕС за акулите и Акт на LDRAC от съвместното заседание относно публичната консултация за изменение на Регламента за премахване на перките на акулите, 18.2.2011 г.

⁽³⁾ С изключение на корабите от Средиземно море, които не се нуждаят от специални разрешителни.

3.3.9 В съответствие с препоръките на Организацията на ООН за прехрана и земеделие (ФАО), понастоящем акулите се оползотворяват напълно. Освен тялото и перките, фармацевтичната и козметичната индустрия използват черния дроб за извличане на витамин А и сквален, а от кожата се произвеждат кожни изделия.

3.4 Комитетът счита, че е необходимо да се знаят мотивите, поради които европейската флота се нуждае от специални разрешителни:

3.4.1 Заради сигурността: когато акулата е замразена, прикрепените перки са като наточени остриета и обработването им на борда на корабите, които постоянно се клатят, представлява голям риск за екипажа по време на обработването и разтоварването.

3.4.2 Заради качеството: съхранението на перките, прикрепени към трупа по естествен начин, води до развалянето на улова — както на самите перки, така и на телата, тъй като причинява одирания и срязвания. Пресният продукт, когато е замразен веднага, е с високо качество от гледна точка на хранителната стойност, хигиената и здравето. Премахването на перките преди замразяване на тялото не позволява за нито един момент прекъсване на студената верига.

3.4.3 Заради оползотворяването на пространството: съхранението на телата и перките поотделно (или в празното пространство, което остава при съхранение на телата) позволява пространството в трюма да се използва по-добре, като по този начин се увеличава рентабилността на плавателния съд.

3.4.4 Заради различните канали, по които перките и телата се пускат на пазара: тази мярка предполага, че когато корабът пристигне в пристанището за разтоварване в трета стана, ще се наложи перките да бъдат премахнати на суша, а последиците от това биха били следните:

3.4.4.1 Обработването на перките в чуждо пристанище може да означава промяна на произхода на продукта, ако тази операция не се счита за „просто рязане“⁽⁴⁾, тъй като той вече няма да е с произход от Общността, а ще спадне към категорията продукти, изнасяни за ЕС, с всички свързани с тях изисквания и санитарни и митнически условия.

3.4.4.2 Освен това се появяват нови рискови фактори при разтоварването на улова, което се усложнява и отнема повече време.

3.4.4.3 Успоредно с това, увеличеното време за обработка на товара влошава качеството на продуктите, тъй като води до значително прекъсване на студената верига. Това представлява опасност за здравето, понеже прави възможна появата на хистамини и увеличението на общото съдържание на летливи азотни основи, което води до разваляне на продукта.

3.4.4.4 Освен това, основните пристанища за разтоварване на замразени продукти обикновено се намират в трети страни, в които липсва необходимата инфраструктура. Голяма част от

тях се намират в зони с тропически климат, поради което още по-ускорено се губи охлаждане, а последиците, посочени в предходния параграф, се утежняват.

3.5 Премахването на перките на акулите се практикува от риболовни кораби на страни извън ЕС, които освен че не разполагат със системи за замразяване, действат през продължителни периоди от време на голямо разстояние от брега. Поради това те запазват единствено перките посредством процес на изсушаване (дехидратация) и изхвърлят телата, които в други случаи биха използвали. За европейските хладилни кораби, които ще бъдат засегнати от предложението на Комисията, практикуването на премахването на перките на акулите би означавало да изхвърлят в морето ценен източник на приходи от продажбата на телата — нещо, което е лишено от смисъл от гледна точка на предприятията.

3.6 ЕИСК е съгласен с Комисията, че отпадането на временните разрешителни за риболов и въвеждането на политика на „прикрепените перки“ ще гарантира, че няма да се практикува премахване на перките на акулите в ЕС. Все пак, имайки предвид гореизложеното и евентуалните отрицателни последици от тези мерки за рибарите, счита, че трябва да се търсят алтернативни методи, чрез които да се гарантира изпълнение на забраната за премахване на перките, без да се засягат сериозно рентабилността на предприятията и сигурността на екипажите, въпреки че тези алтернативи няма да отстранят констатираните от Комисията проблеми по отношение на наблюдението и правоприлагането.

3.7 ЕИСК предлага следните алтернативни мерки:

3.7.1 задължение за разтоварване в същото пристанище на телата и на перките;

3.7.2 отпадане на специалните разрешителни за корабите, превозващи пресни продукти;

3.7.3 издаване на специални разрешителни за хладилните кораби, при условие, че се използва механизъм за проследяване, който да гарантира съответствието между телата и разтоварените перки;

3.7.4 въвеждане от всички регионални риболовни организации (РРО) на програма за статистически документи за търговията с перки от акула, като тази за червения тон в Международната комисия за опазване на рибата тон в Атлантическия океан (ICCAT).

3.8 Също така Комитетът препоръчва всички РРО да приемат планове за управление на улова на акули, чрез които да се въведат между другото и мерки за ограничаване на риболовното усилие, пространствени и времеви забрани и забрана за трансбордиране в открито море.

3.9 Комитетът счита, че Европейската комисия трябва да положи повече усилия, за да постигне спазване на забраната за премахване на перките на акулите от флоти на трети страни, които за съжаление все още го практикуват, и на задълженията за предаване на надеждни данни за улова на тези видове от флоти на трети страни на РРО.

⁽⁴⁾ Регламент (ЕС) No 1063/2010 на Комисията от 18 ноември 2010 г. за изменение на Регламент (ЕИО) No 2454/93 за определяне на разпоредби за прилагане на Регламент (ЕИО) No 2913/92 на Съвета за създаване на Митнически кодекс на Общността (ОВ L 307 от 23.11.2010 г., член. 78, параграф 1, буква и).

4. Специфични бележки

4.1 Комитетът оценява положително инициативите на някои държави членки за защита на най-уязвимите видове акули, по-конкретно въведената от Испания забрана за улов на акули скитници (сем. *Alorhiidae*) и акули чук (сем. *Sphyrnidae*)⁽⁵⁾; в този смисъл призовава всички РРО да приемат подходящи мерки за опазване и управление на най-уязвимите видове акули.

4.2 По отношение на настоящия модел, основаващ се на съотношенията, Комитетът счита, че е подходящ и оперативен. Все пак различни научни изследвания по въпроса, проведени от европейски научноизследователски институти, стигат до заключението, че съотношение от 5 % е ниско и не отговаря на риболовните практики на европейския флот, основани на оптимално оползотворяване на теглото на перките, нито на основните ловувани видове акули (синята акула и акулата мако) и следователно не отговаря комбинирано на всички видове. ЕИСК счита, че би трябвало да се преразгледат максимално допустимите коефициенти и да се установят въз основа на реалистични критерии и достатъчно научни и технически доказателства. Новото съотношение би следвало да се отнася към живото тегло на акулите, за да се избегнат съществуващите понастоящем проблеми с тълкуването.

Брюксел, 28 март 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽⁵⁾ Заповед ARM/2689/2009 от 28 септември за забрана на улова на акули скитници (сем. *Alorhiidae*) и на акули чук (сем. *Sphyrnidae*). BOE №. 240, понеделник, 5 октомври 2009 г., стр. 84098.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Изменено предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2001/83/ЕО по отношение на информацията за широката общественост относно лекарствени продукти, отпускани по лекарско предписание“

COM(2012) 48 final — 2008/0256 (COD)

(2012/C 181/35)

На 27 февруари 2012 г. Съветът и на 13 март 2012 г. Европейският парламент решиха, в съответствие с член 114 и член 168, параграф 4, буква в) от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Изменено предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2001/83/ЕО по отношение на информацията за широката общественост относно лекарствени продукти, отпускани по лекарско предписание“

COM(2012) 48 final — 2008/0256 (COD).

Тъй като Комитетът вече е изразил мнението си по съдържанието на въпросното предложение в становище CESE 1022/2009, прието на 10 юни 2009 г. (*), на 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 28 март 2012 г.), той взе решение със 161 глас „за“, 1 глас „против“ и 9 гласа „въздържал се“, да не изготвя ново становище по въпроса, а да се позове на изложената в посочения по-горе документ позиция.

Брюксел, 28 март 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

(*) ОВ С 306, 16.12.2009 г., стр. 18.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Изменено предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 726/2004 по отношение на информацията за широката общественост относно лекарствени продукти за хуманна употреба, отпускани по лекарско предписание“

COM(2012) 49 final — 2008/0255 (COD)

(2012/C 181/36)

На 27 февруари 2012 г. Съветът и на 13 март 2012 г. Европейският парламент решиха, в съответствие с член 114 и член 168, параграф 4, буква в) от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Изменено предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 726/2004 по отношение на информацията за широката общественост относно лекарствени продукти за хуманна употреба, отпускани по лекарско предписание“

COM(2012) 49 final — 2008/0255 (COD).

Тъй като Комитетът вече е изразил мнението си по съдържанието на въпросното предложение в становище CESE 1025/2009, прието на 10 юни 2009 г. (*), на 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 28 март 2012. г.), той взе решение със 156 гласа „за“, 1 глас „против“ и 9 гласа „въздържал се“, да не изготвя ново становище по въпроса, а да се позове на изложената в посочения по-горе документ позиция.

Брюксел, 28 март 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

(*) ОВ С 306, 16.12.2009, стр. 33.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2001/83/ЕО по отношение на фармакологичната бдителност“

COM(2012) 52 final — 2012/0025 (COD)

(2012/C 181/37)

На 27 февруари 2012 г. Съветът и на 16 февруари 2012 г. Европейският парламент решиха, в съответствие с член 114 и член 168, параграф 4, буква в) от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2001/83/ЕО по отношение на фармакологичната бдителност“

COM(2012) 52 final — 2012/0025 (COD).

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително и тъй като вече е изложил позицията си по този въпрос в становище CESE 1022/2009, прието на 10 юни 2009 г. (*), на 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 28 март), Комитетът реши със 158 гласа „за“, 1 глас „против“ и 6 гласа „въздържал се“ да не изготвя ново становище и да се позове на позицията, изразена в горепосочения документ.

Брюксел, 28 март 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

(*) ОВ С 306, 16.12.2009 г., стр. 18.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 726/2004 по отношение на фармакологичната бдителност“

COM(2012) 51 final — 2012/0023 (COD)

(2012/C 181/38)

На 27 февруари 2012 г. Съветът и на 16 февруари 2012 г. Европейският парламент решиха, в съответствие с член 114 и член 168, параграф 4, буква в) от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 726/2004 по отношение на фармакологичната бдителност“

COM(2012) 51 final — 2012/0023 (COD).

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително и тъй като вече е изложил позицията си по този въпрос в становище CESE 1025/2009, прието на 10 юни 2009 г. (*), на 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 28 март), Комитетът реши със 157 гласа „за“, 1 глас „против“ и 9 гласа „въздържал се“ да не изготвя ново становище и да се позове на позицията, изразена в горепосочения документ.

Брюксел, 28 март 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

(*) ОВ С 306, 16.12.2009 г., стр. 33.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно класифицирането, опаковането и етикетирането на опасни препарати“

COM(2012) 8 final — 2012/007 COD

(2012/C 181/39)

На 2 февруари 2012 г. Европейският парламент и на 8 март 2012 г. Съветът решиха, в съответствие с член 114 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно класифицирането, опаковането и етикетирането на опасни препарати“

COM(2012) 8 final — 2012/007 COD.

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително, и предвид факта, че вече се е произнесъл по въпроса в свое предходно становище CESE 330/97 fin, прието на 20 март 1997 г. (*), на 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 28 март 2012 г.), Комитетът реши със 166 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 9 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложения текст и да се позове на позицията, изразена в горепосочения документ.

Брюксел, 28 март 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

(*) Становище на ЕИСК относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно класифицирането, опаковането и етикетирането на опасни препарати“, ОВ C 158/1997, стр. 76 от 26 май 1997 г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1342/2008 на Съвета от 18 декември 2008 г. за създаване на дългосрочен план за запасите от атлантическа треска и риболовните стопанства, които експлоатират тези запаси“

COM(2012) 21 final — 2012/0013 (COD)

(2012/C 181/40)

На 13 март 2012 г. Европейският парламент и на 22 февруари 2012 г. Съветът решиха, в съответствие с член 114 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1342/2008 на Съвета от 18 декември 2008 г. за създаване на дългосрочен план за запасите от атлантическа треска и риболовните стопанства, които експлоатират тези запаси“

COM(2012) 21 final — 2012/0013 (COD).

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително, на 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 28 март 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет реши, със 158 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 10 гласа „въздържал се“, да приеме положително становище по предложения текст.

Брюксел, 28 март 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

2012/C 181/13	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1060/2009 относно агенциите за кредитен рейтинг“ COM(2011) 747 <i>final</i> — 2011/0361 (COD)	68
2012/C 181/14	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно общо европейско право за продажбите“ COM(2011) 635 <i>final</i> — 2011/0284 (COD), и „Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Общо европейско договорно право за улесняване на трансграничните сделки на единния пазар“ COM(2011) 636 <i>final</i>	75
2012/C 181/15	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно годишните финансови отчети, консолидираните финансови отчети и свързаните доклади на някои видове предприятия“ COM(2011) 684 <i>final</i> — 2011/0308 (COD)	84
2012/C 181/16	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно програма „Потребители“ за периода 2014—2020 г.“ COM(2011) 707 <i>final</i> — 2011/0340 (COD)	89
2012/C 181/17	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за алтернативно решаване на потребителски спорове и за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 и Директива 2009/22/ЕО (Директива за АРС за потребители)“ COM(2011) 793 <i>final</i> — 2011/0373 (COD)	93
2012/C 181/18	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за онлайн решаване на потребителски спорове (Регламент за ОРС за потребители)“ COM(2011) 794 <i>final</i> — 2011/0374 (COD)	99
2012/C 181/19	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Пакет от законодателни актове за привеждане в съответствие с новата законодателна рамка (Прилагане на Пакета от законодателни актове за стоките)“ COM(2011) 764 <i>final</i> — 2011/0358 (COD), COM(2011) 765 <i>final</i> — 2011/0351 (COD), COM(2011) 766 <i>final</i> — 2011/0352 (COD), COM(2011) 768 <i>final</i> — 2011/0350 (COD), COM(2011) 769 <i>final</i> — 2011/0353 (COD), COM(2011) 770 <i>final</i> — 2011/0354 (COD), COM(2011) 771 <i>final</i> — 2011/0349 (COD), COM(2011) 772 <i>final</i> — 2011/0356 (COD), COM(2011) 773 <i>final</i> — 2011/0357 (COD)	105
2012/C 181/20	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на „Хоризонт 2020“ — рамкова програма за научни изследвания и иновации (2014—2020 г.)“ COM(2011) 809 <i>final</i> — 2011/0401 (COD) „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на правилата за участие и разпространение на резултатите в „Хоризонт 2020“ — рамкова програма за научни изследвания и иновации (2014—2020 г.)“ COM(2011) 810 <i>final</i> — 2011/0399 (COD) „Предложение за решение на Съвета за създаване на специфичната програма за изпълнение на „Хоризонт 2020“ — рамкова програма за научни изследвания и иновации (2014—2020 г.)“ COM(2011) 811 <i>final</i> — 2011/0402 (CNS) „Предложение за регламент на Съвета относно програмата за научни изследвания и обучение на Европейската общност за атомна енергия (2014—2018 г.) в допълнение към Рамковата програма за научни изследвания и иновации „Хоризонт 2020““ COM(2011) 812 <i>final</i> — 2011/0400 (NLE)	111

2012/C 181/21	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 294/2008 за създаване на Европейски институт за иновации и технологии“ COM(2011) 817 final — 2011/0384 (COD), и „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета относно стратегическата иновационна програма на Европейския институт за иновации и технологии (ЕИТ): приносът на ЕИТ за по-иновативна Европа“ COM(2011) 822 final — 2011/0387 (COD)	122
2012/C 181/22	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Програма за конкурентоспособност на предприятията и за малките и средните предприятия (2014—2020 г.)“ COM(2011) 834 final — 2011/0394 (COD)	125
2012/C 181/23	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение от Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите — Европейска програма за интеграция на граждани на трети страни“ COM(2011) 455 final	131
2012/C 181/24	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета относно Европейската година на гражданите (2013 г.)“ COM(2011) 489 final — 2011/0217 (COD)	137
2012/C 181/25	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение от Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите „В подкрепа на растежа и създаването на работни места — програма за модернизиране на системите за висше образование в Европа“ COM(2011) 567 final	143
2012/C 181/26	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение от Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите — Съобщение относно политиките на ЕС и доброволчеството: признаване и насърчаване на трансграничните доброволчески дейности в ЕС“ COM(2011) 568 final	150
2012/C 181/27	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на „Еразъм за всички“ — Програма на Съюза в областта на образованието, обучението, младежта и спорта“ COM(2011) 788 final — 2011/0371 (COD)	154
2012/C 181/28	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета относно сериозните трансгранични заплахи за здравето“ COM(2011) 866 final — 2011/0421 (COD)	160
2012/C 181/29	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение от Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите — „Пътна карта за ефективно използване на ресурсите в Европа“ COM(2011) 571 final ...	163
2012/C 181/30	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно механизъм за мониторинг и докладване на емисиите на парникови газове и за докладване на друга информация, свързана с изменението на климата, на национално равнище и на равнището на Съюза“ COM(2011) 789 final — 2011/0372 (COD)	169

2012/C 181/31	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Пакета за летищата“, който включва следните четири документа: „Съобщение от Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите: Летищната политика в Европейския съюз — чрез капацитет и качество към растеж, свързаност и устойчива мобилност“ COM(2011) 823 <i>final</i> , „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно наземните услуги на летищата на Съюза и за отмяна на Директива 96/67/ЕО“ COM(2011) 824 <i>final</i> — 2011/0397 (COD), „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно общите правила за разпределяне на слотовете на летищата на Европейския съюз (преработен текст)“ COM(2011) 827 <i>final</i> — 2011/0391 (COD), и „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно определянето на правила и процедури за въвеждането на свързани с шума експлоатационни ограничения на летищата в Съюза в рамките на балансирания подход и за отмяна на Директива 2002/30/ЕО на Европейския парламент и на Съвета“, COM(2011) 828 <i>final</i> — 2011/0398 (COD)	173
2012/C 181/32	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изграждане и експлоатация на европейските системи за спътникова навигация“ COM(2011) 814 <i>final</i> 2011/392 COD	179
2012/C 181/33	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно общата организация на пазарите на продукти от риболов и аквакултури“ COM(2011) 416 <i>final</i> , „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Икономическия и социален комитет и до Комитета на регионите — Реформа на общата политика в областта на рибарството“ COM(2011) 417 <i>final</i> , „Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно външното измерение на общата политика в областта на рибарството“ COM(2011) 424 <i>final</i> и „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно общата политика в областта на рибарството“ COM(2011) 425 <i>final</i>	183
2012/C 181/34	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1185/2003 на Съвета за премахването на перките на акулите на борда на риболовните кораби“ COM(2011) 798 <i>final</i> — 2011/0364 (COD)	195
2012/C 181/35	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Изменено предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2001/83/ЕО по отношение на информацията за широката общественост относно лекарствени продукти, отпускани по лекарско предписание“ COM(2012) 48 <i>final</i> — 2008/0256 (COD)	199
2012/C 181/36	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Изменено предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 726/2004 по отношение на информацията за широката общественост относно лекарствени продукти за хуманна употреба, отпускани по лекарско предписание“ COM(2012) 49 <i>final</i> — 2008/0255 (COD)	200
2012/C 181/37	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2001/83/ЕО по отношение на фармакологичната бдителност“ COM(2012) 52 <i>final</i> — 2012/0025 (COD)	201
2012/C 181/38	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 726/2004 по отношение на фармакологичната бдителност“ COM(2012) 51 <i>final</i> — 2012/0023 (COD)	202

2012/C 181/39	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно класифицирането, опаковането и етиктирането на опасни препарати“ COM(2012) 8 <i>final</i> — 2012/007 COD	203
2012/C 181/40	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1342/2008 на Съвета от 18 декември 2008 г. за създаване на дългосрочен план за запасите от атлантическа треска и риболовните стопанства, които експлоатират тези запаси“ COM(2012) 21 <i>final</i> — 2012/0013 (COD)	204

ЦЕНИ ЗА АБОНАМЕНТ ЗА 2012 г. (без ДДС, с включени разходи за стандартна доставка)

Официален вестник на ЕС, серии L + C, единствено на хартиен носител	на 22 официални езика на ЕС	1 200 EUR за годишен абонамент
Официален вестник на ЕС, серии L + C, на хартиен носител + годишно сборно издание на DVD	на 22 официални езика на ЕС	1 310 EUR за годишен абонамент
Официален вестник на ЕС, серия L, единствено на хартиен носител	на 22 официални езика на ЕС	840 EUR за годишен абонамент
Официален вестник на ЕС, серии L + C, месечно издание на DVD (сборно издание)	на 22 официални езика на ЕС	100 EUR за годишен абонамент
Притурка към Официален вестник (серия S — Договори за обществени поръчки и процедури по възлагане), DVD, едно издание на седмица	многоезичен: на 23 официални езика на ЕС	200 EUR за годишен абонамент
Официален вестник на ЕС, серия C — Конкурси	на език/езици в зависимост от конкурса	50 EUR за годишен абонамент

Абонамент за *Официален вестник на Европейския съюз*, издаван на официалните езици на Европейския съюз, може да се направи за 22 езикови версии. Един абонамент включва сериите L (Законодателство) и C (Информация и известия).

За всяка езикова версия се прави отделен абонамент.

Съгласно Регламент (ЕО) № 920/2005 на Съвета, публикуван в Официален вестник L 156 от 18 юни 2005 г., според който институциите на Европейския съюз временно не са задължени да съставят всички актове на ирландски език и да ги публикуват на този език, изданията на Официален вестник на ирландски език се разпространяват отделно.

Абонаментът за притурката към Официален вестник (серия S — Договори за обществени поръчки и процедури по възлагане) включва всички 23 официални езикови версии в едно общо многоезиково DVD.

Абонатите на *Официален вестник на Европейския съюз* имат право, след заявка, да получат различните приложения към Официален вестник без допълнително заплащане. Информация за публикуването на приложенията се предоставя чрез съобщения за читателите, включени в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Продажби и абонаменти

Абонаментът за различните платени периодични издания, като например *Официален вестник на Европейския съюз*, може да бъде направен чрез всички наши търговски представители.

Списъкът на търговските представители е достъпен на адрес:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_bg.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) предлага директен безплатен достъп до законодателството на Европейския съюз. Този интернет сайт дава възможност за справка с *Официален вестник на Европейския съюз* и включва договорите, законодателството, юриспруденцията и подготовителните законодателни актове.

За подробна информация за Европейския съюз посетете интернет сайта: <http://europa.eu>



Служба за публикации на Европейския съюз
2985 Люксембург
ЛЮКСЕМБУРГ

BG