

Официален вестник на Европейския съюз

С 262



Издание
на български език

Информация и известия

Година 61
25 юли 2018 г.

Съдържание

I Резолуции, препоръки и становища

СТАНОВИЩА

Европейски икономически и социален комитет

534-та пленарна сесия на ЕИСК – Сесия за обновяване на състава, 18.4.2018 г. – 19.4.2018 г.

2018/С 262/01	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Финансиране на европейския стълб на социалните права“ (становище по собствена инициатива)	1
2018/С 262/02	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Стратегията LeaderSHIP 2020 като визия за сектора на морските технологии: към новаторска, устойчива и конкурентоспособна морска промишленост през 2020 г.“ (становище по собствена инициатива)	8
2018/С 262/03	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Икономическо и социално сближаване и европейска интеграция на Западните Балкани — предизвикателства и приоритети“ (проучвателно становище)	15
2018/С 262/04	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Допълване на дневния ред на по-доброто регулиране: по-добри решения за по-добри резултати“ [COM(2017) 651 final] (становище по собствена инициатива)	22

III Подготвителни актове

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

534-та пленарна сесия на ЕИСК – Сесия за обновяване на състава, 18.4.2018 г. – 19.4.2018 г.

2018/C 262/05	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета и Европейската централна банка — По-нататъшни стъпки към завършването на Икономическия и паричен съюз: пътна карта [COM(2017) 821 final] — Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета и Европейската централна банка — Нови бюджетни инструменти за стабилна еврозона в правната уредба на Съюза [COM(2017) 822 final] — Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета и Европейската централна банка — европейски министър на икономиката и финансите [COM(2017) 823 final] — Предложение за Директива на Съвета за определяне на разпоредби за повишаване на фискалната отговорност и средносрочния бюджетен подход в държавите членки [COM(2017) 824 final — 2017/0335 (CNS)] — Предложение за Регламент на Съвета за учредяване на Европейския паричен фонд [COM(2017) 827 final — 2017/0333 (APP)]	28
2018/C 262/06	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно пруденциалния надзор върху инвестиционните посредници и за изменение на регламенти (ЕС) № 575/2013, (ЕС) № 600/2014 и (ЕС) № 1093/2010 [COM(2017) 790 final — 2017/0359 (COD)] — Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно пруденциалния надзор върху инвестиционните посредници и за изменение на директиви 2013/36/ЕС и 2014/65/ЕС [COM(2017) 791 final — 2017/0358 (COD)]	35
2018/C 262/07	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за препоръка на Съвета за Европейска рамка за качествено и ефективно чиракуване [COM(2017) 563 final — 2017/0244 (NLE)]	41
2018/C 262/08	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1073/2009 относно общите правила за достъп до международния пазар на автобусни превози [COM(2017) 647 final — 2017/0288 (COD)]	47
2018/C 262/09	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 92/106/ЕО относно създаването на общи правила за някои видове комбиниран транспорт на товари между държавите членки [COM(2017) 648 final — 2017/0290 (COD)]	52
2018/C 262/10	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2009/33/ЕО за насърчаването на чисти и енергийно ефективни пътни превозни средства [COM(2017) 653 final — 2017/0291 (COD)]	58
2018/C 262/11	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2009/73/ЕС относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ [COM(2017) 660 final — 2017/0294 (COD)]	64
2018/C 262/12	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Към най-широко използване на алтернативни горива/енергоносители: план за действие относно инфраструктурата за алтернативни горива/енергоносители съгласно член 10, параграф 6 от Директива 2014/94/ЕС, включително оценка на националните политически рамки по член 10, параграф 2 от Директива 2014/94/ЕС [COM(2017) 652 final]	69

2018/C 262/13	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Към мобилност с ниски емисии: за Европейски съюз, който опазва планетата, предоставя възможности на своите потребители и защитава промишлеността и работниците си“ [COM(2017) 675 <i>final</i>]	75
2018/C 262/14	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Съобщение относно засилване на възможностите на европейските енергийни мрежи [COM (2017) 718 <i>final</i>]	80
2018/C 262/15	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската инвестиционна банка — Трети доклад относно състоянието на енергийния съюз [COM (2017) 688 <i>final</i>]	86
2018/C 262/16	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на рамка за скрининг на преки чуждестранни инвестиции в Европейския съюз [COM(2017) 487 <i>final</i> — 2017/0224 (COD)]	94
2018/C 262/17	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно План за действие на ЕС за периода 2017—2019 г. — Преодоляване на разликата в заплащането на жените и мъжете [COM(2017) 678 <i>final</i>]	101

I

(Резолюции, препоръки и становища)

СТАНОВИЩА

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

534-ТА ПЛЕНАРНА СЕСИЯ НА ЕИСК – СЕСИЯ ЗА ОБНОВЯВАНЕ НА СЪСТАВА, 18.4.2018 Г. –
19.4.2018 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Финансиране на европейския стълб на социалните права“

(становище по собствена инициатива)

(2018/C 262/01)

Докладчик: Anne DEMELENNE

Решение на Пленарната асамблея	15.2.2018 г.
Правно основание	Член 29, параграф 2 от Правилника за дейността становище по собствена инициатива
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	26.3.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	19.4.2018 г.
Пленарна сесия №	534
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	155/3/4

1. Заключение и препоръки

1.1 Принципите на европейския стълб на социалните права („социалния стълб“) и необходимостта от неговото осъществяване, заедно с изпълнението на Програмата за устойчиво развитие до 2030 г., следва да съставляват една от водещите насоки на преговорите относно следващата многогодишна финансова рамка на ЕС за периода след 2020 г.

1.2 Превръщането на социалния стълб в реалност ще наложи извършването на подобрения в държавите членки. Наборът от социални показатели, създаден наред със социалния стълб, извежда на преден план недостатъци и значителни различия в рамките на ЕС. Преодоляването на тези недостатъци ще изисква ангажимент на всички равнища, включително от държавите членки, социалните партньори и представителите на гражданското общество. То ще изисква също и стабилна бюджетна основа, инвестиции и текущи разходи. Трябва да се помисли по какъв начин ще бъде осъществено финансирането.

1.3 Необходимите разходи са особено големи в държавите с по-ниски доходи и в държавите, в които доходите бележат спад през последните години. Всички държави са изправени пред известни ограничения в резултат от правилата на ЕС относно равнището на бюджета и дълга. В рамките на държавите членки и с помощта на различни програми на равнището на ЕС могат да бъдат създадени възможности за повече средства.

1.4 Когато бъдат създадени подходящи регулаторни условия, инвестициите от частния сектор могат да дадат своя принос в някои области, като например разширяването на цифровия достъп. Инвестициите от частния сектор обаче няма да бъдат достатъчни и не могат да предотвратят изключването на най-уязвимите в социално отношение лица, което се счита за важен въпрос в рамките на социалния стълб.

Увеличаването на публичните инвестиции в държавите членки може да бъде улеснено чрез използването на „златно правило“ за публични инвестиции със социална цел, което ще позволи повече гъвкавост в бюджетните правила ⁽¹⁾ с оглед постигането на целите на европейския стълб на социалните права.

1.5 Увеличаването на публичните инвестиции може да бъде подкрепено и чрез използването на съществуващите инструменти на ЕС, и по-специално европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), които могат да бъдат насочени по-ясно към цели, изтъкнати в социалния стълб. Публичните инвестиции могат да бъдат подкрепени и от Европейската инвестиционна банка с помощта на Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ), който даде възможност на банката да запази своето равнище на кредитиране през последните години. Тази подкрепа следва да включва изрично цели, свързани със социалния стълб, което е в съответствие и с мандата на банката.

1.6 Подходящите данъчни политики, включително ефективната борба срещу данъчните измами, избягването на данъци и агресивното данъчно планиране, би трябвало да дадат възможност на държавите членки и на ЕС за набиране на допълнителни средства, които да допринесат за финансирането на социалния стълб. Гарантирането на ефективното използване на допълнителното финансиране изисква изпълнението на програми за действие и пътни карти относно осъществяването на социалния стълб като интегрална част на европейския семестър и по-специално в разработването на национални програми за реформи и програми за конвергенция. Във връзка с това ЕС би трябвало също така да проучи нови идеи за начини за увеличаване на собствените си ресурси.

1.7 Осъществяването на социалния стълб изисква активния ангажимент, отговорност и участие на съответните заинтересовани страни на всички равнища: европейските институции, държавите членки и регионалните и местните власти, както и социалните партньори и други заинтересовани страни от гражданското общество.

2. Контекст

2.1 Европейският стълб на социалните права, прокламиран и подписан от Съвета на ЕС, Европейския парламент и Европейската комисия на 17 ноември 2017 г., е замислен като стъпка към укрепването на социалните права и постигането на положително въздействие върху живота на хората в краткосрочен и средносрочен план. Постигането на целите на социалния стълб е споделен ангажимент и отговорност на ЕС, държавите членки и социалните партньори.

2.2 Той отразява признанието на ръководителите на 27-те държави членки, че икономическата и социалната несигурност трябва да бъдат разглеждани като приоритет ⁽²⁾. Сред причините за необходимостта от неотложно прилагане на социалния стълб са: лошите икономически и социални резултати в много държави от 2008 г. насам; новите възможности и новите предизвикателства, породени от глобализацията, изменението на климата, мащабната миграция, цифровизацията и застаряването на населението; по-големите различия в икономическите и социалните равнища в рамките на ЕС след финансовата и икономическата криза; и политическите промени в много държави, които представляват заплаха за бъдещото европейско единство и сближаване. През октомври 2014 г. новоизбраният председател на Европейската комисия посочи пред Европейския парламент, че постигането на рейтинг „ААА“ в социалната сфера от ЕС е „също толкова важно, колкото рейтинга „ААА“ в областта на икономиката и финансите“ ⁽³⁾. Постигането на една такава цел очевидно изисква поемането на отговорност на всички равнища в рамките на ЕС. Би могло да се очаква, че постигането на подобна цел ще подобри сближаването, политическата и социалната стабилност и икономическите резултати, без да се забравя значението на автоматичните стабилизатори в случай на икономически сътресения.

2.3 Както посочи ЕИСК ⁽⁴⁾, социалният стълб е политическа декларация за намерения, тъй като все още не съществува ясна пътна карта за неговото осъществяване. Във връзка с това стълбът остава незавършен и липсва признаване на новите права и задължения. В контекста на една силна икономика и справедливо данъчно облагане трябва да са осигурени подходящи финансови ресурси на равнището на държава членка с подкрепата на Европейския съюз. Това ще бъде решаващ аспект за осъществяването на социалния стълб.

⁽¹⁾ Извличане на поуки от миналото: избягване на политиките на строги икономии в ЕС, параграф 1.6, все още непубликуван; Икономическа политика на еврозоната (2018 г.), параграфи 1.8 и 3.6, все още непубликувано; ОВ С 327, 12.11.2013 г., стр. 11; Годишен обзор на растежа за 2018 г., параграф 1.4, все още непубликувано; ОВ С 226, 16.7.2014 г., стр. 21.

⁽²⁾ European Pillar of Social Rights („Европейският стълб на социалните права“), брошура, стр. 6, (ISBN 978-92-79-74092-3).

⁽³⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-1525_en.htm

⁽⁴⁾ ОВ С 81, 2.3.2018 г., стр. 145.

2.4 През май 2018 г. Европейската комисия трябва да представи своите предложения за следващата многогодишна финансова рамка (МФР). От съществено значение е социалният стълб и целите за устойчиво развитие на ООН да послужат като един от ръководните принципи за европейските институции и държавите членки при изготвянето на следващия дългосрочен бюджет на ЕС, който ще се прилага след 2020 г.

2.5 Правилното осъществяване на социалния стълб ще зависи от подходящите реформи на политиките в държавите членки, например за въвеждане на подходящи механизми за създаване на качествени работни места, за подобряване на уменията и за осигуряване на ефективно използване на публичните ресурси. В съответствие със своите предходни становища ЕИСК призовава за структурни реформи, насочени към социалното и икономическото развитие: повече и по-добри работни места, устойчив растеж, административно и институционално качество и екологична устойчивост⁽⁵⁾. Подобни реформи би трябвало да бъдат специфични за всяка държава, да са в съзвучие с националните програми за реформа (НПР) за подобряване на благополучието и да се ползват с демократична подкрепа, без универсален подход за всички държави членки⁽⁶⁾.

2.6 Правилното осъществяване на социалния стълб ще изисква също така укрепване на наличните финансови ресурси⁽⁷⁾. Понастоящем разходите на ЕС в областта на социалните въпроси съставляват едва средно 0,3 % от общите публични социални разходи в ЕС, като голяма част от тях се осигуряват от бюджетите на държавите членки⁽⁸⁾. Излизането на Обединеното кралство от ЕС ще има сериозни последици за бюджета на ЕС. ЕИСК подчертава, че трябва да бъдат осигурени достатъчно ресурси за изпълнението на социалните политики. Той подкрепя искането на Европейския парламент настоящият таван от 1 % за разходите на ЕС да бъде увеличен на 1,3 % от БНД⁽⁹⁾ и смята, че увеличаването на собствените ресурси на ЕС, напр. чрез увеличаване на ДДС, ще бъде изключително несправедливо от социална гледна точка. ЕИСК също така подчертава необходимостта повече ресурси да бъдат насочени към подкрепата на политиката на сближаване, подкрепата на работниците и гражданите като цяло. Специално внимание ще бъде отделено на придобиването на умения от страна на работниците като източник на укрепването на икономиката. В същото време ЕИСК споделя мнението, че увеличаването на финансирането не бива да се ограничава само до сигурността, отбраната и контрола на външните граници. Европейският социален фонд е важен двигател за по-голямо сближаване и с оглед на следващата многогодишна финансова рамка на ЕС ЕИСК отново отправя своето искане той да не бъде намаляван, ако целта е да се намери отговор на бъдещите предизвикателства⁽¹⁰⁾.

2.7 Наборът от социални показатели, който придружава представянето на социалния стълб от Европейската комисия⁽¹¹⁾, е замислен като инструмент за наблюдение на напредъка към целта за по-справедлива Европа с по-силно изразено социално измерение. Бяха отправени критики във връзка с избора на някои от показателите, периодите, използвани за сравнение, а в някои случаи и съпътстващите тълкувания⁽¹²⁾. ЕИСК вече призова той да бъде подобрен⁽¹³⁾.

2.8 В някои случаи са използвани очевидно неподходящи показатели. Това се отнася за напредъка по отношение на намаляването на разликите в заплащането и заетостта между мъжете и жените. И мъжете, и жените са засегнати от намаляване на работното време, но то е по-голямо за мъжете, отколкото за жените, така че намалената разлика (показателят, използван в набора показатели) не отразява очевидно подобрене. Освен това времевите периоди за оценяване на напредъка се различават, понякога обхващат само една година, а понякога по-дълъг период, включвайки периода преди кризата, която настъпи през 2008 г. По-дългите срокове са по-подходящи за открояване на по-дългосрочните тенденции. Показателите също трябва да бъдат тълкувани гъвкаво и да бъдат адаптирани с течение на времето, като се използват опитът и данните от

⁽⁵⁾ Например подобряването на бизнес средата, финансирането на дружествата и разходите за НИРД; повишаването на производителността на дружествата, секторите и икономиките; насърчаването на създаването на качествени работни места с високо заплащане, съпътствано от намаляване на временните и несигурните работни места с ниско заплащане; укрепването на колективното договаряне и автономията на социалните партньори в този процес, и на социалния диалог на местно, регионално, национално и европейско равнище; реформирането на публичната администрация, с цел тя да стане по-ефективна с оглед на икономическото и социалното развитие и по-прозрачна за обществеността; насърчаването на качеството на предназначенията за работниците системи за образование и обучение с цел осигуряване на равни възможности и резултати за всички социални групи.

⁽⁶⁾ Подкрепа за структурните реформи в държавите членки, параграф 3.9, все още непубликувано.

⁽⁷⁾ ОВ С 81, 2.3.2018 г., стр. 145.

⁽⁸⁾ Документ за размисъл относно социалното измерение на Европа, стр. 24.

⁽⁹⁾ Резолюция на Европейския парламент от 14 март 2018 г. относно следващата МФР: Изготвяне на позицията на Парламента относно МФР след 2020 г. (2017/2052(INI)), съколадчици: Jan Olbrycht, Isabelle Thomas, параграф 14.

⁽¹⁰⁾ ОВ С 81, 2.3.2018 г., стр. 145; ОВ С 81, 2.3.2018 г., стр. 131.

⁽¹¹⁾ <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/#>.

⁽¹²⁾ Galgóczi, B. и колектив, „The Social Scoreboard Revisited“ („Преразглеждане на набора от социални показатели“), Европейски синдикален институт (ETUI), 2017 г.

⁽¹³⁾ ОВ С 81, 2.3.2018 г., стр. 145.

източници като Европейската фондация за подобряване на условията на живот и труд (Eurofound). Преразглеждането и актуализирането на показателите следва да бъде резултат от открито обсъждане с участието на социалните партньори и други заинтересовани страни от гражданското общество.

2.9 Въпреки съществуващите резерви наборът от показатели показва мащабите на предстоящата задача, ако искаме да постигнем заявените цели. Той показва наличието на пропуски във всички държави членки и значителни различия в равнищата между държавите членки, които могат да доведат до нарастване на социалните неравенства. Приемливо равнище на доходите, жизнен стандарт, социална сигурност, социално подпомагане, образование и достъп до цифрови технологии — всичко това очевидно не е постигнато във всички държави членки.

2.10 Данните за равнищата на заетост и безработица показват степента на различията. Равнището на заетост в Гърция е 56 %, докато в Швеция то достига 81 %. Равнището на безработица в Гърция е 23 % спрямо 4 % в Германия — най-ниското равнище в ЕС. Тези данни от набора от показатели показват големи различия в социалните условия в рамките на ЕС, като нивото на неизползвания потенциал в някои държави е много по-високо в сравнение с други.

2.11 Много други показатели сочат същото. Така например делът на лицата, напуснали преждевременно системата на образование, достига 20 % от населението в Испания на възраст 18—24 години, докато техният дял в Хърватия е под 3 %. Тези данни също са подвеждащи за цялостната ситуация на младите хора: показателят за дела на младежката безработица показва, че в Хърватия тя е една от най-неблагоприятните в ЕС. Делът на населението, изложено на риск от бедност, достига 40 % в България спрямо 23 % средно за ЕС.

2.12 Делът на NEET ⁽¹⁴⁾ (процентът от хората на възраст 15—24 години, които не са заети с работа, учене или обучение) варира от 20 % в Италия до под 5 % в Нидерландия. Подкрепа за активизиране (включително обучение, стимули за насърчаване на заетостта и други подобни мерки) получават 54 % от лицата в Дания, които желаят да работят, но под 3 % от желаещите да работят в България.

2.13 Делът на децата на възраст 0—3 години, които посещават целодневни детски заведения, варира от 1,1 % в Словакия до над 77 % в Дания. За неудовлетворени потребности от здравни грижи, обикновено поради финансови ограничения, сигнализират над 12 % в Естония и Гърция, но броят на такива случаи е минимален в Австрия.

2.14 В ЕС като цяло 44 % не притежават адекватни цифрови умения, като делът им варира от 74 % в България до 14 % в Люксембург.

2.15 Ето защо превръщането на социалния стълб в реалност би подобрило за много граждани социалните условия и условията на пазара на труда и по този начин ще се засили също и икономическият потенциал на ЕС. Това означава по-голямо сближаване за държавите, които понастоящем изостават. Някои, но не всички показатели сочат подобрене през последните години, но дори и при тях продължават да съществуват значителни пропуски.

2.16 Реализирането на социалния стълб ще бъде огромно предизвикателство, което изисква ангажираността на държавите членки, подкрепяни от Европейския съюз. То ще изисква и пълноценното участие на социалните партньори и насърчаването и популяризирането на техните съвместни действия, по-конкретно сключването на колективни трудови договори, както и подобряване на техния обхват, особено в областта на сигурността на заетостта, качеството на труд, условията на заплащане и здравословни и безопасни условия на труд. Организациите на гражданското общество, със своя опит и познания за проблемите, също могат да имат съществен принос. Частният бизнес посредством публично-частни партньорства, инвестиции в развитието на умения и квалификации в предприятията може също да предостави важен принос.

3. Области на политика

3.1 Стъпките за по-нататъшното прилагане могат да включват нови законодателни и незаконодателни мерки, включително гарантирането, че вече приетите политики действително се прилагат в държавите членки, използването на европейския семестър и специфичните за всяка държава препоръки, изготвяни в този процес ⁽¹⁵⁾. Участието на социалните партньори на всички равнища е от съществено значение за успешното изпълнение на тези инициативи.

⁽¹⁴⁾ Незаети с работа, учене или обучение.

⁽¹⁵⁾ ОВ С 81, 2.3.2018 г., стр. 145.

3.2 Специфичните за всяка държава препоръки през 2015 г. и/или 2016 г. обхващаха области, посочени в социалния стълб, по-конкретно във връзка с пенсиите, обществените услуги, социалните грижи, здравеопазването, грижите за децата, жилищното настаняване, повишаването на уменията, активните политики на пазара на труда и образованието.

3.3 За да бъдат съдържателни тези препоръки обаче, те трябва да се основават на допускането, че ще бъде осигурено необходимото финансиране. В това отношение ЕС може да играе положителна роля чрез различните си програми, както и чрез гъвкавост в правилата за равнищата на държавния бюджет и държавния дълг.

3.4 Въпросите за инвестициите и финансирането възникват по различни начини във всички области, обхванати от социалния стълб. Наборът от социални показатели също спомага да се докаже необходимостта от инвестиции в определени области във всички държави членки и особено в тези с по-ниски доходи. Финансирането на социалния стълб следователно е свързано с въпроси на макроикономическата политика, с политики на икономическото управление, насочени към социалното сближаване, а не към социалните различия, с дискусии по управлението на еврозоната и с политики за насърчване на инвестициите, включително социалните инвестиции.

3.5 ЕИСК вече е изтъквал множеството положителни последици от добре планираните, ефективни и ефикасни насочени към бъдещето социални инвестиции, които, както беше прието в пакета за социални инвестиции на Европейската комисия, би трябвало да бъдат разглеждани не като разход, а като инвестиция в растежа и потенциала за заетост на Европа. ЕИСК изрази съжаление, че не е направено повече за ефективното изгълънение на тези цели. Социалните инвестиции предлагат икономическа и социална възвращаемост във времето, изразяваща се в увеличаване на заетостта или трудовите доходи, подобряване на здравето, намаляване на безработицата, по-добро образование, намаляване на бедността и социалното изключване и др. Освен това те подобряват благоденствието и благосъстоянието на хората, като същевременно стимулират икономиката чрез осигуряване на по-квалифицирана работна сила, по-висока производителност и заетост. Такива инвестиции, особено когато насърчват устойчивия растеж, биха допринесли и за повишаването на уменията и квалификациите на хората и за подобряването на техните възможности в обществото и на пазара на труда, както и за стимулирането на икономиката, което би помогнало на ЕС да излезе от кризата по-силен. Освен това те биха гарантирали по-ефективни и по-ефективни публични разходи, което би довело до икономии в публичните бюджети в средносрочните и дългосрочните ⁽¹⁶⁾ финанси. ЕИСК също така изтъкна дългосрочната цена на липсата на действия и инвестиции в социалната сфера. Във връзка с това ЕИСК подчерта значението на инвестициите в стабилни системи за социална сигурност, като се има предвид също, че те действат като автоматичен стабилизатор ⁽¹⁷⁾.

3.6 Посочените в социалния стълб въпроси, които не могат да бъдат решени без повече инвестиции или текущи разходи, включват: правото на качествено и приобщаващо образование, обучение и учене през целия живот; подкрепа за търсене на работа; подобряване на равенството между половете и намаляване на разликата в заплащането на жените и мъжете; предотвратяване на бедността сред работещите; достъп до услуги за полагане на грижи; образование в ранна детска възраст на приемливи цени; адекватна социална закрила; адекватни обезщетения за безработица; пенсия, осигуряваща подходящ доход; достоен живот в напреднала възраст; качествена профилактика и здравни грижи на приемливи цени; качествени дългосрочни грижи на приемливи цени; качествено социално жилищно настаняване или жилищно подпомагане; и достъп до водоснабдяване, канализация, енергия, транспорт, финансови услуги и цифрови комуникации.

3.7 Основните фондове на ЕС за икономически и социален растеж са европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), инициативата за младежка заетост, програмите за конкурентоспособност и Европейският фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ). Инвестициите могат да дойдат от собствените бюджети на държавите членки и от частни източници.

3.8 Европейските структурни и инвестиционни фондове са най-същественият източник със сложни процедури за наблюдение и оценка на инвестициите, установени в предходно становище на ЕИСК като средство за постигане на повече инвестиции в реалната икономика. Те доведоха до увеличаване на публичните инвестиции в държавите с по-ниски доходи, но не бяха достатъчни, за да се компенсира спадът на инвестициите от други източници или да се гарантира бързо сближаване в икономическата и социалната сфера. Важно е да се гарантира, че тези фондове са укрепени и увеличени, за да се подкрепят усилията за осъществяване на социалния стълб. ЕИСК отново заявява подкрепата си за преразглеждане на правилата за ЕСИ фондовете и за по-добра оценка на ефективността и ефикасността на приноса им ⁽¹⁸⁾.

3.9 Възможно е да се следи за това инвестициите да бъдат насочени в съответствие с целите на социалния стълб както по отношение на предприеманите дейности, така и по отношение на необходимите условия за гарантиране на справедливи трудови практики и подкрепа за групи, които в противен случай биват изключени.

⁽¹⁶⁾ ОВ С 125, 21.4.2017 г., стр. 10.

⁽¹⁷⁾ ОВ С 226, 16.7.2014 г., стр. 21.

⁽¹⁸⁾ ОВ С 303, 19.8.2016 г., стр. 94.

3.10 ЕФСИ предоставя гаранция на Европейската инвестиционна банка, като ѝ дава възможност да запази равнищата на кредитиране, които иначе биха били намалени. Подобно на проектите на ЕИБ като цяло, той може да подкрепя проекти, които съответстват на социалния стълб. В някои случаи банката подкрепя такива проекти (в сферата на социалното предприемачество и здравните и социалните грижи). Тя отдава предпочитание на по-традиционни търговски проекти, така че социалните ползи са по-скоро вторичен резултат, отколкото цел.

3.11 ЕИСК призова също така за укрепване на социалното измерение на разгръщането на ЕФСИ, например в областта на образованието, обучението и професионалното обучение за придобиване на умения и ученето през целия живот, развиването на творческите и културните индустрии, иновациите в здравеопазването и медицината, и социалните услуги, социалното жилищно настаняване и грижите за деца, туризма и инфраструктурата за опазването на околната среда. Планът за инвестиции за Европа би трябвало ясно да подкрепя задълженията в рамките на 21-вата Конференция на страните (COP21) ⁽¹⁹⁾.

3.12 Слабо внимание се отделя и на оценяването и осъществяването на надзор на проекти, свързани с условията на заетост, приобщаването на групи в неравностойно положение и инвестиции във физическата инфраструктура за социалните услуги.

3.13 Имаше първоначален ангажимент да не се вземат под внимание географските особености при разпределянето на ресурсите на ЕФСИ и редица държави с по-ниски доходи получават много малко въпреки очевидно високите нужди. Подходящи промени в правилата могат да гарантират, че се отдава приоритет на по-слабо развитите държави във втората фаза на действие.

3.14 Финансирането на осъществяването на социалния стълб ще зависи в голяма степен и от наличните средства на равнището на държавите членки. Ще е необходимо финансиране от държавните бюджети за инвестиции, както и за текущи разходи за дейностите през следващите години. То може да се окаже ограничено от правилата на ЕС за бюджета и дълга ⁽²⁰⁾. Както ЕИСК многократно подчерта ⁽²¹⁾, следва да се обмислят начини за повишаване на гъвкавостта, в рамките на позволеното от тези правила, посредством напр. „златно правило“, което позволява публични инвестиции със социална цел, за да се постигнат целите на социалния стълб по-конкретно чрез: повишаване на равнищата на доходите, по-голямо социално сближаване и предотвратяване на изключването на групи в неравностойно положение, които в противен случай не могат да изпълняват пълноценна роля в обществото, като едновременно с това се генерира устойчив икономически растеж.

3.15 Корпоративната отговорност също е от ключово значение за финансирането на социалните цели. Целите на социалния стълб няма да бъдат постигнати само с помощта на частни инвестиции, но следва да е възможно те, в допълнение на публичната отговорност, да допринасят в много от въпросните области (в т.ч. например заетост, подобряване на цифровите умения и социалните грижи), особено с подходящи регулаторни рамки и известна финансова подкрепа от публични източници, като например европейските структурни и инвестиционни фондове и/или ЕИБ.

3.16 Необходимостта от финансови ресурси за прилагането на социалния стълб следва да бъде призната и планирана. Вече съществуват подходящи институционални рамки. Правилата за европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) и ЕФСИ следва да бъдат изяснени, така че да включват изрично упоменаване на социалния стълб, а разходите, свързани с постигането на неговите цели, следва да бъдат отчетени в бюджета на ЕС и в бюджетите на държавите членки.

3.17 И накрая, в контекста на борбата срещу данъчните измами, данъчните убежища и агресивното данъчно планиране, както и с оглед на намаляването на нелоялната данъчна конкуренция между държавите членки ⁽²²⁾, следва да бъдат засилени мерките, свързани със справедливото данъчно облагане, предприети от Европейската комисия ⁽²³⁾ (по отношение на многонационални дружества и отделни лица), както и мерките за борба срещу присвояването и измамите със средства от бюджета на ЕС. Във връзка с търсенето на нови източници на данъчни приходи за финансиране на социалния стълб, при пълно спазване на принципа на субсидиарност, би било целесъобразно да се насърчават форми на данъчно облагане, които вземат предвид капацитета за принос на всяка една от тях, като защитат стимулите за устойчив икономически растеж.

⁽¹⁹⁾ ОВ С 75, 10.3.2017, стр. 57.

⁽²⁰⁾ ОВ С 177, 18.5.2016, стр. 35.

⁽²¹⁾ Извличане на поуки от миналото: избягване на политиките на строги икономии в ЕС, параграф 1.6, все още непубликуван; Икономическа политика на еврозоната (2018 г.), параграфи 1.8 и 3.6, все още непубликувано; ОВ С 327, 12.11.2013 г., стр. 11; Годишен обзор на растежа за 2018 г., параграф 1.4, все още непубликувано; ОВ С 226, 16.7.2014 г., стр. 21.

⁽²²⁾ ОВ С 81, 2.3.2018 г., стр. 131.

⁽²³⁾ Годишен обзор на растежа за 2018 г., параграф 3.3.4, все още непубликувано.

3.18 Що се отнася до финансирането на бюджета на ЕС, ЕИСК е съгласен с анализа в доклада на групата на високо равнище за собствените ресурси относно бъдещото финансиране на ЕС, в който се призовава за бюджет на ЕС, състоящ се предимно от самостоятелни, прозрачни и справедливи собствени ресурси ⁽²⁴⁾. Освен това ЕИСК е на мнение, че би трябвало да се постигне увеличаване на бюджета.

Брюксел, 19 април 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

⁽²⁴⁾ ОВ С 81, 2.3.2018 г., стр. 131.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Стратегията LeaderSHIP 2020 като визия за сектора на морските технологии: към новаторска, устойчива и конкурентоспособна морска промишленост през 2020 г.“

(становище по собствена инициатива)

(2018/C 262/02)

Докладчик: **Marian KRZAKLEWSKI**

Съдокладчик: **Patrizio PESCI**

Решение на Пленарната асамблея	1.6.2017 г.
Правно основание	Член 29, параграф 2 от Правилника за дейността становище по собствена инициатива
Компетентна секция	Консултативна комисия по индустриални промени (CCMI)
Приемане от CCMI	4.4.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	19.4.2018 г.
Пленарна сесия №	534
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	197/1/2

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК препоръчва всички служби на Комисията да активизират усилията си за поемане на отговорност за изпълнението на стратегията LeaderSHIP 2020 (LS 2020) и за изготвянето и изпълнението на новата стратегия за сектора — LeaderSHIP 2030, в сътрудничество със заинтересованите страни.

1.2 Тъй като инициативата беше приета през 2013 г., заключенията и препоръките на LeaderSHIP 2020 бяха обусловени от последиците от икономическата криза, започнала през 2008 г. През последните години обаче бяхме свидетели на различни промени, които създадоха сериозни предизвикателства и нови възможности за морската индустрия в Европа. Ето защо ЕИСК призовава Комисията да окаже по-силна подкрепа на морския сектор за справяне с тези предизвикателства и възможности.

1.3 При обявяването на стратегията LS 2020 Комисията и заинтересованите страни се споразумяха относно 19 препоръки, чието изпълнение да доведе до осъществяването на стратегията. По време на изслушването заинтересованите страни от сектора оцениха изпълнението им в рамките на анкета, резултатите от която са разгледани в раздел 3.

1.3.1 ЕИСК отбелязва, че четири години след публикуването на стратегията степента на изпълнение на всички препоръки е неравномерна и напредъкът се оценява средно на едва 25 %. Относително добра оценка получава изпълнението на препоръките по стълба „Научни изследвания, развойна дейност и иновации“. Като по-малко успешно, но все пак ефективно, се оценява изпълнението на препоръките относно стълб „Умения и работни места“, с изключение на неформалното учене. По-зле изглежда ситуацията с мерките относно „Подобряване на достъпа до пазара и лоялна конкуренция“, където напредъкът беше оценен едва на 20 %. Най-слаб напредък се наблюдава при стълба „Достъп до финансиране“ (средно 15 %), с изключение на мерките относно насърчаването на финансирането от ЕИБ. ЕИСК призовава Комисията и заинтересованите страни да засилят изпълнението на стратегията и да включат осъществяването на ключовите, все още неизпълнени препоръки в предложената от заинтересованите страни нова стратегия за сектора — LeaderSHIP 2030.

1.4 При изслушването беше изтъкнато, че европейският сектор на морските технологии е ключов стратегически сектор за Европа, който е в сравнително добра форма въпреки многобройните трудности, пред които беше изправен, особено след икономическата криза. Азиатските корабостроителници също се оказаха в затруднено положение, наред с другото в резултат

на интензивната политика на държавна помощ. Но именно поради настоящите си проблеми азиатските конкуренти, по-специално Китай, ще увеличат натиска върху Европа. ЕИСК препоръчва на Европейската комисия да приеме рамка, която да осигури действително равнопоставени условия на конкуренция в световен мащаб за европейския сектор на морските технологии.

1.5 Китайското правителство и банки ще предоставят пълна финансова подкрепа на държавните предприятия за изпълнението на наскоро обявената стратегия за изместване на Европа от водещата ѝ позиция в строежа на кораби от висок клас, като например круизни кораби, и във високотехнологичното морско оборудване. В тази ситуация ЕИСК препоръчва на Европейската комисия да приеме силна промишлена и производствена политика, основана на реципрочност, която да позволи на европейския сектор на морските технологии да се справи с конкуренцията.

1.6 Понастоящем морската индустрия е подложена на регулаторен и обществен натиск. По отношение на регулаторните въпроси от сектора се изисква да подобри своите резултати в областта на екологията, безопасността и сигурността. Що се отнася до общественото измерение, цифровизацията, автоматизацията, киберсигурността и „интернет на нещата“ са потенциално революционни технологии, които могат да променят из основи бъдещето на морския сектор. В същото време тези предизвикателства предоставят интересни възможности за европейския сектор на морските технологии. Ето защо ЕИСК препоръчва на Европейската комисия да стимулира инвестициите на европейския сектор на морските технологии в областта на научните изследвания, развойната дейност и иновациите — например в рамките на публично-частно партньорство (ПЧП) — за да се отговори на нуждите на сектора. Научните изследвания, развойната дейност и иновациите са от ключово значение, за да успее европейският сектор на морските технологии да запази своята преднина пред световните конкуренти.

1.7 Европейският сектор на морските технологии все повече се стреми към устойчиво използване на икономическия потенциал на моретата и океаните. Производството на вятърна енергия от разположени в морето инсталации, технологиите за използване на океанската енергия и аквакултурите са само някои от примерите в това отношение. За да се използва пълноценно този потенциал и да се разкрият нови възможности (като съхранение на енергия в морето), ЕИСК препоръчва на Европейската комисия да подкрепи сектора на европейските морски технологии с помощта на сини ПЧП.

1.8 Противно на азиатските конкуренти, за европейските корабостроителници и европейските производители на морско оборудване достъпът до финансиране е сериозен проблем. Съществуващите европейски финансови инструменти са недостатъчно познати или изобщо не са подходящи за използване в такъв капиталоемък отрасъл. Затова ЕИСК призовава Европейската комисия да създаде специален финансов инструмент, който да допринесе за увеличаване на инвестициите в сектор, отличаващ се с висока степен на рисково финансиране, какъвто е европейският отрасъл на морските технологии.

1.9 ЕИСК счита, че ролята на подсектора на военния флот е много важна за поддържането на „критична маса“ на целия европейски корабостроителен сектор и освен това е движеща сила за научните изследвания и иновациите в сектора на морските технологии и извън него. Затова ЕИСК призовава Комисията, в рамките на последващите действия във връзка с LeaderSHIP, да превърне морската отбранителна промишленост в един от стълбовете на тази стратегия.

1.10 За да запази своята конкурентоспособност и иновативност, европейският сектор на морските технологии трябва да внедри нови технологии и да разполага с подходящо квалифициран и обучен персонал. ЕИСК препоръчва на Комисията да окаже силна подкрепа на социалните партньори от корабостроителния сектор, за да продължат работата си в Европейския съвет по уменията в сектора на морските технологии. ЕИСК привлича вниманието на ЕК към необходимостта от насърчаване на водени от сектора инициативи и експертен опит за преодоляване на несъответствията между търсените и предлаганите умения в отрасъла.

1.11 ЕИСК отчита констатациите, съдържащи се в доклада „New trends in the shipbuilding and marine supply industries“⁽¹⁾ и призовава Европейската комисия да си сътрудничи със SEA Europe, IndustriALL и други заинтересовани страни с оглед на изпълнението на отпразнените в доклада препоръки.

2. Контекст на становището

Настоящо състояние на европейския сектор на морските технологии

2.1 Европейският сектор на морските технологии включва всички дружества, участващи в проектирането, строежа, поддръжката и ремонта на кораби и други морски структури, включително цялата верига за доставки на системи, оборудване и услуги, подкрепяни от научноизследователски и образователни институции. Европейските дружества са лидери в областта на иновациите и всяка година произвеждат половината от цялото морско оборудване в световен мащаб.

⁽¹⁾ „Нови тенденции в корабостроенето и отраслите, свързани с морското оборудване“.

2.2 Европейските корабостроителници имат успех в областта на строежа, ремонта, поддръжката или преустройството на много комплексни и високотехнологични цивилни и военни съдове като круизни кораби, фериботи, офшорни кораби и съоръжения, фрегати, подводници и т.н. Освен това те произвеждат и доставят технологии, свързани с развитието на „синия растеж“ (офшорна енергетика, аквакултури, добив на суровини от морското дъно и др.). Те имат годишен оборот от около 31 млрд. евро и осигуряват пряко заетост на над 200 000 души. Понастоящем в Европа има около 300 корабостроителници⁽²⁾.

2.3 Производителите и доставчиците на морско оборудване от ЕС са лидери на световния пазар. Това са общо около 22 000 големи, средни и малки предприятия, които предлагат разнообразни материали, системи, технологии и оборудване или предоставят инженерингови и консултантски услуги. Те имат годишен оборот от около 60 млрд. евро и осигуряват работа на над 350 000 души. Делът им на световния пазар е около 50 %.

2.4 Европейският сектор на морските технологии инвестира 9 % от печалбата си от продажби в научни изследвания, развойна дейност и иновации, т.е. има най-високия в Европа интензитет на инвестициите в научни изследвания, развойна дейност и иновации.

2.5 Корабостроителният отрасъл в световен мащаб е изправен пред една от най-тежките кризи от години насам; 2016 г. беше най-лошата досега, но се очаква ситуацията да се влоши допълнително през следващите две или три години. Намаленото търсене на превоз на товари в Азия доведе до значителен спад на поръчките. Само Европа успя да запази тенденция на растеж на поръчките от 2012 г. насам, без да се възползва от финансова подкрепа или субсидии. В същото време европейските производители на корабно оборудване са изправени пред отрицателните последици от драматичното свиване на азиатските поръчки.

2.6 През 2016 г. новите поръчки за европейските корабостроителници бяха на по-висока стойност от вече доставените. Европейските договори за нови кораби възлизаха 14,7 млрд. щатски долара, което представлява 55 % от стойността на новите поръчки в световен мащаб.

2.7 Конкурентоспособността на държавите от Източна Азия се основава в голяма степен на протекционистки национални политики, включително финансова подкрепа, изисквания за местно съдържание и др. Освен това, противно на Европа, тези страни системно поръчват нови съдове в местните корабостроителници. За разлика от тях европейските корабособственици са пренасочили договорите си за изграждане на товарни кораби и снабдителни кораби за съоръжения, разположени в морето, от Европа към корабостроителници в Азия. В резултат на това през последното десетилетие настъпи промяна в структурата на европейските поръчки, като се наблюдава изместване към строеж на високотехнологични плавателни съдове с по-висока добавена стойност. Интересното е, че тези промени настъпиха в момент, когато самият европейски корабоплавателен сектор използваше програми за финансова или фискална подкрепа.

Контекст на стратегията *LeaderSHIP 2020*

2.8 Стратегията *LeaderSHIP 2020*⁽³⁾ води началото си от инициативата *LeaderSHIP 2015*, която стартира през 2003 г. с цел да се даде координиран отговор на предизвикателствата пред европейския корабостроителен отрасъл. Основният акцент беше поставен върху дейности, основани на знанието, и върху необходимостта от по-добра възвращаемост на инвестициите на корабостроителниците в научно-изследователска и развойна дейност и иновации.

2.9 През 2008 г. европейският корабостроителен сектор беше засегнат от световната икономическа криза. Последиците от кризата продължават да оказват въздействие върху сектора и до днес. Затова беше необходим силен стимул като новата стратегия *LeaderSHIP 2020* (*LS 2020*).

2.10 Документът, с който през 2013 г. беше представена стратегията *LS 2020*, беше разработен от широка група заинтересовани страни, начело с представители на отрасъла, Европейската комисия, Европейския парламент и социалните партньори (*SEA Europe* и *IndustriALL*).

⁽²⁾ *SEA Europe — The Voice of Maritime Civil & Naval Industries in Europe*, бюлетин за 2017 г.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/growth/sectors/maritime/shipbuilding/ec-support_en.

2.11 В стратегията се идентифицират характеристиките, с които се отличава отрасълът: иновативен, екологосъобразен, специализиран във високотехнологични пазари, енергийно ефективен и способен да се разширява на нови пазари.

2.12 В доклада, представящ стратегията LS 2020, са формулирани следните четири стълба:

- заетост и умения;
- подобряване на достъпа до пазара и справедливи пазарни условия;
- достъп до финансиране;
- научни изследвания, развойна дейност и иновации.

3. Оценка на степента на изпълнение на препоръките, съдържащи се в стратегията LS 2020

3.1 Оценката на изпълнението на препоръките в стратегията LS2020 се основава на анкета, попълнена от участниците в рамките на публично изслушване. Резултатите от анкетата са представени по-долу.

3.2 Напредъкът в изпълнението на мерките по стълб „Заетост и умения“ на LS 2020 се оценява като умерен. Най-добра оценка получава изпълнението на препоръките относно „Създаване на подсекторна група „морски технологии“ в системата ESCO“ и „Насърчаване на сектора на морските технологии“ — 30 %. Слаба оценка получават планове относно „Проучване, посветено на неформалното учене“ — 0 %! Останалите препоръки в тази група получават оценка 15–20 %.

3.3 Изпълнението на препоръките относно втория стълб „Подобряване на достъпа до пазара и лоялна конкуренция“ се оценява като доста слабо. В процес на изпълнение са три мерки: работната група на ОИСП по въпросите на корабостроенето; засилването на сътрудничеството между представителите на промишлеността и ЕК за защита на правата на интелектуална собственост и прилагане на нормите на ММО; и използването на различните инструменти на търговската политика и подпомагането на усилията за сключване на споразумения за свободна търговия. Степента на изпълнение се оценява на около 20 %. Изпълнението на другите мерки в тази група е незначително.

3.4 Що се отнася до стълб „Достъп до финансиране“, заинтересованите страни отбелязват напредък само в един аспект: „Проучване и насърчаване на възможностите за финансиране и разширяване на отпускането на кредити от ЕИБ“ с оценка 20–30 %. Изпълнението на препоръката относно „Проучване на възможността за синьо ПЧП“ се оценява на 15 %, а препоръката относно оценката на „Възможностите за дългосрочно финансиране от Комисията“ на практика не е изпълнена (5 %).

3.5 Изпълнението на препоръките относно научните изследвания, развойната дейност и иновациите буди умерен оптимизъм. Три от препоръките са на път да бъдат изпълнени на 50 % и дори повече. Оценката на изпълнението в тази група е както следва:

- проучване на осъществимостта на проекти за ПЧП в областта на научните изследвания, развойната дейност и иновациите за сектора на морските технологии — 50 %;
- включване от страна на Комисията на разпоредбите, обхващащи научните изследвания, развойната дейност и иновациите, в общите законодателни актове на ЕС с оглед на изтичането на срока на рамката за държавната помощ за корабостроенето — 60 %;
- проучване на възможността за отпускане на средства от структурните фондове за диверсифициране на сектора на морските технологии, по-специално в контекста на регионалните стратегии за интелигентна специализация — 45 %;
- разработване от страна на сектора на морските технологии на всеобхватно ПЧП на равнище ЕС с цел съсредоточаване на морските изследвания върху, наред с другото, нулевите емисии и енергийната ефективност на корабите — 30 %.

4. Общи и конкретни бележки във връзка с изпълнението на приоритетите на стратегията LeaderSHIP 2020

Заетост и умения

4.1 Налице е належаща необходимост да се преодолее недостигът на умения, да се повишат уменията на работниците и да се осигурят адекватно обучение и преквалификация с цел запазване на критичната маса от експертен опит и ноу-хау в европейския сектор на морските технологии. Поради това е важно да се подкрепя и да продължи работата, започната от социалните партньори с проекта „Skills Council“⁽⁴⁾. Освен това е важно европейските институции да привлекат социалните партньори за участие и консултации в процеса на изготвяне на политиките и във връзка с всички инициативи на ЕС, засягащи отрасъла, а професионалните организации, представляващи работодателите и работниците, да продължат да водят диалог, включително в контекста на социалния диалог.

4.2 Работниците трябва да имат подходящо обучение, за да се справят с предизвикателствата на Четвъртата индустриална революция и с бъдещите технологични промени (напр. цифровизацията). Бъдещите работници в сектора на морските технологии ще трябва да имат умения, които да им позволяват да се справят с възможностите и предизвикателствата на синята икономика.

4.3 Трябва да се увеличат усилията за подобряване на привлекателността на сектора. Трябва да се определят и обединят различни възможности за професионално развитие на работниците в сектора, както и за повишаване на мобилността на студентите (напр. програма „Еразъм“ за сектора на морските технологии). Европейската комисия трябва да продължи да подкрепя изцяло дейността на SEA Europe и IndustriALL на европейско равнище, т.е. в рамките на секторния комитет за социален диалог.

Подобряване на достъпа до пазара и условия на лоялна конкуренция

4.4 Европейската индустрия продължава да страда от нелоялната конкуренция на трети държави — както в корабостроителния отрасъл, така и, във все по-голяма степен, в сектора на морското оборудване. Кризата в Азия, причинена от производствения свръхкапацитет, предимно в резултат на огромните държавни субсидии, означава, че публичните власти в тези страни възнамеряват да подкрепят местните корабостроителници и местните производители на морско оборудване, което означава и засилване на износа и допълнителен конкурентен натиск върху европейските корабостроителници и производители на морско оборудване в Европа.

4.5 Азиатските корабостроителници вече насочват вниманието си към успешните европейски пазари на по-модерни видове плавателни съдове като круизни и пътнически кораби. Освен това в неотдавнашните си официални документи „Made in China 2025“ и „China Manufacturing 2025“ Китай обяви, че целта му е да се превърне в световен лидер в строежа на кораби от висок клас, включително круизни, както и в областта на високотехнологичното морско оборудване, което означава, че ще се конкурира пряко с успешните европейски пазари. Тази политика получава пълна държавна подкрепа под формата на държавна помощ. Подобна политика представлява заплаха за европейския сектор на морските технологии.

4.6 Американският пазар остава затворен заради закона „Джоунс“. Сметчането на този закон и отварянето на американския пазар биха могли да създадат интересни възможности за европейския корабостроителен отрасъл. ЕС трябва да настоява за това, въпреки че сегашният политически климат в Съединените щати клони по-скоро към протекционизъм.

4.7 Също като Китай, Съединените щати, Япония и Южна Корея, вземащите решения в ЕС и държавите членки трябва да осъзнаят, че европейските отрасли на корабостроенето и на морското оборудване са стратегически сектори за европейската икономика и изискват специално внимание и подход както по търговски, така и по военноморски съображения.

4.8 Европейската комисия трябва да се стреми към подписването на глобално споразумение, определящо правила за контрол относно субсидиите и евентуално ценовата дисциплина в рамките на ОИСР (включително Китай), и да подкрепя действията в тази посока.

4.9 Реципрочността между Европа и трети държави е от съществено значение и следователно трябва да бъде водещ принцип в двустранните и многостранните търговски преговори и във въпросите, свързани с достъпа до пазара. Това е основополагащ елемент за повишаването на конкурентоспособността на европейската промишленост, включително на сектора на морските технологии, спрямо глобалните конкуренти. Ето защо, ако европейските компании се сблъскат с протекционистки мерки в трета държава, ЕС следва да приложи същите мерки спрямо дружествата от тези страни, желаещи да търгуват с Европа. Само по този начин ще има по-лоялна конкуренция за европейските корабостроителници и европейския сектор за морско оборудване.

⁽⁴⁾ Секторен съвет по умения.

Достъп до финансиране

4.10 Комисията често представя Европейския фонд за стратегически инвестиции — финансов инструмент в плана „Юнкер“ — като (финансов) инструмент за промишлеността, но неговият обхват и ползите от него не са напълно познати (той е насочен предимно към МСП). Трябва да се разясни по-добре и да се разпространи информация за този инструмент и ползите от него за сектора на морските технологии.

4.11 Корабостроенето изисква много капитал, а напоследък достъпът на европейските корабостроителници до финансиране стана по-труден. В същото време чуждестранните корабостроителници се ползват от значителни финансови стимули, включително държавна помощ. Затова Комисията следва да обмисли създаването на специална система за улесняване на достъпа до финансиране на капиталоемкия европейски корабостроителен отрасъл.

4.12 Трябва да се използват финансови стимули (напр. по линия на европейски програми за финансиране като Механизма за свързване на Европа, стимули за корабособствениците да инвестират в екологосъобразни кораби, оборудване или технология), което ще доведе до възвръщаемост на инвестициите в Европа.

4.13 Необходимо е да се проучи възможността за приемане на специални секторни правила, които да предоставят стимули за повишаване на глобалната конкурентоспособност на сектора на морските технологии, като същевременно се избягват ситуации, порождащи напрежение между държавите — членки на ЕС. Най-добрите практики в други сектори, по-специално този на корабоплаването, могат до известна степен да послужат като източник на вдъхновение.

4.14 ЕС заедно с Норвегия трябва да обмисли създаването на специална програма за стимулиране на екологосъобразен и енергийно ефективен морски транспорт на къси разстояния, опирайки се на европейския корабостроителен сектор и на сектора за морско оборудване. ЕИСК призовава да се използват констатациите и препоръките в проучвателното становище „Стратегии за диверсификация на плавателния и морския туризъм“⁽⁵⁾, изготвено от Комитета по искане на малтийското председателство.

4.15 Следва да се обмисли и създаването на финансова програма, която да дава възможност на европейските корабни региони да рециклират по-големи кораби.

4.16 Много важна движеща сила за високотехнологичния сектор на морските технологии в ЕС са финансовите инструменти в подкрепа на обществените поръчки за военноморските сили, които допринасят значително за поддържането на „критична маса“ на производство в целия корабостроителен отрасъл на ЕС, като същевременно насърчават научните изследвания и иновациите в целия сектор и свързаните с него области. В този контекст ЕИСК оценява положителната роля на разработения неотдавна от Комисията европейски план за действие в областта на отбраната.

Научноизследователска и развойна дейност и иновации

4.17 Европейската комисия трябва да създаде договорно публично-частно партньорство за морската промишленост, за да може секторът да продължи да инвестира в решаването на регулаторните и обществените проблеми на сектора на корабоплаването и в оползотворяването на икономическия потенциал на дейностите, свързани със синия растеж. Европейските иновации следва да бъдат насърчени с помощта на специална (европейска) програма за подкрепа на иновациите.

4.18 Европа трябва да осигури финансова подкрепа за европейската научноизследователска и развойна дейност. Аналогично, европейските иновации трябва да бъдат адекватно защитени по отношение на правата върху интелектуалната собственост. Европейското патентно ведомство трябва да наблюдава ефективно европейските патенти, включително в европейския сектор на морските технологии, и да налага санкции в случай на нарушение на разпоредбите.

4.19 Бъдещата (девета) рамкова програма следва да осигури адекватна (финансова) подкрепа за морската промишленост, за да ѝ даде възможност да се справи с големите бъдещи международни и европейски регулаторни и обществени предизвикателства, сред които са екологизирането на корабоплаването⁽⁶⁾, цифровизацията, революционните технологии и свързаната или автоматизираната навигация.

⁽⁵⁾ Становище на ЕИСК (ОВ С 209, 30.6.2017 г., стр. 1).

⁽⁶⁾ По отношение на екологизирането на морския транспорт, секторите на корабоплаването и морските технологии — в качеството си на международни отрасли, конкуриращи се в световен план — предпочитат решения на международно равнище с участието на Международната морска организация в Лондон.

4.20 Според ЕИСК бъдещата Девета рамкова програма следва да включва и глава, посветена на финансовата подкрепа на европейската промишленост, за да ѝ се даде възможност за оползотворяване на целия икономически потенциал на синята икономика в Европа.

Брюксел, 19 април 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Икономическо и социално сближаване и европейска интеграция на Западните Балкани — предизвикателства и приоритети“**(проучвателно становище)**

(2018/C 262/03)

Докладчик: **Andrej ZORKO**Съдокладчик: **Dimitris DIMITRIADIS**

Консултация	Българско председателство, 5.9.2017 г.
Правно основание	Член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз Член 30 от Правилника за дейността на ЕИСК
Компетентна секция	„Външни отношения“ (REX)
Приемане от секцията	28.3.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	19.4.2018 г.
Пленарна сесия №	534
Резултат от гласуването	189/2/1
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства факта, че европейската интеграция на страните от Западните Балкани и тяхното икономическо и социално сближаване са сред приоритетите на българското председателство.

1.2 ЕИСК е убеден, че разширяването на Европейския съюз, и по-специално разпространението на неговите демократични ценности и законови стандарти в региона на Западните Балкани, е в интерес и на страните от този регион, и на ЕС. Политиката на разширяване е ключов елемент от глобалната стратегия на ЕС и крайъгълен камък на стабилността и просперитета на Европа. С оглед на това ЕИСК предлага интеграцията на страните от Западните Балкани да бъде един от основните приоритети на ЕС в бъдеще, при условие че тези страни продължат да полагат усилия за изпълнението на необходимите условия за присъединяване към ЕС ⁽¹⁾.

1.3 ЕИСК приветства срещата на високо равнище на държавните и правителствени ръководители от ЕС и Западните Балкани на 17 май в София. В сътрудничество със своите партньори ЕИСК ще съорганизира Конференция на гражданското общество в Западните Балкани (15 май, София) преди провеждането на срещата на високо равнище. ЕИСК се ангажира с организирането, преди всяка среща на високо равнище, на съвместна проява с участието на представители на организации на гражданското общество ⁽²⁾ от Западните Балкани и ЕС. ЕИСК приканва институциите на ЕС и държавите членки редовно да канят за участие в срещите на високо равнище на ЕС държавните и правителствени ръководители на страните от Западните Балкани като знак, че ЕС вижда региона като част от своето бъдеще.

1.4 ЕИСК се надява, че на срещата на високо равнище в София ще бъде потвърден подновеният импулс в ангажимента на ЕС към региона и ще бъдат насърчени други бъдещи председателства да запазят интеграцията на страните от Западните Балкани на челно място сред своите приоритети. Разширяването на ЕС с държавите от Западните Балкани би трябвало да става успоредно с укрепването на политическия проект на ЕС и неговите институции.

⁽¹⁾ Основните принципи на стратегията на ЕС за Западните Балкани бяха изложени в съобщението на Комисията от 6 февруари 2018 г. „Надеждна перспектива за разширяване и засилен ангажимент на ЕС за Западните Балкани“, COM(2018) 65 final.

⁽²⁾ В съответствие с установената терминология на ЕИСК в настоящото становище понятията „гражданско общество“ и „организации на гражданското общество“ включват социалните партньори (работодатели и профсъюзи) и всички други недржавни участници.

1.5 ЕИСК призовава държавните и правителствени ръководители на срещата на високо равнище на ЕС в София да формулират ясен ангажимент за оказване на по-последователна и пряка подкрепа на организациите на гражданското общество на всички равнища. ЕС би трябвало да насърчава и повече пряка публична подкрепа за независимите медии.

1.6 ЕИСК насърчава държавните и правителствени ръководители на срещата на високо равнище на ЕС в София да поемат проактивна роля в двустранните спорове чрез насърчаване на целенасочено сътрудничество с ОССЕ и Съвета на Европа, както и чрез подкрепа за ролята на гражданското общество в решаването на такива двустранни спорове.

1.7 ЕИСК е убеден, че ефективното разширяване на Европейския съюз и популяризирането на неговите ценности в страните от Западните Балкани осигуряват сигурност и стабилност, дават тласък на социалното и икономическото развитие и просперитета, консолидират демокрацията и правовата държава, улесняват свободното движение на хора и стоки, стимулират инвестиционната политика и насърчават мобилността.

1.8 ЕИСК счита, че зачитането на принципите на правовата държава и правата на малцинствата е от огромно значение за демократичното, икономическото и социалното развитие на страните от Западните Балкани.

1.9 ЕИСК счита също, че образованието и свободните и независими медии играят много важна роля за преодоляване на разногласията от миналото и за укрепване на демократичните ценности.

1.10 ЕИСК отбелязва, че процесът на присъединяване към ЕС продължава да бъде основният мотив за провеждането на реформи в страните от Западните Балкани. ЕИСК изтъква факта, че не се обръща достатъчно внимание на икономическите и социалните последици от извършваните реформи, като се има предвид голямото разминаване в равнището на икономическа и социална сигурност на хората между държавите от ЕС и страните кандидатки за членство. С оглед на това ЕИСК препоръчва, когато се прави оценка на изпълнението на критериите за членство в ЕС, да се оценяват и социалното, икономическото и териториалното сближаване.

1.11 ЕИСК счита, че въпросите за инфраструктурата, транспорта и енергетиката трябва да бъдат важен приоритет в преговорите със страните от Западните Балкани. Освен това ЕИСК смята, че от създаването на цифрово общество и развитието на цифровите умения във всички държави от Западните Балкани би трябвало да се възползват както публичният, така и частният сектор. ЕС може и трябва да допринесе за подобряване на инфраструктурата и разгръщане на широколентова мрежа в тези държави, чието състояние в някои случаи е далеч под средното равнище за ЕС.

1.12 ЕИСК предлага институциите на ЕС да помислят за включването на функциониращ социален и граждански диалог на национално равнище сред критериите за членство в ЕС.

1.13 ЕС би трябвало да изготви конкретна пътна карта за преговорите със страните от Западните Балкани, с точен график и ясни ангажименти за всяка държава от Западните Балкани. Ще е необходимо да се изготви и комуникационна стратегия за държавите — членки на ЕС, в която да се изведе на преден план ползата от политиката на разширяване на ЕС за държавите от Западните Балкани, по-специално по отношение на гарантирането на мира, стабилността, просперитета и икономическото и социалното развитие.

1.14 ЕИСК насърчава Комисията да включи зачитането на правата на малцинствата и равенството между половете сред основните приоритети при преговорите за членство в ЕС със страните от Западните Балкани.

1.15 ЕИСК приветства новата стратегия на Комисията за Западните Балкани „Надеждна перспектива за разширяване и засилен ангажимент на ЕС за Западните Балкани“⁽³⁾, публикувана на 6 февруари 2018 г., и нейните шест водещи инициативи, които обхващат укрепването на принципите на правовата държава, засилването на сътрудничеството в областта на сигурността и миграцията чрез съвместни екипи за разследване, европейската гранична и брегова охрана, разширяването на енергийния съюз на ЕС към Западните Балкани, намаляването на таксите за роуминг и разгръщането на широколентовия достъп в региона.

1.16 ЕИСК заявява готовността си да работи с гражданското общество от Западните Балкани, за да допринесе за предприемането на конкретни действия в областта на правовата държава, сигурността и миграцията, социално-икономическото развитие, свързаността, програмата в областта на цифровите технологии и помирението и добросъседските отношения, както се посочва в Плана за действие в подкрепа на трансформирането на Западните Балкани за периода 2018—2020 г.

⁽³⁾ COM(2018) 65 final, 6.2.2018 г.

1.17 ЕИСК изразява убеждението, че Комисията би могла да изготви специални програми, които да дадат възможност на страните от Западните Балкани да постигнат по-бързо социално сближаване. Непостоянният и бавен напредък в решаването на тези проблеми несъмнено е важен фактор за бавното напредване на интеграцията им в ЕС като цяло. Спешно е необходимо да се даде нов тласък на процеса на европеизация.

1.18 Социалните партньори и други организации на гражданското общество както на европейско, така и на национално равнище, трябва да участват пълноценно в целия процес на европейска интеграция на страните от Западните Балкани. Необходимо е да се укрепи капацитетът на организациите на гражданското общество чрез техническа и икономическа подкрепа, като се улесни достъпът им до европейски източници на финансиране (Комисията, Европейската инвестиционна банка, ЕБВР и др.) и им се предоставя навременна и подробна информация за процеса на преговорите за присъединяване.

1.19 ЕИСК насърчава социалните партньори и други организации на гражданското общество в страните от Западните Балкани да работят в тясно сътрудничество в процеса на интеграция към ЕС както на национално, така и на регионално равнище.

2. Политическа обстановка

2.1 Западните Балкани все още са политически нестабилен регион, но същевременно и регион със значителен потенциал за растеж.

2.2 ЕИСК препоръчва Комисията, Съветът и Европейският парламент да увеличат своите усилия в областта на комуникацията, за да обяснят на европейските граждани ползите и предизвикателствата от политиката на разширяване, а организациите на гражданското общество би трябвало да бъдат близък партньор и изразител на посланията в този процес ⁽⁴⁾.

2.3 Изключително важно е интеграцията на Западните Балкани да продължи да бъде приоритет на ЕС и в бъдеще, не само по време на българското председателство, а ЕС да допринася активно за стабилността и мира в Западните Балкани и да предлага перспективата за членство в евроатлантическите организации. Това членство може да допринесе за стабилността в региона, гарантирайки неговата сигурност и просперитет, и да разкрие пред тези нации перспективата да бъдат обединени отново в една Европа без граници.

2.4 ЕИСК приветства обявената среща на високо равнище на ЕС в София с участието на лидерите от ЕС и страните от Западните Балкани, но счита, че тя би трябвало да предложи много по-активна роля на представителите на организации на гражданското общество на равнището на ЕС.

2.5 ЕИСК приветства обявената наскоро програма „Берлински процес плюс“ ⁽⁵⁾, която предвижда специални фондове за развитие на предприятия, професионалното обучение, инфраструктурата, технологиите и проекти като изграждане на транспортни връзки между най-слабо свързаните държави от региона. Очаква се този „план Маршал“ да ускори изграждането на митнически съюз и общ пазар на Балканите. И все пак това регионално сътрудничество не бива да забавя процеса на разширяване или да се възприема като негов заместител.

2.6 ЕИСК отбелязва, че страните от Западните Балкани засвидетелстват желание и готовност за реформи, които да доведат до интегрирането им в Европейския съюз, но изтъква, че успехът на тези реформи продължава да зависи от това доколко държавните институции успяват да ги изпълнят и приложат ефективно, както и от постигнатата степен на ангажираност с процеса от страна на организациите на гражданското общество и населението като цяло. Една конкретна пътна карта за преговорите за присъединяване към ЕС за всяка от страните от Западните Балкани, с точен график и ясни ангажименти, би могла да мотивира тези страни да осъществят по-бързо необходимите реформи.

2.7 ЕИСК подчертава, че е развил много добри връзки с организациите на гражданското общество в страните от Западните Балкани и че е наясно с положението в тези страни. ЕИСК е убеден, че съвместните консултативни комитети (СКК) с гражданското общество би трябвало да се опитат да запълнят „празните ниши“, които не попадат в обхвата на други органи в процеса на преговорите, и да се фокусират върху определен брой области. В това отношение ЕИСК призовава за по-добър обмен на информация между СКК и Комисията, Съвета и Европейския парламент. ЕИСК призовава за укрепване ролята на тези СКК ⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ ОВ С 133, 14.4.2016 г., стр. 31.

⁽⁵⁾ <http://shtetiweb.org/berlin-process/>.

⁽⁶⁾ ОВ С 133, 14.4.2016 г., стр. 31.

2.8 Корупцията, въздействието на организираната престъпност, цялостната слабост на държавните институции и правовата държава, двустранните спорове и дискриминацията на малцинствените групи също продължават да са сериозни проблеми както за участието, така и за интеграцията.

2.9 Критериите от Копенхаген са правилата, които определят дали дадена страна може да бъде допусната да се присъедини към Европейския съюз⁽⁷⁾. Тези критерии изискват държавата да има институции, които да гарантират демократичното управление и правовия ред, да спазва правата на човека, да има работеща пазарна икономика и да приеме задълженията и мисията на ЕС.

2.10 Всички страни от Западните Балкани не могат да се присъединят към ЕС по едно и също време. ЕИСК приветства факта, че Сърбия и Черна гора са настоящите лидери в процеса на интеграция. Комитетът очаква бившата югославска република Македония и Албания да започнат във възможно най-кратък срок преговори с ЕС. Комитетът приветства факта, че Босна и Херцеговина предостави своите отговори на въпросника на Комисията и че понастоящем Комисията разглежда възможността за предоставяне на статут на страна кандидатка за членство в ЕС.

2.11 Страните от Западните Балкани все още носят белезите от войни и конфликти, етническа омраза, иредентистки проекти и тлеещи конфликти, които могат да избухнат наново. Преди присъединяването им към ЕС е необходимо да се насърчи категорично уреждането на най-неотложните двустранни въпроси, въпреки че настойчивото търсене на решения на всички нерешени въпроси би могло да забави този процес.

2.12 ЕИСК смята още, че гражданското общество може да играе важна роля, като работи за сближаването на по-младите поколения от различните страни и започне публичен диалог по редица важни за региона въпроси. Икономическото развитие, повишаването на жизнения стандарт, заетостта и социалната сигурност благоприятстват мирното съжителство в региона.

2.13 Държавите от Западните Балкани биха могли да създадат национални съвети за европейска интеграция, в рамките на които да се събират редовно политически органи на високо равнище и основни организации на гражданското общество, с оглед на това процесът на интеграция към ЕС да стане по-прозрачен и да се популяризира по-широко⁽⁸⁾.

2.14 ЕИСК вече установи каква е ролята на гражданското общество по време на процеса на присъединяване и много ясно показва, че участието на гражданското общество в процеса на присъединяване се изразява в: (1) пряко участие в самите преговори (т.е. преглед, изготвяне на национални позиции и проследяване на напредъка); (2) социален и граждански диалог във връзка с формулирането на политиките и хармонизирането на законодателството с достиженията на правото на ЕС; (3) участие в програмирането на финансирането от предприемаческите фондове; (4) независимо наблюдение на напредъка и социалните последици от процесите на реформи. Изпълнението на тези роли изисква адекватна финансова подкрепа посредством финансиране от националните правителства и предприемаческите фондове на ЕС⁽⁹⁾.

2.15 ЕИСК отбелязва отслабения интерес на ЕС към бързата и ефективна европейска интеграция на страните от Западните Балкани, който се дължи на избора на други приоритети и липсата на европейска стратегия за разширяване, но също и на различните политически подходи, прилагани от държавите членки. В резултат на неудовлетворените очаквания през последните години се увеличи евроскептицизмът в страните от Западните Балкани. Това доведе до отслабване на въздействието на критериите за присъединяване и забавяне на хода на реформите. Това се вижда най-ясно в сфери като гарантирането на правовата държава, свободата на медиите и предотвратяването на корупцията.

2.16 Страните от Западните Балкани се реформират, но с много различни темпове. Има още много какво да се направи, за да се противодейства на ширещата се корупция, организираната престъпност и изпирането на пари. Независимостта на съдебната система също е от първостепенно значение за същинската демокрация.

2.17 ЕИСК счита за необходимо да се засили борбата срещу тероризма в страните от Западните Балкани и категорично подкрепя инициативата за борба с тероризма в Западните Балкани (WBCTi)⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en.

⁽⁸⁾ ОВ С 133, 14.4.2016 г., стр. 31.

⁽⁹⁾ ОВ С 133, 14.4.2016 г., стр. 31.

⁽¹⁰⁾ <http://wbcti.wb-iisg.com/>, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/ipa_ii_2016_039-858.13_mc_pcve.pdf.

2.18 ЕИСК счита, че за да се ускори процесът на разширяване, трябва да се разшири допълнително сътрудничеството между страните от Западните Балкани и ЕС и неговите ресорни агенции (като Европол). Това е особено наложително в области като сигурността и миграцията.

3. Икономическа стабилност и просперитет

3.1 Икономиките в Западните Балкани продължават да отчитат растеж, като реалният темп на нарастване на БВП в региона се очаква да достигне 2,6 % през 2017 г. Очаква се през 2018 г. растежът да достигне 3,0 %, задвижван от частното потребление и инвестиции, както и от постепенното съживяване на кредитите, паричните преводи и големите инфраструктурни проекти. Жизненият стандарт се е повишил значително и в шестте държави от Западните Балкани в сравнение със ситуацията през 1995 г. Въпреки това те продължават да са сред най-бедните в Европа. Освен това икономическата конвергенция на държавите от Западните Балкани загуби инерция вследствие на кризата и изостава спрямо конвергенцията в новите централно и източноевропейски държави членки.

3.2 Процесът на икономическа конвергенция в Западните Балкани е изключително дълъг. С оглед на това е наложително да се създаде среда, която да благоприятства/ускорява чуждестранните инвестиции, и да се приемат подходящи икономически реформи, да се повиши конкурентоспособността и да се създадат висококачествени работни места.

3.3 ЕИСК приветства постигнатия напредък в процеса на икономическа интеграция на Западните Балкани, след като лидерите на страните от региона поеа ангажимент да задълбочат отношенията си и да работят заедно за присъединяването си към Европейския съюз, и призовава за по-широко участие на социалните партньори и други ОГО в изготвянето на програмите за икономически реформи и съвместните заключения, съдържащи конкретни препоръки за всяка страна в региона ⁽¹¹⁾.

3.4 ЕИСК е убеден, че страните кандидатки се нуждаят от по-силни стимули за реформите. Необходимо е по-конкретно да се насърчи тясното регионално сътрудничество с цел да се улесни изпълнението на критериите за членство в ЕС.

3.5 ЕИСК счита, че трябва да се мобилизират новите потоци от преки чуждестранни инвестиции в производствените сектори, като се подкрепят местните вериги за доставки и се подобрят уменията и технологичният капацитет на МСП.

3.6 Енергетиката и транспортът би трябвало да бъдат фактор за развитието и взаимосвързаността на региона. Така ще се гарантира, че гражданите на Западните Балкани ще получат ясна представа за социалните, икономическите и екологичните ползи от присъединяването към ЕС. Така например, енергийната ефективност и енергоспестяването са фактори, които разкриват възможности за стопанска дейност и създават както „зелени“, така и традиционни работни места.

3.7 ЕИСК подкрепя Договора за Транспортната общност, подписан от ЕС и държавите от Западните Балкани на 12 юли 2017 г., и насърчава страните да продължат да развиват тази общност. Във връзка с това Европейската комисия, Европейската инвестиционна банка и държавите от Западните Балкани би трябвало да насочат инвестициите си към свързване на централната трансевропейска транспортна мрежа (TEN-T) на ЕС с инфраструктурата на Западните Балкани. Следователно е необходима обща програма, в която да се посочват наличните средства и да се определи общ график.

3.8 Подобряването на инфраструктурата ще намали транспортните и енергийните разходи и ще улесни мащабните инвестиции в региона. Освен това насърчаването на цифровата модернизация на Западните Балкани ще допринесе за стопанското развитие, повишаването на производителността и подобряването на качеството на живота.

3.9 ЕИСК също така смята, че инвестирането в подходи, допълващи традиционните икономически политики (кръгова икономика, социална икономика, повсеместна ангажираност с целите за устойчиво развитие — ЦУР), може да гарантира цялостен растеж и заетост.

3.10 ЕИСК констатира, че във всички страни от Западните Балкани държавата все още има твърде голяма роля, а частният сектор е по-малък от този в седемте малки икономики в преход в Европа ⁽¹²⁾.

⁽¹¹⁾ Заклучителна декларация от Шестия форум на гражданското общество от Западните Балкани.

⁽¹²⁾ Група на Световната банка, *The Western Balkans: Revving up the Engines of Growth and Prosperity* („Западните Балкани: съживяване на двигателите на растежа и просперитета“), 2017 г.

3.11 ЕИСК счита, че държавата трябва да стане по-ефективен и надежден доставчик на обществени услуги и да осигурява благоприятна среда за частните предприятия.

3.12 ЕИСК е на мнение, че МСП, които съставляват мнозинството от предприятията, могат да се превърнат в двигатели на икономическия растеж във всички шест страни от Западните Балкани. За да се постигне това, са необходими по-малко бюрокрация, по-прозрачна публична администрация, борба срещу корупцията и напълно независима съдебна власт.

3.13 ЕИСК подкрепя заключенията на Шестия форум на гражданското общество от Западните Балкани и изразява дълбокото си безпокойство от свиващото се пространство за гражданското общество във все по-голям брой държави от Западните Балкани. Комитетът отбелязва, че ЕС и неговите държави членки се ангажираха да работят за осигуряването на пространство за гражданското общество и да засилят подкрепата си за изграждането на капацитета на ОГО да участват по-активно в процеса на развитие и за напредъка на политическия, социалния и икономическия диалог.

3.14 ЕИСК отбелязва, че организациите на гражданското общество трябва да участват пълноценно в процеса на икономически, социални, обществени и законодателни реформи във всички страни от Западните Балкани. Необходимо е да се укрепи техният капацитет чрез техническа и финансова подкрепа, като се улесни достъпът им до европейски източници на финансиране и им се предоставя навременна информация за процеса на присъединяване.

4. Социална стабилност — безработица — емиграция

4.1 От икономическата криза насам нарастването на доходите и особено социалното сближаване между по-бедните и по-богатите държави в ЕС забавиха темпа си, а в някои случаи дори тръгнаха в обратна посока. Този процес подкопава амбициите на самия ЕС и поставя под въпрос неговата привлекателност за евентуалните бъдещи членове. Бедността, високата безработица, сивата икономика, ниските заплати, корупцията, злоупотребите със служебно положение, емиграцията на квалифицирани работници, дискриминацията срещу малцинствата и изтичането на мозъци са проблеми, които засягат всички държави от Западните Балкани.

4.2 Макар че страните от Западните Балкани се приближават към равнищата на държавите от ЕС-28, темпът им на сближаване е доста бавен и изостава спрямо региона на ЕС. Данните сочат, че пълното сближаване с жизнения стандарт на ЕС може да отнеме 40 години.

4.3 В региона на Западните Балкани все още не е започнал процесът на сближаване на заплатите. В някои страни разликата в заплатите спрямо ЕС дори е нараснала, което се отразява на икономическата и социалната сигурност на хората в държавите от Западните Балкани. В повечето страни от Западните Балкани не е отчетено никакво нарастване на реалните заплати от кризата насам. Въпреки че в държавите от Западните Балкани има законово установена минимална работна заплата, в много случаи тя не покрива жизнения минимум на семействата.

4.4 ЕИСК отбелязва също, че вследствие на високата безработица, трудовата миграция от всички шест страни от Западните Балкани все още е основен проблем. Според оценките една четвърт от населението във всички шест страни от Западните Балкани се е преместила в чужбина. Макар че паричните преводи от работещите в чужбина са важен източник на приходи и подпомагат националната икономика в краткосрочен план, масовата миграция и намаляването на населението имат тежки дългосрочни последици за потенциала за икономическо развитие на тези държави ⁽¹³⁾.

4.5 С изключение на Черна гора, в региона на Западните Балкани нискоквалифицираните млади хора и жените са най-силно засегнати от спада в равнището на заетост. Изключително важен е и фактът, че през 2015 г. над 70 % от безработните и в шестте страни от Западните Балкани са били без работа средно за повече от година ⁽¹⁴⁾.

⁽¹³⁾ „Безработицата в региона на Западните Балкани е значително по-висока от средната за ЕС-28, с някои подобрения през последните няколко години. По-конкретно Босна и Херцеговина, БЮРМ и Черна гора страдат от трайно висока безработица, но дори настоящото равнище от 13,5 % на безработицата в Сърбия, която е най-добре по този показател след неотдавнашните подобрения, е твърде високо в сравнение с държавите — членки на ЕС. Въпреки флуктиращо високата безработица през 12-те месеца до юни 2017 г. в региона бяха създадени 230 000 работни места (увеличение от 3,8 %), повече от половината от които в частния сектор. В резултат на това заетостта (като брой работни места, а не като работно време) се върна на нивата от преди 2008 г. във всички страни от Западните Балкани с изключение на Босна и Херцеговина“, Група на Световната банка, Western Balkans Regular Economic Report („Редовен икономически доклад за Западните Балкани“), № 12, есента на 2017 г.

⁽¹⁴⁾ Група на Световната банка, Western Balkans Labor Market Trends („Тенденции на пазара на труда в Западните Балкани“), 2017 г.

4.6 ЕИСК е убеден, че ЕС и страните от Западните Балкани би трябвало да обърнат по-голямо внимание на качеството на живот и социалната сигурност на гражданите на тези държави. ЕИСК предлага да се обмисли възможността за прилагане на принципите на европейския стълб на социалните права, когато се прави оценка на изпълнението на условията за членство в ЕС. Комисията би могла да изготви и специални програми, които да дадат възможност на страните от Западните Балкани да постигнат по-бързо социално сближаване.

4.7 ЕИСК изразява мнението, че за да се укрепи пазарът на труда и да се забави темпът на емиграция, е необходимо допълнително повишаване на конкурентоспособността и насърчаване на структурните реформи във всички шест страни от Западните Балкани. При разработването на структурни реформи би трябвало да се провеждат действителни консултации с организациите на гражданското общество⁽¹⁵⁾.

4.8 ЕИСК изтъква, че тенденциите на пазара на труда в региона разкриват високо равнище на неактивност сред жените и призовава правителствата да подкрепят усилията за постигане на по-високи равнища на заетост сред жените. ЕИСК също така насърчава Комисията да включи равенството между половете сред основните приоритети при преговорите за членство в ЕС със страните от Западните Балкани.

4.9 ЕИСК е убеден, че спазването на правата на малцинствата и зачитането на тяхната култура е от основно значение за развитието на демократично гражданско общество във всички страни от Западните Балкани.

4.10 ЕИСК счита, че образованието във всички страни от Западните Балкани, в това число равен достъп до образователната система, играе основна роля за популяризирането на европейските ценности, възпитаването на толерантност към малцинствата, борбата с предразсъдъците и укрепването на социалното сближаване.

4.11 ЕИСК смята също така, че е необходима „програма за социално сближаване“, която да коригира недостига и несъответствието на уменията, като подобри ефикасността и ефективността на образователните системи. Увеличаването на финансовата подкрепа за програми за професионално образование ще допринесе за преодоляването на несъответствието между търсените и предлаганите умения на пазара на труда и за понижаването на високите равнища на безработица.

4.12 ЕИСК приветства инициативите, предприемани от държавни образователни и културни институции, академичните среди или организации на гражданското общество, в подкрепа на помирението, добросъседските отношения и възприемането на критичен подход към миналото.

Брюксел, 19 април 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

⁽¹⁵⁾ Както е посочено в становището на ЕИСК относно „Стратегия на ЕС за разширяване“ (ОВ С 133, 14.4.2016 г., стр. 31) и в заключителната декларация от организираните от ЕИСК Шести форум на гражданското общество от Западните Балкани, проведен в Сараево на 10- 11 юли 2017 г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Допълване на дневния ред на по-доброто регулиране: по-добри решения за по-добри резултати“

[COM(2017) 651 final]

(становище по собствена инициатива)

(2018/C 262/04)

Докладчик: **Bernd DITTMANN**

Решение на Пленарната асамблея	15.2.2018 г.
Правно основание	член 29, параграф 2 от Правилника за дейността
Компетентна секция	„Единен пазар, производство и потребление“
Приемане от секцията	9.3.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	19.4.2018 г.
Пленарна сесия №	534
Резултат от гласуването	185/0/0
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК застъпва мнението, че програмата за по-добро регулиране би трябвало да се превърне в постоянна програма за осигуряване на висококачествено законодателство на Съюза, без да се подкопават ключови политически цели или да се създава натиск за дерегулиране. След 2019 г. новата Комисия би трябвало да продължи програмата, да я доразвие и подобри.

1.2. ЕИСК призовава Комисията да осигури подробна пътна карта на предстоящата оценка на програмата и да поясни каква форма на участие се предвижда за Комитета и за заинтересованите страни.

2. Съобщението на Комисията относно по-доброто регулиране

2.1. На 24 октомври 2017 г. Комисията публикува съобщение относно „Допълване на дневния ред на по-доброто регулиране: по-добри решения за по-добри резултати“⁽¹⁾ (наричано по-нататък „съобщението“).

2.2. В съобщението си Комисията прави преглед на напредъка в изпълнението на програмата за по-добро регулиране (по-нататък „програмата“) от приемането ѝ през май 2015 г.

2.3. През 2018 г. Комисията ще направи оценка „ан блок“ на системата на по-доброто регулиране. Настоящото становище е изготвено в отговор на съобщението и е принос към подготовката на бъдещата оценка.

3. Общи бележки

3.1. ЕИСК приветства ангажираността, която Комисията изразява в своето съобщение относно по-доброто регулиране, и полагащите понастоящем усилия за изпълнение на заложените в програмата през май 2015 г. цели, както е посочено в съобщението. По-доброто регулиране подлежи на постоянно подобрене и изисква ангажираност и принос от всички действащи лица.

⁽¹⁾ COM(2017) 651 final.

3.2. По-доброто регулиране би трябвало да спомогне за създаването на подлежащи на отчетност, отворени за участие и прозрачни процеси на разработване на политиките, които да осигуряват прости, ясни, съгласувани, подходящи за целта и лесни за изпълнение правила. Това е основна предпоставка за осигуряване на общественото доверие в ЕС и неговите институции, която би трябвало да спомогне за създаването на ефективни и съгласувани регулаторни рамки, позволяващи иновации и устойчив растеж и подкрепящи завършването и правилното функциониране на единния пазар.

3.3. По-доброто регулиране не би трябвало да води до прекомерна бюрократизация на процеса на изготвяне на политиките на ЕС. Техническите процедури не трябва да заместват политическите решения.

3.4. В предишно свое становище ⁽²⁾ ЕИСК подчертава, че при по-доброто регулиране „не следва да става въпрос за това ЕС да регулира „повече“ или „по-малко“, нито пък някои области на политиката да бъдат дерегулирани или поставени на заден план спрямо други приоритети и по този начин ценностите, зад които ЕС стои, да бъдат поставени под въпрос: социалната закрила, опазването на околната среда и основните права ⁽³⁾. По-доброто регулиране е на първо място помощен инструмент, с който да се гарантира, че политическите цели се осъществяват ефективно въз основа на обективни данни, с оглед на горепосочените ценности, без да се ограничават екологичните права или правата на потребителите, или социалните стандарти, или да се стига до прехвърляне на правомощия в рамките на институционалните структури чрез създаването на комитети. По-доброто регулиране не може и не трябва да замества политическите решения.“

3.5. ЕИСК признава постигнатия към момента напредък в изпълнението на програмата. По-специално приветства по-методичната употреба на оценките на въздействието и на последващите оценки; по-систематичното консултиране на заинтересовани страни; преразгледащите насоки и инструментариум за по-добро регулиране; програмата REFIT и платформата REFIT; и определянето на Комитет за регулаторен контрол (КРК).

3.6. ЕИСК активно участва в процеса на по-добро регулиране, по-специално чрез участието си в платформата REFIT и изготвянето на последващи оценки. В тази връзка се позовава на многобройните си становища ⁽⁴⁾. Въпреки това Комитетът не присъства нито в програмата, нито в съобщението. Той не е част и от Междунституционалното споразумение за по-добро законотворчество. Това показва, че Комисията и законодателите продължават да не отдават достатъчно значение на ролята и функциите на Комитета, така както те са определени в Договорите, и на познанията и опита на неговите членове и на гражданското общество, което те представляват.

3.7. Участието в програмата за по-добро регулиране и съответните ѝ инструменти и процедури изискват финансови и човешки ресурси, които не всички организации на гражданското общество притежават (напр. генериране на потоците от данни, участие в обществени консултации и др.). Същото важи и за малките предприятия. ЕИСК призовава Комисията да гарантира, че програмата остава отворена и достъпна за всички организации и интереси, независимо от техния размер и финансовите и човешките им ресурси.

4. Конкретни бележки

4.1. ЕИСК е институционалният говорител на европейското организирано гражданско общество и служи като посредник между законодателите на ЕС и организациите на гражданското общество и социалните партньори. ЕИСК притежава значителен опит и знания по всички въпроси, свързани с по-доброто регулиране. Тук Комитетът би искал да припомни на Комисията за някои от своите конкретни препоръки във връзка с обхванатите в съобщението аспекти, както и във връзка с други аспекти, на които смята, че е необходимо да се наблегне.

4.2. ЕИСК смята, че съобщението предоставя добър общ преглед на напредъка на изпълнението на програмата в съответните области на по-доброто регулиране. Въпреки това то продължава да бъде твърде неясно по отношение на конкретните мерки, чрез които Комисията възнамерява да развива в бъдеще програмата за по-добро регулиране. Освен това съобщението не препраща и не очертава предстоящата оценка на програмата за по-добро регулиране през 2018 г., нейните основни целеви области и каква е запланираната форма на участие на ЕИСК и на заинтересованите страни.

⁽²⁾ ОВ L 13, 15.1.2016 г., стр. 192.

⁽³⁾ COM(2015) 215 final.

⁽⁴⁾ Вж., по-специално: Ad hoc група „Контрол върху прилагането на законодателството на ЕС“; ОВ С 487, 28.12.2016 г., стр. 51; ОВ С 303, 19.8.2016 г., стр. 45; ОВ С 13, 15.1.2016 г., стр. 192; ОВ С 345, 13.10.2017 г., стр. 67; ОВ С 13, 15.1.2016 г., стр. 145; ОВ С 434, 15.12.2017 г., стр. 11; ОВ С 291, 4.9.2015 г., стр. 29; ОВ С 230, 14.7.2015 г., стр. 66; ОВ С 43, 15.2.2012 г., стр. 14; ОВ С 248, 25.8.2011 г., стр. 87; ОВ С 18, 19.1.2011 г., стр. 95; ОВ С 128, 18.5.2010 г., стр. 103; ОВ С 277, 17.11.2009 г., стр. 6; ОВ С 100, 30.4.2009 г., стр. 28; ОВ С 204, 9.8.2008 г., стр. 9.

4.3. Пропорционалност и субсидиарност

4.3.1. ЕИСК приветства акцента, който Комисията поставя върху ключовите приоритети, както и върху подхода „с размах за големите неща“. Комитетът отново подчертава, че Съюзът би трябвало да действа само при зачитане на принципите на субсидиарност и пропорционалност и само когато общите действия носят добавена стойност за всички.

4.3.2. Както посочва в свое становище ⁽⁵⁾, ЕИСК „подкрепя изясняването на принципите на субсидиарност и на пропорционалност, които понякога се използват като доводи от противниците на законодателни инициативи, без стоящите в основата им съображения да са достатъчно обосновани“.

4.3.3. ЕИСК отбелязва създаването на **Работна група по въпросите на субсидиарността и пропорционалността** ⁽⁶⁾. Той я призовава да вземе надлежно под внимание становищата и препоръките му по този въпрос.

4.3.4. ЕИСК призовава за по-добро наблюдение на субсидиарността и пропорционалността и за по-активно участие на държавите членки и техните парламенти в последващите оценки.

4.3.5. ЕИСК призовава Комисията да популяризира повече петия инструмент от Инструментариума за по-добро регулиране („правно основание, субсидиарност и пропорционалност“) сред своите служби (хоризонтално и вертикално) с цел по-голямо отчитане на инструмента при подготовката на оценките на въздействието.

4.4. Оценки на въздействието (ОВ)

4.4.1. ЕИСК припомня предложенията, съдържащи се в негово становище ⁽⁷⁾, за това как да се подобри европейската система за оценки на въздействието.

4.4.2. Оценките на въздействието би трябвало да бъдат стандартна процедура при всяко ново законодателно предложение, включително делегираните актове и актовете за изпълнение. Когато предложенията не са съпроводени от оценка на въздействието, Комисията трябва да разясни подробно причините за това и да предостави всички данни и доказателства, които са довели до нейното предложение и/или го подкрепят.

4.4.3. В насоките за по-добро регулиране изрично да се посочва, че оценките на въздействието могат и трябва да се извършват във връзка със законодателни инициативи, както и при делегирани актове и актове за изпълнение. Ето защо насърчаваме Комисията да оценява по-обстойно и с по-голяма прозрачност по отношение на заинтересованите страни и ЕИСК необходимостта от извършване на оценка на въздействието на тези актове. Фактът, че е направена оценка на въздействието на законодателния текст, от който произтичат делегираните актове и актовете за изпълнение, не би бил достатъчен да обоснове липсата на оценка на въздействието на производните актове. Всеки отделен акт трябва да бъде оценяван според собствените си заслуги, особено предвид това че делегираните актове и актовете за изпълнение могат да имат решаващо въздействие върху заинтересованите страни и гражданското общество като цяло.

4.4.4. **Насоките и инструментариумът за по-добро регулиране** ⁽⁸⁾ са централното ръководство за службите на Комисията при извършването на оценки на въздействието. Въпреки това ЕИСК посочва, че насоките и инструментариумът са разработени предимно за специфичната употреба на службите на ЕС и че техните спецификации не могат да предложат на заинтересованите страни възможност да разберат как правилно да използват необходимите за оценка на въздействието инструменти. Поради това ЕИСК отправя искане към Комисията тези инструменти да станат достъпни за широката общественост чрез оперативна версия.

4.4.5. Въпреки това ЕИСК забелязва липсата на спазване на насоките, което води до слаби оценки на въздействието. Това се потвърждава и доказва от годишния доклад за 2016 г. на **Комитета за регулаторен контрол** (КРК) ⁽⁹⁾. Ето защо ЕИСК призовава Комисията да насърчава по-усърдно принципите на по-доброто регулиране сред всички си служби, например чрез задължителни редовни програми за обучение на персонала.

⁽⁵⁾ ОВ С 487, 28.12.2016, стр. 51.

⁽⁶⁾ C(2017) 7810.

⁽⁷⁾ ОВ С 434, 15.12.2017 г., стр. 11.

⁽⁸⁾ SWD (2017) 350 и https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_bg.

⁽⁹⁾ Комитет за регулаторен контрол, Годишен доклад за 2016 г., https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2016-rsb-report_en.pdf Вж. по-конкретно стр. 13 и стр. 15.

4.4.6. Годишният доклад за 2016 г. на КРК показва, че след получаването на първоначалното отрицателно становище службите на Комисията само частично изпълняват препоръките на комитета. Поради това ЕИСК предлага КРК да притежава **преустановяващо veto** в случаи, когато е излязъл с двойно отрицателно становище, което да задължава Комисията да преразгледа своята оценка на въздействието, докато се постигнат необходимите изисквания за качество. КРК не би трябвало да има право на veto върху политически решения.

4.4.7. ЕИСК подкрепя **принципа „Мисли първо за малките предприятия!“** и насърчава Комисията да постави в своите оценки на въздействието по-силен акцента върху МСП, включително върху микро- и много малките предприятия.

4.5. Прозрачност, легитимност и отчетност

4.5.1. Във връзка с **регистъра за прозрачност** ЕИСК приветства предложението на Комисията от 2016 г. за правно обвързващо междуинституционално споразумение за задължителен регистър за прозрачност, който освен Комисията и Парламента да обхваща и Съвета.

4.5.2. ЕИСК приветства факта, че обществените консултации по важни инициативи ще се провеждат на всички официални езици, а всички останали консултации — поне на френски, немски и английски език. ЕИСК напомня на Комисията необходимостта от превеждане на резюметата на оценките на въздействието на всички официални езици ⁽¹⁰⁾.

4.5.3. Относно участието **на заинтересованите страни** Комитетът се позовава на свое становище ⁽¹¹⁾ и на становището на платформата REFIT ⁽¹²⁾, в чието написване участваха представителите на ЕИСК в платформата. ЕИСК приветства усилията на Комисията за подобряване на механизмите за консултации със заинтересованите страни, но счита, че са необходими допълнителни усилия за повишаване на участието, откритостта и отчетността, както и на ефективността и съгласуваността на тези консултации. За тази цел ЕИСК насърчава Комисията да обсъди и да приложи изцяло предложенията, направени в двете посочени по-горе становища.

4.5.4. Предвид представителните му функции ЕИСК е много добре подготвен да спомогне за идентифицирането на заинтересованите страни, които са най-силно засегнати от дадена предложена мярка на политиката, и за събирането на опит във връзка с вече съществуващото законодателство. Комисията би трябвало да провежда по-активни консултации с ЕИСК при разработването на стратегии за консултиране и набелязване на подходящи целеви групи, както на предварителния етап, така и на последващия.

4.6. Опростяване на законодателството и справяне с излишните разходи

4.6.1. Комитетът заявява в свое становище ⁽¹³⁾, че „европейската регулаторна рамка е съществен фактор за интеграцията, който не е тежест или разход за съкращаване. Напротив, нейната пропорционалност я превръща във важен залог за защитата, насърчаването и правната сигурност на всички европейски заинтересовани лица и граждани“.

4.6.2. В същото време ЕИСК заявява в свое становище ⁽¹⁴⁾, че е „наложително да се избягват ненужните разходи за регулиране. Свързаните с регулирането разходи трябва да бъдат пропорционални на ползите, които произтичат от тях“.

4.6.3. ЕИСК твърдо подкрепя **принципа „първо оцени“**. Както отбеляза в свое становище ⁽¹⁵⁾ ЕИСК „може да играе полезна роля в качеството си на посредник между законодателите и ползвателите на законодателството на ЕС. ЕИСК (...) непрекъснато адаптира своите методи на работа, за да допринесе за оценяването на качеството на прилагането на правото на ЕС. Ето защо неотдавна той взе решение да участва активно в оценката на законодателния цикъл, като извършва собствени последващи оценки на достиженията на *правото на Съюза*.“

⁽¹⁰⁾ ОВ С 434, 15.12.2017 г., стр. 11 (параграф 4.3.1).

⁽¹¹⁾ ОВ С 383, 17.11.2015, стр. 57.

⁽¹²⁾ Становище на платформата REFIT относно въпросите XXII.4, повдигнати от Германската търговско-промишлена палата и от гражданин, във връзка с механизмите за консултации със заинтересованите лица. Дата на приемане: 7.6.2017 г.

⁽¹³⁾ ОВ L 303, 19.8.2016 г., стр. 45.

⁽¹⁴⁾ ОВ С 487, 28.12.2016, стр. 51.

⁽¹⁵⁾ Ad hoc група „Прилагане на правото на ЕС на практика“, обзорен преглед, ЕСП. Ad hoc група „Контрол върху прилагането на законодателството на ЕС“, ОВ С 81, 2.3.2018 г., стр. 81.

4.6.4. Както посочва в свое становище ⁽¹⁶⁾, ЕИСК „се застъпва за **качествен подход**, който да функционира наравно с количествената оценка и да взема под внимание очакваните ползи от законодателството“. Освен регулаторните разходи би трябвало и регулаторните **ползи**, включително нетните ползи, да получат количествено изражение, когато това е целесъобразно, и да бъдат по-систематично отчитани в оценките на въздействието на Комисията.

4.6.5. ЕИСК е на мнение, че някои разходи са необходими за постигането на целите на политиката. Те би трябвало да се съкращават само когато се установи, че не са необходими за постигане на целта на политиката. ЕИСК споделя мнението на Комисията, че намаляването на излишните разходи трябва да се основава на доказателства от оценката, извършена „за всеки случай поотделно“, а не на прости количествени цели, така че да се запазят изцяло планираните цели на законодателството.

4.6.6. По отношение на **програма REFIT** ЕИСК се позовава на съответните си становища ⁽¹⁷⁾. ЕИСК участва в програмата чрез членството си в **платформата REFIT** с трима членове от трите групи, които присъстват на заседанията ѝ на ротационен принцип. Членовете работят в тясно сътрудничество помежду си за определяне на политическите приоритети на ЕИСК и изготвяне на съвместни позиции за заседанията на платформата въз основа на съгласувани позиции, посочени в предходни становища.

4.6.7. ЕИСК отново заявява, че фокусът на дейността на платформата REFIT е с *последваща насоченост*. Платформата има за задача да проучва предложения, направени чрез уебсайта „Lighten the Load“ (Облекчете товара), и да разработва предложения за начините за опростяване на съществуващото законодателство на ЕС. Платформата не би трябвало да се използва за предлагане на ново законодателство.

4.6.8. ЕИСК отбелязва, че специфичните интереси на МСП не са изрично представени в платформата REFIT. Поради това Комитетът призовава Комисията да покани подходящ представител да участва в групата на заинтересованите страни на платформата REFIT.

4.7. Оценка на алтернативни подходи за опростяване и намаляване на разходите

4.7.1. Относно поставянето на **цели за намаляване на регулаторната тежест** в областта на по-доброто регулиране ЕИСК е на мнение, че тези цели трябва да бъдат поставени *впоследствие* в контекста на програма REFIT и да се основават на всеобхватна оценка, която да включва гражданското общество и диалога между заинтересованите страни.

4.7.2. Предвид трудностите, свързани с получаването на необходимите данни за установяване на научно обосновани базови изчисления за *предварително* поставяне на целите за намаляване на регулаторната тежест, ЕИСК **не подкрепя** поставянето на такива цели независимо дали става въпрос за отделни сектори или за икономиката като цяло. Същото важи и за количествените цели в политически план като принципа „*един влиза — един излиза*“.

4.8. Прилагане и спазване на правото на Съюза

4.8.1. По отношение на прилагането и спазването на правото на Съюза Комитетът се позовава на многобройните си становища ⁽¹⁸⁾.

4.8.2. **Приложимостта** на законодателството на Съюза трябва да се отчете на ранните етапи на процеса на разработване на политиките като част от оценката на въздействието. ЕИСК настойчиво призовава службите на Комисията да се придържат стриктно към насоките за оценка на въздействието, посочени в глава IV от Инструментариума за по-добро регулиране („Прилагане, транспониране и подготвяне на предложения“). Би трябвало да се обърне специално внимание на специфичните характеристики на различните национални политически и правни системи и на различните ресурси и капацитет, с които държавите членки разполагат за транспониране и прилагане на европейското законодателство.

⁽¹⁶⁾ ОВ С 434, 15.12.2017 г., стр. 11.

⁽¹⁷⁾ ОВ С 230, 14.7.2015 г., стр. 66; ОВ С 303, 19.8.2016 г., стр. 45

⁽¹⁸⁾ Ad hoc група; ОВ С 303, 19.8.2016 г., стр. 45; ОВ С 291, 4.9.2015 г., стр. 29; ОВ С 18, 19.1.2011 г., стр. 95; ОВ С 175, 28.7.2009 г., стр. 26; ОВ С 204, 9.8.2008 г., стр. 9; ОВ С 325, 30.12.2006 г., стр. 3; ОВ С 24, 31.1.2006 г., стр. 52; ОВ С 24, 31.1.2006 г., стр. 39.

4.8.3. Регулаторната тежест се генерира предимно на национално равнище, тъй като органите на държавите членки транспонират и прилагат правото на ЕС (свръхрегулиране). В свои становища ⁽¹⁹⁾ ЕИСК твърди, че повечето пропуски по привеждане в изпълнение и прилагане на правото на Европейския съюз се дължат на липсата на транспониране на директивите. Поради това и за да се избегне създаването на непоследователни регулаторни рамки в ЕС, ЕИСК препоръчва използването на регламенти вместо на директиви ⁽²⁰⁾. При все това в нито една държава членка не трябва да се занижава съществуващото равнище на защита на гражданите, потребителите, работниците и околната среда.

4.8.4. ЕИСК смята, че правилното прилагане на законодателството на Съюза се осъществява посредством **съвместни и координирани усилия** от страна на основните действащи лица — Комисията, Европейския парламент, Съвета и държавите членки — с възможно най-широкото участие на местните и регионалните власти, както и на гражданското общество, и на заинтересованите страни. ЕИСК счита, че Комисията има водеща роля в координирането на тези усилия и, както се посочва в становището му ⁽²¹⁾, в „насърчаване на доверието между правоприлагащите органи при оказване на подкрепа на мрежите от публични органи, при осъществяване на систематична оценка на техните резултати и при определяне и разпространение на най-добри практики“.

4.8.5. В съобщението си Комисията предлага редица мерки за подобряване на прилагането на законодателството на Съюза. Мерките включват установяване на по-систематичен подход за наблюдение и оценка на ефективността на действащото законодателство в контекста на Междунституционалното споразумение за по-добро законотворчество; подкрепа за държавите членки чрез планове за изпълнение; и изготвяне на доклади по държави за картографиране на силните страни и слабостите по отношение на прилагането на национално равнище. ЕИСК приветства факта, че Европейската комисия обръща специално внимание на този въпрос и на предложените мерки, но изразява съжаление, че нито една от тях не предвижда участието на ЕИСК.

4.8.6. Комитетът призовава в свое становище ⁽²²⁾: „при транспонирането на определени директиви Комитетът желае да даде конкретен принос към собствена инициатива на Европейския парламент относно прилагането на законодателството на ЕС от държавите членки, като се фокусира върху допълненията, които държавите членки са въвели в хода на транспонирането“.

4.8.7. Накрая ЕИСК приветства стратегическия подход, който Комисията възприема към **политиката си спрямо нарушенията**, в съобщението „Право на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане“ ⁽²³⁾. Комитетът насърчава Комисията да разглежда **по-бързо и стриктно** случаите, в които държавите членки неправилно транспонират законодателството на ЕС или изобщо не го правят.

4.9. Сътрудничество с другите институции

4.9.1. ЕИСК е представител на организирания крайни ползватели на законодателството на Съюза и като такъв би трябвало да се разглежда от Съвета, Европейския парламент и Комисията като партньор и възможност за оценяване на приложимостта на законодателните проекти от практическа и емпирична гледна точка.

4.9.2. Предвид активната роля, която ЕИСК играе в по-доброто регулиране и законотворчество, както се посочва по-горе, Комитетът настоятелно призовава Комисията, Парламента и Съвета да го включат официално в Междунституционалното споразумение за по-добро законотворчество.

Брюксел, 19 април 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

⁽¹⁹⁾ Ad hoc група; ОВ С 13, 15.1.2016 г., стр. 192.

⁽²⁰⁾ ОВ С 18, 19.1.2011, стр. 95.

⁽²¹⁾ ОВ С 24, 31.1.2006, стр. 52.

⁽²²⁾ ОВ L 303, 19.8.2016 г., стр. 45.

⁽²³⁾ C(2016) 8600 (ОВ С 18, 19.1.2017 г., стр. 10).

III

(Подготвителни актове)

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

534-ТА ПЛЕНАРНА СЕСИЯ НА ЕИСК – СЕСИЯ ЗА ОБНОВЯВАНЕ НА СЪСТАВА, 18.4.2018 Г. –
19.4.2018 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета и Европейската централна банка — Понататъшни стъпки към завършването на Икономическия и паричен съюз: пътна карта

[COM(2017) 821 final]

Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета и Европейската централна банка — Нови бюджетни инструменти за стабилна еврозона в правната уредба на Съюза

[COM(2017) 822 final]

Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета и Европейската централна банка — европейски министър на икономиката и финансите

[COM(2017) 823 final]

Предложение за Директива на Съвета за определяне на разпоредби за повишаване на фискалната отговорност и средносрочния бюджетен подход в държавите членки

[COM(2017) 824 final — 2017/0335 (CNS)]

Предложение за Регламент на Съвета за учредяване на Европейския паричен фонд

[COM(2017) 827 final — 2017/0333 (APP)]

(2018/C 262/05)

Докладчик: **Mihai IVAȘCU**

Съдокладчик: **Stefano PALMIERI**

Консултация

Европейска комисия, 12.2.2018 г. и 28.2.2018 г.

Правно основание

член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз

Компетентна секция

„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“

Приемане от секцията

26.3.2018 г.

Приемане на пленарна сесия

19.4.2018 г.

Пленарна сесия №

534

Резултат от гласуването

152/3/2

(„за“/„против“/„въздържал се“)

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК оценява предложената пътна карта за завършване на европейския Икономически и паричен съюз (ИПС), но подкрепата му не е пълна и ентусиазирана, тъй като редица социални, политически и икономически въпроси, подчертани в предишните ни становища, не са взети предвид. Завършването на ИПС изисква преди всичко силен политически ангажимент, ефикасно управление и по-добро използване на наличните средства, за да се справи наистина както с намаляването, така и с поделянето на риска между държавите членки. Поради тези причини ЕИСК подчертава, че принципите на отговорност и солидарност на равнището на ЕС би трябвало да вървят ръка за ръка.

1.2 ЕИСК е изключително разочарован, че двата институционални консултативни комитета на ЕС — ЕИСК и КР — са изключени от съобщението и че ролята на Европейския парламент остава доста ограничена. Освен това не се споменава за по-активно участие на социалните партньори и организираното гражданско общество в оценяването на европейския семестър.

1.3 ЕИСК нееднократно е изтъквал, че очевидно липсва стратегическо виждане за бъдещето, както и капацитет за даване на адекватен отговор на други икономически и финансови кризи. Пакетът за ИПС следва да бъде оценен и изпълнен, като се има предвид, че европейците се нуждаят от повече и по-добра Европа.

1.4 Социалният съюз, както се препоръчва от ЕИСК, липсва от списъка със съюзи, съставляващи ИПС, като същевременно не се открива никакъв ангажимент да се включи европейският стълб на социалните права.

1.5 ЕИСК е задължен да предупреди отново, че колкото по-дълго продължава настоящата политика на икономии без ефективен инвестиционен план, толкова повече е застрашен просперитетът на Европа.

1.6 Отстраняването на слабостите, докато условията са благоприятни, е от съществено значение и трябва да се направи бързо, след актуална оценка на причините, довели до слабостите, и на отговорността за това. ЕИСК подчертава необходимостта от разработването на нови финансови инструменти за предотвратяване на кризи и за противодействие на процикличните мерки.

1.7 Завършването на банковия съюз и на съюза на капиталовите пазари трябва да остане най-голям приоритет в дневния ред. В настоящото предложение не се съдържа абсолютно нищо относно европейската схема за застраховане на депозитите, въпреки че ЕИСК вече е дал становище по въпроса⁽¹⁾. Освен това трябва да се предприемат стъпки за незабавното и ефективно разрешаване на проблема с необслужваните заеми (НОЗ).

1.8 Европейски паричен фонд (ЕПФ)

1.8.1 Предложената задача на новия ЕПФ — да предостави общ механизъм за подкрепа за Единния фонд за реструктуриране — е изключително важна и изцяло се подкрепя. Въпреки това ЕИСК подчертава необходимостта да се гарантира, че тази мярка няма да действа като „златен парашут“, насърчавайки банките да предприемат излишни и опасни рискове.

1.8.2 От първостепенна важност е ЕПФ да има по-активна роля в контекста на ЕС, подобно на Международния валутен фонд на международно равнище: да подкрепя икономическото развитие и да абсорбира шокове, а не просто да предотвратява банкови кризи.

⁽¹⁾ „Европейска схема за застраховане на депозитите“ (ОВ C 177, 18.5.2016 г., стр. 21).

1.9 Договор за стабилност, координация и управление (ДСКУ)

1.9.1 ДСКУ следва да бъде включен в правната рамка на ЕС, заедно с преобразуването на ЕМС в ЕПФ, без възможности за преференциално избиране за държавите членки.

1.9.2 Въпреки че признава гъвкавото тълкуване, дадено на Пакта за стабилност и растеж (ПСР), ЕИСК счита, че то не е достатъчно и препоръчва да се предприемат дискусии на равнището на ЕС относно изключването на добавящите стойност стратегически публични инвестиции от приложното поле на ПСР. Това не следва да се разглежда като разход, а по-скоро като източник на бъдещи приходи, съдействащ за плавен икономически цикъл и гарантиращ както създаването на качествени работни места, така и намаляването на неравенствата, в съответствие с призивите, отправени в предишни становища на ЕИСК ⁽²⁾, и с целите на ООН за устойчиво развитие (ЦУР) ⁽³⁾.

1.9.3 Публичните инвестиции — включително социалните инвестиции — действително биха породили по-голямо търсене в краткосрочен план, но биха повишили потенциала за растеж в дългосрочен план, като по този начин решават и проблема с устойчивостта на държавния дълг.

1.10 Нови бюджетни инструменти

1.10.1 ЕИСК изцяло подкрепя предложението да се въведе специален механизъм за сближаване за държавите членки, които се готвят за присъединяване към еврото. Техническата подкрепа трябва да бъде насочена към постигането на истинско сближаване.

1.10.2 За да се намалят съществуващите различия между икономиките на ЕС, функцията на макроикономическата стабилизация е изключително важна, тъй като държавите членки все по-малко са в състояние да действат независимо поради ограниченията на ИПС.

1.11 Министър на икономиката и финансите (МИФ)

1.11.1 ЕИСК подкрепя създаването на длъжността министър на икономиката и финансите за ИПС като първа стъпка по пътя към подобряване на съгласуваността на политиките, които понастоящем са фрагментарни. Такова лице следва да представлява еврозоната в международни органи, да управлява при пълна прозрачност предложени специален бюджет за еврозоната и да определя желаната обща фискална позиция на еврозоната и начина за нейното постигане.

1.11.2 При все това предложението на Комисията крие риска от прекомерно консолидиране на изпълнителната власт в ръцете на един човек. Затова ЕИСК призовава за допълнително обмисляне и повишаване на демократичната отчетност, свързана с поста на предлагания министър.

2. Въведение и общи бележки

2.1 След години на управление на кризи, през които за преодоляване на институционалните недостатъци на незавършения Икономически и паричен съюз (ИПС) беше предпочитан междуправителственият метод, ЕИСК приветства този обновен подход на използване на общностния метод — единственият, който може да гарантира демократичната легитимност на процеса на вземане на решения на равнището на ЕС и задълбочаване на европейската интеграция. В тази рамка завършването на ИПС изисква силен политически ангажимент, ефикасно управление и по-добро използване на наличните финансови ресурси.

2.2 ЕИСК оценява това, че предложената пътна карта е амбициозна по обхват и продължителност и върви в правилната посока, както се посочва в предишните му становища ⁽⁴⁾. Подкрепата му обаче не е пълна и ентусиазирана, тъй като редица социални, политически и икономически въпроси — също подчертани в предишни становища — не са взети предвид в този пакет.

⁽²⁾ Икономическата политика на еврозоната (2016 г.) (ОВ С 177, 18.5.2016 г., стр. 41); Икономическата политика на еврозоната (2017 г.) (ОВ С 173, 31.5.2017 г., стр. 33); и Икономическата политика на еврозоната (2017 г.) (допълнение към становище) (ОВ С 81, 2.3.2018 г., стр. 216).

⁽³⁾ Цели за устойчиво развитие.

⁽⁴⁾ „ИКК/важни реформи в икономическата политика“ (ОВ С 271, 19.9.2013 г., стр. 45)“, „Завършване на Икономическия и паричен съюз — Предложенията на Европейския икономически и социален комитет за следващия европейски законодателен мандат“ (ОВ С 451, 16.12.2014 г., стр. 10) и „Завършване на изграждането на ИПС — политическият стълб“ (ОВ С 332, 8.10.2015 г., стр. 8).

2.3 На първо място, ролята на Европейския парламент (ЕП) остава твърде ограничена и двата институционални консултативни комитета на ЕС — ЕИСК и КР — са пропуснати. Не се споменава за засилен социален и граждански диалог относно европейския семестър посредством по-активното участие на социалните партньори и гражданското общество. В предишно становище ЕИСК предложи, че „за да се осигури демократичен контрол и отчетност, в процеса на европейския семестър следва да участват Европейският парламент, националните парламенти, социалните партньори и гражданското общество. Социалното измерение трябва да се разглежда наравно с икономическото измерение.“⁽⁵⁾

2.4 Бързото и ефикасно финализиране на банковия съюз е от първостепенна важност за осигуряването на конкурентоспособна европейска бизнес среда и за създаването на истинска единна европейска валута.

2.5 Освен това социалният съюз, както се препоръчва от ЕИСК, липсва от списъка със съюзи, съставляващи ИПС. Няма ангажимент да се включи европейският стълб на социалните права, обявен през ноември 2017 г. в Гьотеборг⁽⁶⁾, в управлението на еврозоната. Социалните права следва да се ползват с еднакво равнище на важност като икономическите свободи, за да се приведе в действие концепцията за „социална пазарна икономика“, залегнала в Договора.

2.6 Освен това Комисията изглежда няма желание или се страхува да използва термина „политически съюз“ и вместо това го заменя с по-слаби и не толкова ясно определени термини като „демократична отчетност“ и „засилено управление“. Това не е оправдано, ако е ясно пояснено, че „политически съюз“ не означава непременно една политическа организация, а по-скоро поредица от малки стъпки, които признават необходимостта от общо политическо управление на равнището на ЕС в определени области. Тази концепция е обяснена много ясно от ЕИСК в становищата му⁽⁷⁾.

2.7 Пакетът за Икономическия и паричен съюз следва да бъде оценен и изпълнен, като се има предвид, че европейците се нуждаят от повече и по-добра Европа. ЕИСК нееднократно е изтъквал, че има липса на стратегическо виждане за бъдещето, както и капацитет за даване на адекватен отговор на икономическата и финансова криза. Основният принцип на икономическото управление на ЕС следва да бъде постигане на по-голяма добавена стойност на равнището на ЕС, а не посредством самостоятелните действия на държавите членки⁽⁸⁾.

2.8 Въпреки настоящото възстановяване, последиците от икономическата криза все още се усещат в ежедневието ни и в актуалните политики на държавите членки. ЕИСК предупреждава, че колкото по-дълго продължава политиката на икономии, насочена главно към съкращаване на разходите, без ефикасна инвестиционна програма за генериране на доходи чрез растеж, социално сближаване и солидарност, толкова по-ясно става, че нарастващото социално неравенство застрашава икономическата интеграция и просперитета на Европа⁽⁹⁾.

2.9 Освен това капиталовите пазари са далеч от постигането на интеграция и все още не могат да абсорбират симетрични и асиметрични шокове, какъвто беше случаят със Съединените щати. Предвид напредъка на преговорите за излизането на Обединеното кралство от ЕС и предстоящото оттегляне от единния европейски пазар на един от най-големите капиталови пазари в света, се очаква по-нататъшно фрагментиране. Трябва да се вземат мерки, за да се противодейства на това.

3. Учредяване на Европейски паричен фонд (ЕПФ)

3.1 ЕИСК приветства преобразуването на Европейския механизъм за стабилност (ЕМС) в ЕПФ, като счита, че предложената институционална основа ще увеличи още повече доверието в способността на ЕС да реагира на бъдещи финансови и икономически кризи.

3.2 ЕИСК подчертава необходимостта от разработването на нови финансови инструменти за предотвратяване на кризи и за насърчване на антициклични мерки. Принципът „отстраняване на слабостите, докато условията са благоприятни“ е приложим тук, точно както и в целия пакет. След като ЕПФ ще наследи ЕМС, с неговите настоящи финансови и

⁽⁵⁾ „Задълбочаване на ИПС до 2025 г.“, параграф 1.5 (ОВ С 81, 2.3.2018 г., стр. 124).

⁽⁶⁾ Европейски стълб на социалните права (ЕССП).

⁽⁷⁾ „Завършване на изграждането на ИПС — политическият стълб“ (ОВ С 332, 8.10.2015 г., стр. 8) и „Задълбочаване на ИПС до 2025 г.“ (ОВ С 81, 2.3.2018 г., стр. 124).

⁽⁸⁾ „Финансите на ЕС до 2025 г.“, параграф 1.2 и параграф 1.3 (ОВ С 81, 2.3.2018 г., стр. 131).

⁽⁹⁾ „Демократичен и социален ИПС чрез прилагане на общностния метод“, параграф 1.2 (ОВ С 13, 15.1.2016 г., стр. 33).

институционални структури, е много важно да се развият неговите възможности и способности, под прекия надзор на Комисията, Съвета и Европейския парламент и в тясно сътрудничество с Европейската централна банка.

3.3 Много важен нов елемент от предложението на Комисията е способността на ЕПФ да осигури общ механизъм за подкрепа за Единния фонд за реструктуриране, както се договориха държавите членки през 2013 г. Като признава, че механизмът ще предложи повишена надеждност на банковия сектор, ЕИСК подчертава необходимостта да се гарантира, че предложената мярка няма да действа като „златен парашут“, насърчавайки банките да предприемат излишни и опасни рискове.

3.4 ЕС няма нужда да засилва финансовия контрол над държавите членки, а по-скоро да направи съществуващите финансови инструменти по-ефективни и устойчиви. Новият ЕПФ следва да има по-активна роля в контекста на ЕС, подобна на тази на Международния валутен фонд на международно равнище — да подкрепя икономическото развитие в целия ЕС и да абсорбира симетрични и асиметрични шокове, а не просто да предотвратява банкови кризи.

3.5 По-специално ЕПФ следва да може бързо да се намесва и да противодейства на всякакви асиметрични шокове, които не могат да бъдат решени на равнище държави членки и които евентуално може да се разпространят в други държави от ЕС, като по този начин застрашат целостта на еврозоната и единния пазар. Държавите членки, чиято парична единица не е еврото, но които са част от банковия съюз, също трябва да могат да се възползват от ЕПФ, при условие че запишат и направят вноска в акционерния капитал.

3.6 Нарастащите нива на необслужваните заеми продължават да тежат на счетоводните баланси на банките и представляват огромна тежест за по-нататъшното финансиране на икономиката на ЕС. Те свиват предлагането на кредити, нарушават разпределянето на кредити, влошават доверието в пазара и забавят икономическия растеж. Необходими са незабавни мерки за намаляване на нивата на необслужваните заеми (НОЗ) и те трябва да останат най-голям приоритет в дневния ред на европейските институции.

3.7 Необходимостта да се повиши надеждността на новия ЕПФ следва да бъде съпроводена от мерки за предотвратяването на кризи и за предпазването на данъкоплатците от отговорност за дълговете на банки, изпаднали в несъстоятелност.

3.8 ЕПФ следва да работи в сътрудничество с Европейската централна банка (ЕЦБ), тъй като той може да предотврати спекулативни атаки срещу държавите членки, докато Европейската централна банка може единствено да финансира ресурси, които да отблъснат атаките срещу големите икономически системи. По отношение на това ЕИСК изразява съжаление, че в пакета Комисията не е предложила започването на дебат за подобряване на устава на ЕЦБ, с цел растежът и пълната заетост да се въведат като втора цел на паричната политика, в допълнение към ценовата стабилност.

3.9 ЕИСК подкрепя консултативната роля, дадена на Европейския парламент по отношение на процеса на назначаване на изпълнителния директор на ЕПФ и на ежегодното отчитане пред Парламента, Съвета и Комисията.

3.10 В настоящото предложение не се съдържа абсолютно нищо за европейска схема за застраховане на депозитите — Комисията всъщност направи предложение по въпроса през ноември 2015 г., но законодателите не са успели да го приемат досега, въпреки че ЕИСК вече е дал становището си ⁽¹⁰⁾.

4. Интегриране на Договора за стабилност, координация и управление (ДСКУ) в правната уредба на ЕС

4.1 ЕИСК изразява твърдо убеждение, че и ДСКУ, и ЕМС са създадени в разгара на кризата като междуправителствени решения, които най-общо следват принципите на отговорност и солидарност на равнището на ЕС. Според ЕИСК тези принципи вървят ръка за ръка и не можем да напредваме по единия без другия. Следователно те трябва да бъдат обединени и да бъдат разглеждани като равностойни съгласно правото на ЕС, без преференциален избор от страна на държавите членки. Отговорността и солидарността следва да бъдат обединени като пакет.

4.2 Въпреки че в предложената директива за интегриране на ДСКУ в правния ред на ЕС се взема под внимание гъвкавата интерпретация, дадена на правилата на Пакта за стабилност и растеж (ПСР) от Комисията, ЕИСК вече посочи, че тази гъвкавост не е достатъчна и че трябва да се предприемат дискусии на равнището на ЕС относно напълно действащо правило, което изключва добавящите стойност публични инвестиции от обхвата на ПСР, което обикновено се нарича „златното правило“.

⁽¹⁰⁾ „Европейска схема за застраховане на депозитите“ (ОВ С 177, 18.5.2016 г., стр. 21).

4.3 Поради това ЕИСК счита за проблемно предложението ДСКУ, и по-специално фискалният пакт, да бъдат интегрирани в правната рамка на ЕС без никаква допълнителна гъвкавост, особено по отношение на публичните инвестиции или социалните съображения. При необходимост този вид инвестиции следва да бъдат насочени към подобряването на производителността и конкурентоспособността посредством финансови проекти, свързани с научноизследователската и развойната дейност, физическата и социалната инфраструктура, цифровизацията на икономиката и непрекъснатото развиване на умения за справяне с технологичните промени и откритостта в световен мащаб.

4.4 Балансираните бюджети, които не позволяват дългово финансирани публични инвестиции, ще окажат негативно въздействие върху икономическото развитие (посредством повишаване на данъците и съкращаване на публичните разходи). Публичните инвестиции — на най-ниското си ниво в ЕС за последните 20 години — не следва да се разглеждат като разход, и следователно като част от публичните дефицити, а по-скоро като източник на бъдещи приходи, за да допринесат за плавен икономически цикъл и да гарантират растеж и създаване на работни места.

4.5 ЕИСК одобрява доклада на Работната група на високо равнище, председателствана от Romano Prodi и Christian Sautter, относно насърчаването на инвестициите в социалната инфраструктура в Европа, за да се ускори създаването на работни места и за да се подобрят благосъстоянието, здравето, жилищното настаняване и уменията на хората ⁽¹¹⁾.

4.6 Ако се постигне споразумение, че ориентираният към бъдещето продуктивен публичен инвестиции ще получават по-благоприятно третиране, интегрирането на ДСКУ заедно с ЕПФ в правната рамка на ЕС има потенциала да укрепи нашия фискален инструментариум и да насърчи по-ефективното, легитимно и демократично управление на ИПС.

5. Нови бюджетни инструменти за стабилна еврозона

5.1 Функцията за макроикономическа стабилизация е особена важна, тъй като отсъствието ѝ беше една от причините за стратегическата криза в ЕС. Ако от една страна е намаляла способността на държавите членки да действат самостоятелно и да променят пазара на труда и социалната система, от друга все още не са създадени мрежи за социална защита на равнището на ЕС, които да позволят на всички граждани да се възползват от растежа и глобалната конкуренция ⁽¹²⁾.

5.2 ЕИСК изцяло подкрепя предложението да се въведе специален механизъм за сближаване за държавите членки, които се готвят за присъединяване към еврозоната. Това ще засили ролята на еврозоната в международен план и ще повиши използването на еврото като валута. Техническата подкрепа трябва да бъде насочена към постигането на истинско сближаване, за да се спрат и намалят всякакви рискове за общото благосъстояние на гражданите и икономиките на държавите — кандидатки за еврозоната.

5.3 Пътят за развитие трябва да бъдат стабилните фискални политики и ориентираният към инвестиции разход, като се има предвид, че високите съотношения между държавен дълг и БВП често са резултат от икономическа криза и рецесия. Затова ЕИСК призовава за плавен механизъм, който може да бъде задействан бързо в случай на спад, и счита за недостатъчна предложената стойност от 1 % от БВП.

5.4 ЕИСК се застъпва за създаване на бюджет за еврозоната като част от бюджета на ЕС. По този начин ще се избегне създаването на нови институции, които биха могли да създадат политическо разделение между държавите във и извън еврозоната. Във всички случаи е необходима сериозна реформа на бюджета на ЕС.

5.5 Самостоятелен и значителен бюджет на еврозоната, със свои собствени специални данъчни приходи, ще осигури временен, но значителен трансфер на ресурси в случай на регионални сътресения, ще противодейства на тежки рецесии в зоната като цяло и ще осигури необходимата финансова стабилност, с функция за макроикономическо стабилизиране за защита на инвестициите и борба срещу безработицата и несигурността, както вече е посочено от ЕИСК ⁽¹³⁾.

⁽¹¹⁾ L. Fransen, G. del Bufalo и E. Reviglio, *Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe* („Насърчаване на инвестициите в социална инфраструктура в Европа“). *Report of the High-Level Task Force on Investing in Social Infrastructure in Europe* („Доклад на Работната група на високо равнище относно инвестирането в социална инфраструктура в Европа“), Документ за обсъждане на европейската икономика, № 74, януари 2018 г.

⁽¹²⁾ „Финансите на ЕС до 2025 г.“, параграф 3.3.1 (ОВ С 81, 2.3.2018 г., стр. 131).

⁽¹³⁾ „Финансите на ЕС до 2025 г.“, параграф 3.3 (ОВ С 81, 2.3.2018 г., стр. 131).

6. Европейски министър на икономиката и финансите

6.1 ЕИСК многократно е изтъквал⁽¹⁴⁾ необходимостта от министър на икономиката и финансите за ИПС като първа стъпка по пътя към подобряване на съгласуваността на политиките, които понастоящем са фрагментарни заради броя на различните участващи институции. Такова лице следва да представлява ЕПС в международни органи. То би трябвало да управлява собствен специален бюджет, като се ръководи от принципите на опростеност, прозрачност, справедливост и демократична отчетност. Министърът би трябвало също така да отговаря за определянето на желаната обща фискална позиция на еврозоната и начина за нейното постигане.

6.2 Функциите и качествата, описани в съобщението на Комисията, съответстват по-добре на тези на финансов министър на еврозоната, отколкото на такъв за целия ЕС. Но в предложението на Комисията длъжността не е такава на истински и ефективен министър на финансите и неподходящото название може да създаде погрешни очаквания и объркване.

6.3 ЕИСК счита, че сливането на длъжност, отговаряща за представителството на еврозоната на равнището на ЕС, с тази на председателя на Еврогрупата, председателя на Съвета на гуверньорите на новия ЕПФ и заместник-председателя на Европейската комисия би било прекомерно консолидиране на изпълнителни правомощия в ръцете на един човек. Освен това ЕИСК счита за недемократично да се предлага председателят на Еврогрупата автоматично да получава два мандата, за да се синхронизира мандатът му в Еврогрупата с този на Европейската комисия.

6.4 ЕИСК изразява опасения, че в настоящата си форма предложената структура ще обърка ролята на Комисията с тази на Съвета, като наруши крехкия баланс между интересите на Общността и националните интереси, върху които е изграден ЕС. Затова ЕИСК призовава за допълнително обмисляне и повишаване на демократичната отчетност, свързана с поста на предлагания министър.

6.5 Също така от съобщението не става ясно дали ще бъдат създадени още министерски длъжности или това е само един отделен случай. Тази длъжност ще придобие смисъл единствено когато ЕС има свой собствен бюджет и свои собствени приходи от данъци, придружени от инструменти и политики за управление на бюджета, и следователно може да насърчава икономическия растеж и социалното равенство.

Брюксел, 19 април 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

⁽¹⁴⁾ „Възобновяване на икономическия растеж“, параграф 3.2 (ОВ С 143, 22.5.2012 г., стр. 10); „Завършване на изграждането на ИПС — политическият стълб“, параграф 4.3.1 и параграф 4.3.4 (ОВ С 332, 8.10.2015 г., стр. 8); „Икономическата политика на еврозоната (2016 г.)“, параграф 3.5 (ОВ С 177, 18.5.2016 г., стр. 41); „Икономическата политика на еврозоната (2017 г.)“, параграф 1.13 (ОВ С 173, 31.5.2017 г., стр. 33), и „Задълбочаване на ИПС до 2025 г.“, параграф 1.11 (ОВ С 81, 2.3.2018, стр. 124).

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно пруденциалния надзор върху инвестиционните посредници и за изменение на регламенти (ЕС) № 575/2013, (ЕС) № 600/2014 и (ЕС) № 1093/2010

[COM(2017) 790 final — 2017/0359 (COD)]

Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно пруденциалния надзор върху инвестиционните посредници и за изменение на директиви 2013/36/ЕС и 2014/65/ЕС

[COM(2017) 791 final — 2017/0358 (COD)]

(2018/C 262/06)

Докладчик: **Jarosław MULEWICZ**

Консултация	Европейски парламент: COM(2017) 790 final: 18.1.2018 г. и COM(2017) 791 final: 18.1.2018 г. Съвет на Европейския съюз: COM(2017) 790 final: 14.2.2018 г. и COM(2017) 791 final: 14.2.2018 г.
Правно основание	членове 114 и 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	26.3.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	19.4.2018 г.
Пленарна сесия №	534
Резултат от гласуването	193/2/3
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК приема със задоволство предложенията на Комисията и изразява надежда, че те ще доведат до ефективното постигане на определените от Комисията цели.

1.1.1. ЕС се нуждае от по-стабилни капиталови пазари, за да насърчи инвестициите, да отключи потенциала на съществуващите и да мобилизира нови източници на финансиране за дружествата, да предложи на домакинствата по-добри финансови възможности и да укрепи Икономическия и паричен съюз. Комисията се ангажира да предприеме всички необходими стъпки за доизграждането на съюза на капиталовите пазари до 2019 г.

1.1.2. Втората цел на Комисията е свързана с Брексит и необходимостта от привличане на инвестиционни посредници в ЕС. Решението на Обединеното кралство за напускане на Съюза наложи необходимостта от актуализиране на регулаторната рамка на Съюза с цел привличане на финансови дружества. В Обединеното кралство, което е важен център за капиталовите пазари и инвестиционните дейности, се намират най-голям брой инвестиционни посредници (около половината) в Европейското икономическо пространство (ЕИП). Следващите места заемат Германия, Франция, Нидерландия и Испания. Повечето инвестиционни посредници в ЕИП са малки или средни. Според оценките на ЕБО около осем инвестиционни посредници, съсредоточени предимно в Обединеното кралство, контролират около 80 % от активите на всички инвестиционни посредници в ЕИП.

1.1.3. Третата цел е установяването на специална правна рамка за инвестиционните посредници. Настоящата пруденциална рамка е съсредоточена върху кредитните институции и свързаните с тях рискове. Инвестиционните посредници не приемат депозити и не отпускат заеми. Това означава, че те са много по-малко изложени на кредитен риск и на риска вложителите да изтеглят парите си с краткосрочно предизвестие. Техните услуги са съсредоточени върху финансовите инструменти, които, за разлика от депозитите, не са дължими по номинална стойност, а се колебаят в

зависимост от динамиката на пазара. Те обаче се конкурират с кредитните институции при предоставянето на инвестиционни услуги, които кредитните институции могат да предлагат на клиентите си по силата на своите лицензи за банкова дейност. В светлината на изложеното по-горе, кредитните институции и инвестиционните посредници са институции от различно естество. Инвестиционните посредници от системно значение обаче попадат в обхвата на РКИ/ДКИ IV ⁽¹⁾, тъй като се третираат като финансови институции. По силата на този си статут на кредитни институции инвестиционните посредници следва да продължат да прилагат Регламент (ЕС) № 575/2013 и Директива 2013/36/ЕС, както и да бъдат поднадзорни на компетентните за надзора върху кредитните институции органи и в частност на ЕЦБ — по линия на Единния надзорен механизъм.

1.1.4. Четвъртата цел на Комисията е установяването на единна интегрирана регулаторна рамка на ЕС за инвестиционните посредници. Поради различните си типове бизнес профили, инвестиционните посредници са обект на многобройни изключения от законовите изисквания в отделните държави, което води до сложност на нормативната уредба за много дружества, по-специално за тези, които извършват дейност на територията на няколко държави членки. Тази ситуация носи със себе си допълнителен риск. Прилагането на настоящата правна рамка от страна на държавите членки води до раздробеност на цялостния регулаторен контекст за инвестиционните посредници с възможности за регулаторен арбитраж с негативни последици. Това би могло да застраши целостта и функционирането на единния пазар. Предложените от Комисията пруденциални изисквания за инвестиционните посредници се отнасят за повечето от малките и средните инвестиционни посредници във всички държави — членки на ЕС.

1.2. ЕИСК отбелязва, че — въпреки че това би било непредвидено последствие — дейностите на инвестиционните дружества, установени в Обединеното кралство, ще бъдат прехвърлени в държавите членки в рамките на банковия съюз или еврозоната, по-специално към финансови центрове в държави като Германия, Франция, Люксембург, Нидерландия и Ирландия. Държавите — членки на ЕС, които не членуват в еврозоната, биха могли да бъдат пропуснати.

1.3. ЕИСК приема със задоволство факта, че според предвижданията сред главните бенефициери на директивата и регламента са инвестиционни посредници МСП. Една по-пропорционална и по-подходяща уредба на пруденциалния надзор за тях би следвало да помогне за подобряване на условията за осъществяване на стопанска дейност, а бариерите за навлизане на пазара би трябвало да намалее. Това се отнася най-вече до капиталовите изисквания и административната тежест. ЕИСК счита, че разпоредбите могат да насърчат иновативни дружества, които се стремят да се развият с помощта на цифровизацията. Предложенията предвиждат, наред с другото, улесняване на достъпа до финансиране за МСП, които не са банки или инвестиционни посредници. По-адекватна пруденциална рамка следва да спомогне за освобождаването на капитал от непродуктивните регулаторни процедури и да позволи на малките инвестиционни посредници да предлагат по-добри услуги на своите клиенти, включително други МСП. Това следва да допринесе за подпомагането на инвестиционните посредници да изпълняват посредническата си роля за мобилизиране на инвестиции от страна на вложителите в ЕС и оттам — осигуряване небанкови източници на финансиране за европейските предприятия.

1.4. Предложенията за директива и регламент относно пруденциалните изисквания и надзора върху инвестиционните посредници установяват необходимите стандарти и изисквания във връзка с началния и наличния капитал, надзорните правомощия, публичното оповестяване и възнагражденията. Това дава възможност за ограничаване на риска, присъщ на финансовите операции на инвестиционните посредници. Остава въпросът до каква степен рисковете, поемани от инвестиционните предприятия, ще бъдат прехвърляни към техните клиенти — индивидуални инвеститори и дружества. Ако дружествата действат само като посредници за клиентите и ограничават услугите си до инвестиционно консултиране или управление на портфейли, рискът, който се съдържа във финансовите инструменти, ще бъде понасян основно от клиентите.

1.5. Остава открит въпросът дали едностранното въвеждане от страна на ЕС на специална правна рамка за инвестиционни посредници в Съюза, без да се вземат под внимание пазари като САЩ, Япония, Китай, Индия, в условията на глобализация и електронни пазари, няма да доведе до оттегляне на инвеститорите от Европа. Сложната правна уредба на ДПФИ II и необходимостта от регистриране на финансовите продукти доведоха до това, че 20-50 % от продуктите вече не се предлагат. Затова в случай на специална законодателна рамка за инвестиционните посредници, новите правила следва да бъдат наблюдавани и променяни по гъвкав начин при отрицателна реакция на финансовите пазари. ЕИСК споделя безпокойството, свързано с факта, че финансовите трансакции, които достигат 54 % от световния БВП, представляват значителен риск.

⁽¹⁾ Регламент (ЕС) № 575/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно пруденциалните изисквания за кредитните институции и инвестиционните посредници и за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 (ОВ L 176, 27.6.2013 г., стр. 1). Заедно с Директива 2013/36/ЕС (Директива за капиталовите изисквания, ДКИ IV) Регламентът осигурява настоящата пруденциална рамка за инвестиционните посредници (ОВ L 176, 27.6.2013 г., стр. 338).

Същевременно обаче те предлагат по-големи възможности за финансово развитие. Ако правната рамка не бъде променена, така че да стане по-гъвкава, независимо от добрите намерения, инвестиционните посредници от Обединеното кралство ще се пренесат в САЩ вместо в ЕС.

2. Контекст

2.1. В ЕС съществуват много категории инвестиционни посредници, които предлагат различни услуги и имат различни клиенти. Според данни на ЕБО в края на 2015 г. в Европейското икономическо пространство (ЕИП) са оперирали 6 051 инвестиционните посредници. По-голямата част от инвестиционните посредници са МСП. Според изчисленията на ЕБО около осем инвестиционни посредници контролират около 80 % от активите на всички инвестиционни посредници в ЕИП. Това са дружества със седалище в Обединеното кралство. Според данни на ЕБО около 40 % от инвестиционните посредници в ЕИП имат право да предоставят само инвестиционни консултации. 80 % от инвестиционните посредници в ЕИП ограничават дейността си до инвестиционни консултации, приемане и предаване на нареждания, управление на портфейли и изпълняване на нареждания за покупко-продажба. Около 20 % са оправомощени да търгуват за собствена сметка и да поемат емисии. Тези услуги понастоящем са обект на най-строгите пруденциални изисквания.

2.2. Най-големият брой инвестиционни посредници в ЕИП (близо половината) са установени в Обединеното кралство, което е важен център за капиталовите пазари и инвестиционните дейности. Следват Германия, Франция, Нидерландия и Испания. Повечето инвестиционни посредници в ЕИП са малки или средни предприятия. Понастоящем инвестиционните посредници, окачени като системно значими дружества, обикновено са дъщерни дружества на банкови групи или брокер-дилъри с произход от Съединените щати, Швейцария и Япония.

2.3. Досега ЕБО делеше инвестиционните посредници в 11 категории, основно в зависимост от инвестиционните услуги, които имат право да предоставят съгласно Директивата относно пазарите на финансови инструменти ⁽²⁾ и въз основа на това дали пържат парични средства или ценни книжа на клиенти. Инвестиционните посредници, които предоставят широк спектър от услуги, са предмет на същите изисквания като кредитните институции по отношение на капиталовите изисквания за кредитния, пазарния и операционния риск, както и потенциално по отношение на правилата за ликвидността, възнагражденията и управлението, докато дружествата с ограничени правомощия (които обикновено се считат за по-малко рискови, т.е. предоставящи инвестиционни консултации и приемащи и предаващи нареждания) са освободени от повечето от тези изисквания. ЕБО представя нова категоризация на инвестиционни посредници, като се предлагат три основни категории вместо досегашните единадесет. Според първоначалните препоръки, инвестиционните посредници със системно значение попадат в клас 1 и ще продължат да бъдат включени в изискванията на пакета ДКИ IV/РКИ. Към клас 2 принадлежат дружества, които търгуват за собствена сметка и са изложени на пазарен риск и на кредитен риск от контрагента, съхраняват и управляват активи на клиента, държат парични средства на клиенти или надхвърлят определени прагове (управляваните активи — управлявани по собствена преценка клиентски портфейли и активи, във връзка с които те предоставят инвестиционни консултации, надхвърлят 1,2 млрд. евро; обемът обработени дневно клиентски нареждания за сключване на сделка е най-малко 100 млн. евро при сделките с парични разплащания или 1 млрд. евро при сделките с деривати; балансът надхвърля 100 млн. евро; brutните приходи от инвестиционна дейност надхвърлят 30 млн. евро). Тези дружества са длъжни да изчисляват своите капиталови изисквания въз основа на нови рискови фактори (факторите К). Към клас 3 принадлежат дружества, които не извършват горепосочените дейности и не надвишават тези прагове. Дружествата, включени в клас 3, не са задължени да отговарят на капиталовите изисквания, определени въз основа на факторите К.

2.4. Регулаторната рамка на ЕС за инвестиционните посредници се състои от две части: първо, директивата относно пазарите на финансови инструменти (ДПФИ), а от януари 2018 г. — ДПФИ II/РПФИ ⁽³⁾, които определят условията за предоставяне на разрешение и изискванията по отношение на организацията и извършването на дейност. На второ място, подобно на кредитните институции, тези дружества са предмет на уредбата за пруденциален надзор в рамките на Регламента за капиталовите изисквания и Директивата за капиталовите изисквания (ДКИ IV/РКИ). Това се дължи на факта, че те могат да се конкурират с кредитните институции при предоставянето на инвестиционни услуги, които кредитните институции могат

⁽²⁾ Пазари в Директивата относно пазарите на финансови инструменти: Директива 2004/39/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 година относно пазарите на финансови инструменти, за изменение на Директиви 85/611/ЕИО и 93/6/ЕИО на Съвета и Директива 2000/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 93/22/ЕИО на Съвета (ОВ L 145, 30.4.2004 г., стр. 1).

⁽³⁾ Директива 2014/65/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година относно пазарите на финансови инструменти и за изменение на Директива 2002/92/ЕО и Директива 2011/61/ЕС (ОВ L 173, 12.6.2014 г., стр. 349) и Регламент (ЕС) № 600/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. относно пазарите на финансови инструменти и за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 (ОВ L 173, 12.6.2014 г., стр. 84).

да предлагат на клиентите си по силата на своите лицензи за банкова дейност. От своя страна кредитните институции са предмет на основните разпоредби на ДПФИ за хармонизиране на условията за предоставяне на инвестиционни услуги от страна на инвестиционни посредници и кредитни институции както по отношение на защитата на инвеститорите и правилата за осъществяване на дейност, основаващи се на разпоредбите на ДПФИ, така и по отношение на основните пруденциални изисквания на пакета ДКИ IV/РКИ.

2.5. В съответствие с разпоредбите на РКИ, преразглеждането на пруденциалната уредба на инвестиционните посредници бе извършено след консултация с ЕБО, Европейския орган за ценни книжа и пазари (ЕОЦКП) и с националните компетентни органи. След отправеното през декември 2014 г. от Комисията искане за становище, през декември 2015 г. ЕБО публикува доклад относно настоящата пруденциална рамка за инвестиционните посредници, в който призова за промяна в настоящия подход. Вследствие на второто искане на Комисията от юни 2016 г. за становище, през ноември 2016 г. ЕБО публикува документ за обсъждане относно евентуалното разработване на нов пруденциален режим за по-голямата част от инвестиционните посредници. Документът беше отворен за коментари в продължение на три месеца. Като взе предвид отзивите и допълнителните данни, събрани от инвестиционните посредници заедно с националните компетентни органи, през септември 2017 г. ЕБО публикува окончателните си препоръки, като отправи към заинтересованите страни покана за представяне на мнения. Точното калибриране на препоръките за нови капиталови изисквания беше подкрепено от подробно събиране на данни, в което участваха инвестиционните посредници. То беше извършено от националните компетентни органи от името на ЕБО на два етапа през 2016 г. и 2017 г.

2.6. Докладът на ЕБО представлява изчерпателен и публично достъпен анализ на съществуващото положение с данни за броя и видовете инвестиционни посредници в държавите членки. В доклада се представя и нов режим за повечето инвестиционни посредници, който ги изважда изцяло от рамката на РКИ/ДКИ IV и оставя в обхвата на регламента и директивата само инвестиционните посредници със системно значение в съответствие с възприетия в предложението преработен подход за тяхното определяне. Предложението е съгласувано и с ДПФИ, както и с ДПФИ II/РПФИ. Чрез определянето на пруденциални изисквания, съобразени със стопанската дейност и рисковете на инвестиционните посредници, то пояснява кога и защо се прилагат тези изисквания. По този начин то преодолява някои случаи на произволно прилагане на пруденциалните изисквания в настоящата уредба поради факта, че тези изисквания се отнасят до инвестиционните услуги, изброени в ДПФИ, а не до вида на извършваната от инвестиционните посредници стопанска дейност.

2.7. Резултатите от преразглеждането от страна на ЕБО ⁽⁴⁾ бяха обсъдени с държавите членки в рамките на Комитета по финансови услуги през март и октомври 2017 г. и в рамките на Експертната група по банково дело, плащания и застраховане през юни и септември 2017 г. Беше взета под внимание и получената от заинтересованите страни информация относно публикуваната от Комисията през март 2017 г. оценка на въздействието от етапа на създаване. Освен това Комисията разгледа и получените преди това коментари в рамките на широкообхватната покана за представяне на мнения относно ефективността, последователността и съгласуваността на цялостната регулаторна рамка на ЕС за финансовите услуги. Предвид задълбочените обществени консултации и събирането на данни, предприето от ЕБО, Комисията счете, че не е необходимо паралелно да провежда обща обществена консултация. Вместо това службите на Комисията предприеха насочени консултации със заинтересованите страни. Консултациите включваха:

- на 27 януари 2017 г. — кръгла маса със заинтересовани страни от сектора (инвестиционни посредници, инвеститори, адвокатски кантори, консултанти) относно проекта на предложения на ЕБО за бъдещ режим,
- на 30 май 2017 г. — семинар за разходите, свързани със сегашния режим,
- на 17 юли 2017 г. — семинар за проекта на окончателни препоръки на ЕБО.

2.8. Според ЕБО новите правила биха увеличили съвкупните капиталови изисквания за всички инвестиционни посредници от ЕС без системно значение с 10 % в сравнение със съществуващите изисквания и биха ги намалили с 16 % в сравнение с общите изисквания, прилагани в резултат на допълнителния капитал по стълб 1. Степента, в която това би се отразило на инвестиционните посредници, зависи от техния размер, от предоставяните от тях инвестиционни услуги, както и от начина, по който новите капиталови изисквания ще се прилагат към тях. По отношение на наличните собствени средства ЕБО установи, че само няколко посредници няма да разполагат с достатъчно капитал, за да изпълнят новите изисквания — тук се включват само малко на брой инвестиционни консултанти, търговски посредници и посредници, предоставящи

⁽⁴⁾ Доклад на ЕБО относно инвестиционните посредници, в отговор на поканата от Комисията за представяне на становища от декември 2014 г. (ЕВА/Ор/2015/20). Съгласно съответните членове на РКИ преразглеждането на пруденциалната уредба на инвестиционните посредници беше извършено след консултация с ЕБО, Европейския орган за ценни книжа и пазари (ЕОЦКП) и националните компетентни органи, представявани в тези ЕНО.

разнообразни услуги. За дружествата от тази група, увеличението за които би било над два пъти по-високо спрямо съществуващите изисквания, би могло да се предостави възможност за таван за няколко години.

2.9. Договорът за функционирането на Европейския съюз предоставя на ЕС правомощието да определя подходящи разпоредби относно създаването и функционирането на вътрешния пазар (член 114 от ДФЕС). С цел улесняване на започването и упражняването на дейност като самостоятелно заето лице в рамките на ЕС се приемат директиви (член 53 от ДФЕС). Това се отнася и за законодателството, което се занимава с пруденциалния надзор на доставчиците на финансови услуги, в конкретния случай инвестиционните посредници. Разпоредбите на предложената директива заменят разпоредбите, съдържащи се в пакета ДКИ IV във връзка с инвестиционните посредници, които също се основават на член 53 от ДФЕС. Разпоредбите на предложения регламент заменят разпоредбите на Регламент (ЕС) № 575/2013 във връзка с инвестиционните посредници, които на свой ред се основават на член 114 от ДФЕС.

2.10. Новите правила няма да имат отражение върху бюджета на ЕС.

3. Бележки и коментари

3.1. ЕИСК приема със задоволство факта, че предложението съдържа изисквания за определянето на органи за пруденциален надзор, началния и наличния капитал на инвестиционните посредници, ликвидността, риска от концентрация, надзорните правомощия и инструментите за упражняване на пруденциален надзор върху инвестиционните посредници от компетентните органи, отчитането и публичното оповестяване, надзорния преглед и оценка, корпоративното управление и възнагражденията. Във връзка с гореизложеното, с директивата се определят правилата за надзор и контрол върху инвестиционните посредници и се намаляват всички видове рискове, свързани с извършваната от тях стопанска дейност. Директивата се прилага по отношение на всички инвестиционни посредници, попадащи в обхвата на ДПФИ II, считано от януари 2018 г.

3.2. ЕИСК привлича вниманието към факта, че, съгласно съдържащите се в предложението изисквания, държавите членки са задължени да определят орган, който да упражнява правомощията в областта на пруденциалния надзор съгласно Директивата. Държавите членки могат да възложат тези правомощия на съществуващ орган в рамките на ДКИ IV или да определят нов орган, който да ги упражнява. Компетентните органи следва да разполагат с правомощия да преразглеждат и оценяват пруденциалното състояние на инвестиционните посредници и, при необходимост, да изискват промени в области като вътрешното управление и контрол, процесите и процедурите за управление на риска и, също при необходимост, да притежават необходимите правомощия за определяне на допълнителни изисквания, включително по-конкретно изисквания по отношение на капитала и ликвидността.

3.3. Според ЕИСК е важен фактът, че компетентните органи следва да си сътрудничат тясно с властите и публичните органи, отговорни за надзора на кредитните и финансовите институции в дадената държава членка. Държавите членки трябва да гарантират, че като участници в Европейската система за финансов надзор (ЕСФН) компетентните органи си сътрудничат помежду си и с останалите участници в ЕСФН при осигуряването на потока от подходяща и надеждна информация. По-конкретно, те следва да гарантират обмен на информация относно: управленската структура и дяловото участие, спазването на капиталовите изисквания, риска от концентрация и ликвидността на инвестиционния посредник, административните и счетоводните процедури и механизмите за вътрешен контрол на инвестиционния посредник, както и относно всички други съответни фактори, които могат да окажат влияние върху риска, който поражда инвестиционният посредник. Според ЕИСК това ще повиши прозрачността на европейския пазар за инвестиции.

3.4. Компетентните органи могат да предоставят поверителна информация на ЕБО, ЕОЦКП, Европейския съвет за системен риск (ЕССР), централните банки на държавите членки, Европейската система на централните банки (ЕСЦБ) и ЕЦБ в качеството им на органи, отговарящи за паричната политика, и, когато е необходимо, на публичните органи, отговарящи за надзора на платежните системи и системите за сепълмент, ако тази информация е необходима за изпълнението на техните задачи. Според ЕИСК това ще доведе до създаването на европейска информационна система за инвестиционните посредници, която теоретично би следвало да предотвратява извършването на финансови операции от дружества, които не спазват правилата.

3.5. Изискваният начален капитал, по-специално по отношение на инвестиционни посредници МСП, които не държат парични средства или ценни книжа на клиенти, нараства леко от 50 000 на 75 000 евро. Изискванията по отношение на началния капитал на инвестиционните посредници със системно значение са определени в ДКИ IV/РКИ. ЕИСК отново отбелязва, че предложението за директива относно пруденциалния надзор върху инвестиционните посредници като цяло разкрива възможности за МСП, особено за тези, които се развиват с помощта на цифрови средства.

3.6. Според данните, получени от над 1 200 дружества 80 % от дружествата отговарят на предложените изисквания за ликвидност. Около 70 % от дружествата разполагат с налични ликвидни активи, надхвърлящи над три пъти изисквания размер. Затова според ЕИСК новите правила няма да отстранят от пазара преобладаващото мнозинство от съществуващите понастоящем инвестиционни посредници.

3.7. Политиката за възнагражденията в инвестиционните посредници трябва да бъде прозрачна, и да бъде свързана с поемания риск и реализираната печалба. Системите за възнаграждения трябва да подлежат на контрол и одобрение от страна на надзорните органи. Държавите членки ще наложат на инвестиционните посредници задължението за публично оповестяване на политиките за възнагражденията и ще гарантират, че тези дружества предоставят на компетентните органи информация за броя на физическите лица, които получават възнаграждение, възлизащо на най-малко 1 млн. евро през съответната финансова година. В такива случаи властите трябва да разполагат с информация за служебните задължения, вида на дейност, главните елементи на възнаграждението, бонуса, дългосрочните парични награди и пенсионните вноски. Информацията ще бъде предоставена на Европейския банков орган (ЕБО) и публикувана. ЕИСК счита, че това е подходящото действие за обвързване на възнагражденията с икономическите резултати на инвестиционните посредници.

3.8. ЕИСК отбелязва със задоволство, че клоновете на чуждестранни инвестиционни дружества подлежат на мерки за контрол и от тях се изисква да предоставя годишна информация за наименованието, естеството на дейността и местоположението на всички дъщерни дружества и клонове, оборота, броя служители на пълно работно време или еквивалентен принцип, финансовите резултати преди облагане с данък, данъците върху върху печалбата или загубите и получените държавни субсидии.

3.9. ЕИСК подкрепя и факта, че по силата на член 33 от настоящото предложение за директива компетентните органи ще бъдат задължени да предприемат подходящи действия в случай че прегледът и оценката, упоменати в параграф 1, буква д) от въпросния член, показват, че икономическата стойност на собствения капитал на инвестиционния посредник е спаднала с повече от 15 % от капитала му. Като цяло това би означавало увеличаване на собствения капитал на инвестиционните посредници.

4. Конкретни бележки

4.1. ЕИСК счита, че с разширяването на обхвата на ДПФИ през 2007 г., така че да включва всички пазари на деривати, някои специализирани посредници, търгуващи със стокови деривати, бяха напълно изключени от рамката на ДПФИ и пруденциалните изисквания. Дейността на много такива дружества в областта на финансовите инструменти обикновено се съсредоточава върху покриване на рисковете на дружествата майки, свързани с физическото производство, пренос, съхранение или закупуване на основните стоки. В зависимост от сектора (напр. енергетика, селско стопанство) обемът на тяхната дейност по покриване на риска може да бъде значителен, със сериозни последици по отношение на капиталовите изисквания съгласно съществуващата правна рамка. Отсега нататък тези дружества ще извършват дейност въз основа на предложената директива относно пруденциален надзор върху инвестиционните посредници.

4.2. Според ЕИСК от съществено значение е, че в предложенията за директива и регламент се въвеждат нови показатели за риска (факторите К) и възможности за постепенно въвеждане и ограничаване на по-високите изисквания. Чрез факторите К се установява рискът за клиента, а при посредниците, които търгуват за собствена сметка и изпълняват от свое име клиентски нареждания за покупко-продажба — рискът за пазара и рискът за самото дружество.

4.3. ЕИСК счита, че в своите становища относно банковата реформа и измененията на уредбата за капиталовите изисквания и реструктурирането (ЕСО/424) ⁽⁵⁾ и относно ДПФИ и РПФИ (INT/790) ⁽⁶⁾, а също и в преходни становища относно пакета ДКИ IV/РКИ, винаги е подкрепял пруденциалните правила за капиталовите пазари на ЕС.

Брюксел, 19 април 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

⁽⁵⁾ ОВ С 209, 30.6.2017 г., стр. 36.

⁽⁶⁾ ОВ С 303, 19.8.2016 г., стр. 91.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за препоръка на Съвета за Европейска рамка за качествено и ефективно чиракуване

[COM(2017) 563 final — 2017/0244 (NLE)]

(2018/C 262/07)

Докладчик: **Imse SPRAGG NILSSON**

Съдокладчик: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Консултация	Европейска комисия, 17.11.2017 г.
Правно основание	член 29, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Решение на Пленарната асамблея	17.10.2017 г.
Компетентна секция	„Заетост, социални въпроси и гражданство“
Приемане от секцията	27.3.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	19.4.2018 г.
Пленарна сесия №	534
Резултат от гласуването	194/0/4
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК оценява навременността на тази препоръка, тъй като в повечето държави членки се провеждат съществени реформи в областта на чиракуването, и приветства желанието на Европейската комисия да се стигне до общо европейско разбиране за това какво представлява качествено и ефективно чиракуване.

1.2 Комитетът е съгласен, че с избория от Европейската комисия правен инструмент се насърчава координацията на общите усилия за подобряване качеството и ефективността на чиракуването. Същевременно с него се дава възможност за гъвкавост на национално равнище.

1.3 ЕИСК отбелязва, че с определението и критериите, посочени от Европейската комисия в предложението ѝ за препоръка на Съвета, се зачита разнообразието от национални схеми в областта на чиракуването.

1.4 ЕИСК приветства факта, че в предложението за препоръка на Съвета държавите членки се приканват да насърчават активното участие на социалните партньори в изготвянето, управлението и изпълнението на схемите за чиракуване в съответствие с националните системи на колективните трудови правоотношения и практиките в областта на образованието и обучението.

1.5 Комитетът счита, че изготвянето, управлението и изпълнението на схемите за чиракуване трябва да се осъществи и с активното участие на тези, които традиционно не се възприемат като естествени заинтересовани страни в тази област, но също имат съществена роля за процеса, като например младежките и родителските организации, студентските съюзи, както и самите чиракуващи.

1.6 ЕИСК отчита положителната роля, която чиракуването може да играе за подобряване на уменията и пригодността за заетост, особено на младите хора, но подчертава, че безработицата е сложно явление и е необходим цялостен подход за справяне с първопричините за нея, а не само такъв, свързан с разминаването в уменията.

1.7 ЕИСК счита, че в предложението за препоръка трябва да се наблегне повече върху начините, по които чираците могат да развият по-силно чувство на ангажираност при планирането и управлението на чиракуването си. Ако на чираците се предостави възможност да оказват влияние върху своето обучение, то би могло да бъде по-производително, което ще е от полза и за предоставящите чиракуването.

1.8 Комитетът призовава за ясни връзки и ефективна координация и синергии с инициативи, които вече са започнати от мрежата EQAVET⁽¹⁾ и са свързани с EURES⁽²⁾.

1.9 ЕИСК призовава за инициативи, чрез които да се проучи потенциалът за транснационална мобилност на чираците в ЕС. В тях следва да се отчита постигнатият от държавите членки напредък, особено с оглед на предизвикателствата за създаване на необходимите условия за подпомагане на мобилността за чираците.

1.10 ЕИСК приветства намерението да се наблюдава изпълнението на препоръката с подкрепата на Консултативния комитет за професионално обучение (ККПО), както и посредством европейския семестър, и предлага разработването на показатели за оценка на въздействието на национално равнище. Комитетът е готов да оцени изпълнението на препоръката в държавите членки от гледна точка на организираното гражданско общество.

2. Контекст на предложението за препоръка на Съвета

2.1 Предложението за Европейска рамка за качествено и ефективно чиракуване представлява продължение на Новата европейска програма за умения от 2016 г.⁽³⁾ и спомага за изпълнението на приоритетите на ЕС за работни места, растеж и инвестиции. Предложението допълва принципите, залегнали в европейския стълб на социалните права, и подпомага изпълнението му на национално равнище. Качественото и ефективно чиракуване е от основно значение и за успешното прилагане на гаранцията за младежта, а предложението е в отговор на все по-настойчивите призови за гарантиране на по-качествени възможности по линия на тази инициатива.

2.2 В рамките на програмата на ЕС за социален диалог с интегрирани проекти за периода 2014 — 2016 г. европейските социални партньори предприемаха отделни проекти в областта на чиракуването: Европейската конфедерация на профсъюзите (ETUC) се фокусира върху качеството на чиракуването, а BusinessEurope, Европейската асоциация на занаятчиите, малките и средни предприятия (UEAPME) и Европейският център на предприятията с обществено участие (CEEP) — върху ефективността му по отношение на разходите. Резултатът от работата им е съвместно изявление със заглавие „Към обща визия за чиракуването“⁽⁴⁾, в което се изтъква значението както на качеството, така и на разходната ефективност на чиракуването.

2.3 През юли 2013 г. беше създаден Европейският алианс за професионална подготовка (EAfA) като уникална платформа, обединяваща правителства и заинтересовани страни (предприятия, социални партньори, стопански камари, доставчици на ПОО, региони, представители на младежта и мозъчни тръстове), чиято цел е укрепване на качеството, предлагането и привлекателността на възможностите за професионална практика в Европа⁽⁵⁾.

2.4 Предложеният инструмент — препоръка на Съвета — зачита принципите на субсидиарност и пропорционалност. Като правен инструмент той показва ангажираността на държавите членки да предприемат мерките, изложени в препоръката, и предоставя стабилна политическа основа за сътрудничество на европейско равнище в тази област. Тъй като чиракуването обикновено е съпътствано от трудов договор или друго договорно отношение, чираците се считат едновременно за учащи се в процеса на работа и работници. Поради това правното основание за тази инициатива са членове 153, 166 и 292 от ДФЕС.

2.5 Общата цел на тази препоръка е „да се повиши пригодността за заетост на чираците, да се стимулира личното и/или професионалното развитие и да се допринесе за формирането на високо квалифицирани работници с подходящи умения, които съответстват на потребностите на пазара на труда“⁽⁶⁾. Конкретната цел е „да се изготви съгласувана рамка за чиракуването, която се основава на общо разбиране за това какви са предпоставките за качество и ефективност, като се отчитат различията в системите за професионално образование и обучение (ПОО) в държавите членки“.

⁽¹⁾ EQAVET — Европейска референтна рамка за осигуряване на качество в професионалното образование и обучение.

⁽²⁾ EURES — Европейски портал за професионална мобилност.

⁽³⁾ COM(2016) 381 final.

⁽⁴⁾ Европейски социални партньори, Съвместно изявление, „Към обща визия за чиракуването“, 30 май 2016 г.

⁽⁵⁾ Европейски алианс за професионална подготовка.

⁽⁶⁾ COM(2017) 563 final.

2.6 За целите на тази препоръка чиракуването се определя като: „формални схеми за професионално образование и обучение, при които има съчетаване на значително учене в процеса на работа в предприятия и на други места с обучение, провеждащо се в институции за образование или обучение, вследствие на което се получават квалификации, признати на национално равнище. Тези схеми се характеризират с наличието на договорно взаимоотношение между чирака, работодателя и/или институцията за професионално образование или обучение, като чиракът получава заплащане или компенсация за своя труд.“

2.7 За да се гарантира, че схемите за чиракуване отговарят на потребностите на пазара на труда и носят ползи както за учещите се, така и за работодателите, в предложението се предвиждат и препоръчват критерии за качествено и ефективно чиракуване в две допълващи се области. В първата област „условия на обучение и труд“ конкретните критерии са: писмен договор, резултати от обучението, педагогическа помощ, елемент, свързан с работното място, заплащане и/или компенсация, социална закрила и здравословни и безопасни условия на труд. Във втората област „рамкови условия“ конкретните критерии са: регулаторна рамка, участие на социалните партньори, подкрепа за предприятията, гъвкави модели и мобилност, професионално ориентиране и повишаване на осведомеността, прозрачност, осигуряване на качество и проследяване на професионалното развитие на лицата, завършили успешно чиракуването.

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК приветства и подкрепя предложената препоръка, която е продължение и допълнение на последните инициативи на всички равнища, насочени към възобновяване на качествено и ефективно чиракуване в Европейския съюз.

3.2 В Римската декларация от 2017 г. европейските държавни и правителствени ръководители поеха ангажмента да работят за „Съюз, в който младите хора получават най-доброто образование и обучение и могат да следват и да напират работа навсякъде на континента“. Основен елемент от ангажмента е младите хора да придобият умения, които да улеснят достъпа им до пазара на труда. Чиракуването е ефективен начин да се постигне това.

3.3 Ясно е, че чиракуването не може да бъде решение на безработицата. Чиракуването може да е от полза за повишаване на квалификацията / преквалификация на безработни от всички възрастови групи с оглед на реинтеграцията им на пазара на труда. Стажове следва да се предлагат и на лицата от мигрантски произход като ефективен политически подход за насърчаване на социалното приобщаване и интегрирана работна сила. Същевременно следва да се избягва насочването на чиракуването към нискоквалифицирани работни места и некачествено обучение, които биха могли да накърнят репутацията му.

3.4 Като вид учене в процеса на работа чиракуването позволява на хората да придобият официална квалификация и умения, специфични за занаята, и компетентности, които отговарят на потребностите на пазара на труда, което подобрява пригодността им за заетост и перспективите им за назначаване на работа ⁽⁷⁾. Ученето следва да доведе до устойчиви умения и компетентности, които могат да се използват и за други цели освен специфичните за стажа. Чиракуването е и интегриран начин да се способства за личностното развитие на хората и им се помага да придобият технически, цифрови, междуличностни и социални умения.

3.5 То може да е особено ефективен инструмент за улесняване на прехода от образование и обучение към работа ⁽⁸⁾. Този период на преход отнема все повече време при много млади хора и трябва да се положат по-големи усилия за намаляване на продължителността му. Поради това следва да се придаде още по-голяма тежест на възможностите за обучение като чиракуването, като се определят стандарти за качеството им и се въведат ефективни схеми.

3.6 При все че най-често чираци са млади хора, Комитетът би желал да подчертае, че схемите за чиракуване следва да бъдат проектирани така, че да са привлекателни и за възрастни. Стажове за по-възрастни учещи предоставят възможност за придобиване на квалификации, които увеличават пригодността за заетост и създават нови възможности за професионално развитие.

⁽⁷⁾ Становище на ЕИСК относно „Подобряване на ефективността на националните системи на дуално/комбинирано обучение“ (ОВ C 13, 15.1.2016 г., стр. 57).

⁽⁸⁾ Данните сочат, че 60–70 % от чираците директно постъпват на работа след чиракуването, а в някои случаи процентът е по-голям и достига до 90 %. (Интернет страница на ЕК за чиракуването).

3.7 Работодателите се сблъскват с все по-голям недостиг на работници с необходимите умения, които да отговорят на техните нужди и да поддържат конкурентоспособността им. Чрез чиракуването чираците могат да придобият умения, които повишават пригодността им за заетост и същевременно отговарят на нуждите на пазара на труда. Ако има съответствие между уменията, необходими и на чираците, и на работодателите, схемите за чиракуване могат да бъдат привлекателни и за двете страни. Освен това обучението на чираци дава възможност на работодателите да обучат хора и да инвестират в тях и след време да задържат квалифицирани и мотивирани служители⁽⁹⁾.

3.8 ЕИСК признава, че предприятията анализират начините, по които могат да участват в схеми за чиракуване, за да станат по-привлекателни и полезни за тях. Освен това Комитетът подчертава, че ефективността на чиракуването е многостранна концепция, която не е свързана единствено с анализ на разходите и ползите. От друга страна, ефективността е свързана с това да се признае, че предоставящите чиракуване инвестират в процес на учене и „очакват възвращаемост на инвестицията си с течение на времето под формата на по-добър наличен запас от умения, което насърчава и стимулира предлагането на места за чиракуване“⁽¹⁰⁾. От друга страна, тя е свързана и с ефективното качествено навлизане на лицата на пазара на труда.

4. Изготвяне и изпълнение на схеми за чиракуване — партньорски подход

4.1 В много държави е необходимо да се подобрят съществуващите системи за чиракуване и те да станат по-привлекателни. Сред предизвикателствата са негативното възприемане на чиракуването от страна на обществеността, обучителната стойност, непривлекателността за работодателите, както и ограничеността или липсата на партньорство с организираното гражданско общество при изготвянето, изпълнението и оценката на схемите.

4.2 Чиракуването е преди всичко образователна възможност и поради това трябва се основава на ориентиран към учещия се подход, при който водещи да са интересите, способностите и възможностите на учещите се, като същевременно се отчитат нуждите на пазара на труда. Това означава да се гарантира, че чираците реализират пълния си потенциал и постигат обучителните си цели, което би било от полза и за работодателите.

4.3 Мнението на чираците също трябва да се отчита при вземането на решения, които може пряко да засегнат тях и техните права преди, по време и след чиракуването им. Те би трябвало да могат да изразяват мнението си относно обучителните цели на чиракуването, както и да имат възможност да дадат отзиви за качеството и ефективността на чиракуването. Липсата на представителни структури не позволява да се чуе мнението на чираците.

4.4 Чиракуването има потенциал да помогне на младите хора, както и на по-възрастните, да придобият цялостна компетентност и способности в занятие или професия и да повишат пригодността си за заетост. Въпреки това в много случаи този потенциал не се използва, тъй като чиракуването не е качествено, не се отдава приоритет на неговата обучителна стойност и правата на чираците не се зачитат както трябва.

4.5 Освен това ЕИСК счита, че един динамичен пазар на труда се нуждае по-скоро от компетенции, отколкото от умения. Поради това резултатите от ученето следва да са насочени към устойчивите компетенции, а не към краткосрочните умения.

4.6 Чиракуването трябва да има ясно изразено измерение, свързано с работния процес, при което най-малко половината от обучителното време да се отделя за практическо изучаване на тънкостите на занаята, а при възможност да се съчетава с международен опит.

4.7 Обучителите в процеса на работата, наставниците или надзорниците трябва да бъдат сертифицирани и да разполагат с необходимите умения, както педагогически, така и специфични за занаята, за да обучават чираците. Освен това трябва да им се осигури достъп до непрекъснато обучение в съответствие с принципа за учене през целия живот.

4.8 Единствено тясното сътрудничество на национално, регионално и местно равнище между всички заинтересовани страни — предоставящите обучение, социалните партньори и други организации на гражданското общество, и чираците — може да гарантира полезното взаимодействие между качество, ефективност и привлекателност на чиракуването.

4.9 На всички равнища на управление следва да се създадат структури, в които да участват всички заинтересовани социално-икономически страни (като предоставящите чиракуване, работодателските организации, синдикатите, стопанските камари, младежките организации, студентските съюзи, чираците), с ясно определени процедури и роли, за да се оказва влияние и да се взема участие във вземането на решения, свързани с изготвянето, изпълнението и наблюдението на схемите за чиракуване.

⁽⁹⁾ Cedefop, 2015 г., Информационна бележка — „Как да превърнем чиракуването в ефективен инструмент за малките и средни предприятия“.

⁽¹⁰⁾ Становище на ККПО относно „Обща визия за качествено и ефективно чиракуване и учене в процеса на работа“, 2 декември 2016 г.

5. Насърчаване на чиракуването

5.1 За да се противодейства на това, че чиракуването се възприема като по-малко привлекателен или престижен образователен вариант, по-специално за младите хора, е необходимо да се насърчава представата за чиракуването като ценен избор и възможност за учене, която е също толкова качествена колкото и другите възможности, а не като активен инструмент на пазара на труда.

5.2 Насърчаването на чиракуването трябва да бъде съчетано с усилия за преодоляване на свързаните с пола стереотипи, основани на традиционните социални роли, които все още имат негативно отражение върху чиракуването, неговата привлекателност, популяризиране и рекламиране.

5.3 Всички заинтересовани страни, от отговарящите за изготвянето на политиките до социалните партньори, организациите на гражданското общество и образователните институции, играят ключова роля за повишаването на привлекателността на чиракуването и трябва да работят заедно. Усилията за представянето на чиракуването в по-добра светлина трябва да вървят ръка за ръка и да се опират на по-доброто качество и ефективност на схемите.

5.4 Публичните органи трябва да инвестират повече ресурси за изпълнение на мерките за популяризиране на чиракуването на местно равнище сред потенциалните чираци и да насърчават работодателите да предоставят възможности за чиракуване.

5.5 ЕИСК смята, че съществува възможност ЕСФ да се използва в помощ на създаването или доразвиването на качествени и ефективни схеми за чиракуване в държавите членки, които се нуждаят от по-голяма финансова и техническа помощ за постигането на целите на рамката.

5.6 От основно значение е да се предостави финансова и нефинансова подкрепа на работодателите и по-специално на МСП и микропредприятията, от която те се нуждаят, за да създадат качествени и ефективни възможности и схеми за чиракуване.

5.7 Процесът на изграждане на нов образ на чиракуването трябва да се основава на справедлив, приобщаващ, недискриминационен и иновативен подход. Лицата, които са в най-неблагоприятно положение в нашето общество, трябва да имат достъп до най-добрите възможности за подпомагане и насоки за качествено образование и учене в процеса на работа, които да отговарят на техните интереси и амбиции. На всички равнища трябва да се приложат мерки за справяне с дискриминацията, основана на мигрантски статут, социално-икономически произход, етнически произход, религия, възраст, пол или друг статут, която възпрепятства равния достъп до възможности за чиракуване.

6. Условия на обучение и труд

6.1 ЕИСК счита, че чиракуването трябва да бъде подплатено с писмен и правно обвързващ документ, било то споразумение за обучение или писмен договор, между работодателя, чирака и образователната или обучителна институция. В този документ трябва ясно да се посочват правата и задълженията на всички страни и да се описват обучителните цели и задачи, както и друга необходима информация за чиракуването (включително, но не само, продължителност, работно време, възнаграждение и т.н.).

6.2 ЕИСК е твърдо убеден, че чираците имат право на достойно възнаграждение и/или компенсация, които да се договарят чрез колективни договори или в съответствие с националните или секторни изисквания. Адекватното заплащане или компенсация може да позволи на повече хора да се заемат с чиракуване, особено на тези от семейства с ниски доходи, и така да спомогне за предотвратяване на злоупотребите с чиракуването като вид неплатена и прекалено гъвкава заетост.

6.3 ЕИСК отново изтъква колко е важно да се гарантира, че чираците са адекватно и своевременно информирани за всякакви свързани със здравето и безопасността рискове, на които могат да бъдат изложени по време на чиракуването, както и че към тях се прилагат разпоредбите в областта на здравето и безопасността.

7. Наблюдение и оценка на схемите за чиракуване

7.1 Всички предоставящи чиракуване трябва да се ангажират със стандарти за качество. На чираците винаги трябва да се предоставя наставничество от компетентен надзорник преди, по време и след чиракуването, за да се гарантират изпълнението на обучителните цели, спазването на правата на чираците и качеството.

7.2 Трябва да се въведе система за мониторинг, с помощта на която да се наблюдава напредъкът на чираците в изпълнението на обучителните цели, както и качеството и ефективността на процеса на учене. Резултатите от този процес на оценяване трябва да се предоставят на чираците и на предоставящите чиракуването, за да могат те да внесат подобрения, ако това е необходимо. Когато е възможно, тази система за мониторинг може да се използва като метод за измерване на това в каква степен по-късно чиракуването води до заетост за учащия.

8. Признаване на квалификациите

8.1 Схемите за чиракуване трябва да водят до придобиването на официални квалификации, признати на национално, европейско и международно равнище, в съответствие с Европейската квалификационна рамка. Признатите квалификации биха подобрили пригодността на чираците за заетост и мобилността им в държавата и в рамките на ЕС. Те трябва да предоставят възможност на чираците да продължат развитието си и да започнат висше образование след приключване на чиракуването.

Брюксел, 19 април 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1073/2009 относно общите правила за достъп до международния пазар на автобусни превози

[COM(2017) 647 final — 2017/0288 (COD)]

(2018/C 262/08)

Докладчик: **Raymond HENCKS**

Консултация	Европейски парламент, 29.11.2017 г. Съвет, 22.11.2017 г.
Правно основание	Член 91, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Решение на Бюрото на Комитета	17.10.2017 г.
Компетентна секция	„Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	5.4.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	19.4.2018 г.
Пленарна сесия №	534
Резултат от гласуването	200/0/4
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК подкрепя целта на Комисията за подобряване на мобилността на гражданите, пътуващи на дълги разстояния с автобуси, за насърчаване на използването на устойчиви превозни средства и за възможността да се предлагат услуги, които ще отговарят в по-голяма степен на нуждите на населението, особено на хората с най-ниски доходи.

1.2. При все това в някои държави членки се счита за проблематично предложеното разширяване на приложното поле на общите правила за достъп до международния пазар на автобусни превози за всички редовни услуги за чужда сметка, включително осигуряването на национални услуги от превозвач, установен извън съответната държава членка.

1.3. Според тези държави прилагането на новите правила за градски и крайградски транспортни услуги във връзка с достъпа до пазара на редовни международни и национални автобусни превози на разстояние по-малко или равно на 100 или 120 километра по права линия може да се отрази много неблагоприятно на изпълнението на целта и задълженията на публичните служби за предоставяне на обществени услуги от общ икономически интерес (УОИИ).

1.4. В предложението за регламент не се отчитат съществените различия между държавите членки по отношение на организацията на автобусните им превози и ценообразуването, по-специално за градските или крайградските услуги, които често са безплатни или предлагат цялостни намаления на цените или такива само за определени категории пътници, като по този начин отговарят на социални и екологични потребности и изисквания, които налагат специфични и разнообразни нормативни уредби. Освен това обаче има и държави членки с по-либерализиран достъп до пазарите за обществен транспорт.

1.5. Предложената разпоредба, която предвижда, че достъпът до пазара може да бъде отказан на доставчици на международни и национални транспортни услуги (включително за градски и крайградски транспорт) за разстояние под 100 километра по права линия, единствено в случай че предлаганата услуга би нарушила икономическото равновесие на договор за обществена услуга, в някои случаи трудно би се съгласувала с услуга от общ интерес, която следва да бъде финансово достъпна и с подходящо за всички качество. В съответствие със законодателството по отношение на лоялната конкуренция, пазарът може да предложи фиксирана цена спрямо разходите. Някои държави членки обаче разполагат с напълно или частично либерализиран пазар със сравнително добри резултати. В тези случаи предложението би представлявало стъпка назад.

1.6. ЕИСК си задава въпроса дали предложението за регламент съответства на член 5, параграф 3 от Договора за Европейския съюз (ДЕС), който разглежда принципа на субсидиарност, тъй като протокол № 26 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) предоставя широки правомощия на националните, регионалните и местните органи за предоставяне, възлагане и организиране на УОИИ с цел осигуряване на високо качество, сигурност, а по отношение на достъпността — равно третиране и насърчаване на достъпа за всички и правата на потребителите. Въпреки това, тъй като националните градски и междуградски автобусни превози на дълги разстояния над 100 км вече са дерегулирани в някои държави членки, сам по себе си стремежът към осигуряване на свободен достъп до пазара за автобусните услуги не може да бъде поставен под въпрос.

1.7. ЕИСК подчертава, че ако съгласно принципа за субсидиарност държавите членки запазят широките правомощия, които Договорът им предоставя, за да организират услугите си от общ интерес в съответствие с нуждите на гражданите, това, разбира се, ще означава, че и държавите членки с дерегулираните пазари в автобусния транспорт могат да продължат в тази посока, и че целта на Комисията за единен пазар за такива услуги, няма да бъде постигната.

1.8. И накрая, ЕИСК подчертава, че откриването на нови автобусни линии би могло да има отрицателен ефект върху обществените услуги на други по-устойчиви превозни средства. Поради това ЕИСК счита за разумно властите да могат да гарантират, че при предоставянето на услугите се използват ефективни превозни средства с ниски емисии на въглерод, които не водят до увеличаване на емисиите, по-специално по отношение на железопътния транспорт. Ето защо ЕИСК настоятелно призовава Комисията да обвърже либерализацията на пазара на автомобилния транспорт с по-ясно използване на принципа „замърсителят плаща“ във всички видове транспорт.

2. Увод

2.1. Съгласно член 4, параграф 2, буква ж) от Договора за функционирането на Европейския съюз, в областта на транспорта той разполага с компетентност, споделена с държавите членки, и установява, наред с другото, съгласно член 91 от ДФЕС:

- а) *общи правила, приложими към международния транспорт от и към територията на държава членка или прелинаване през територията на дадена държава членка;*
- б) *условиата, при които превозвачите, които не пребивават в държава членка, могат да извършват транспортни услуги в тази държава; [...]*

2. При приетането на мерките, посочени в параграф 1, се вземат предвид случаите, при които тяхното прилагане би могло сериозно да засегне жизненото равнище и нивото на заетост в определени региони, както и експлоатацията на транспортното оборудване.

2.2. Чрез изменението на Регламент (ЕО) № 1073/2009 относно достъпа до международния пазар на автобусни превози Комисията има за цел, според заявеното от нея, да се подобри мобилността на гражданите, пътуващи на дълги разстояния с автобуси, да се насърчи използването на устойчиви превозни средства и така да се даде възможност за предлагане на услуги, които отговарят в по-голяма степен на нуждите на населението, особено на хората с най-ниски доходи.

2.3. На някои европейски езици не се прави разграничение между различните видове автобуси. Разстоянието често е един от основните критерии при изготвянето на разпоредби за предлагане на услуги за автобусни превози на дълги разстояния. Например в Обединеното кралство то трябва да надвишава 50 мили, а във Франция и в Швеция 100 километра.

2.4. В някои държави членки пазарът на автобусните превози на дълго разстояние вече е поне частично либерализиран. Така например либерализирането на немския пазар е направено при две условия — линиите трябва да имат разстояние от поне 50 километра и не трябва да се конкурират с железопътния сектор. Във Франция законът „Макрон“ разрешава на всеки оператор да предлага редовни услуги за маршрути над 100 километра.

3. Действащите в настоящия момент общностни правила

3.1. Регламент (ЕО) № 1072/2009 от 21 октомври 2009 г. се отнася до автобусните превози на повече от 9 души в рамките на редовните услуги за международен превоз на пътници, а също и, при някои условия, и извършвани временно, до възможността да се допуснат превозвачи, които не пребивават в съответната държава членка, да извършват национални автомобилни пътнически превози в държава членка.

3.2. Превозът от държави членки до трети държави се урежда в голяма степен от двустранни споразумения между държавите членки и тези трети държави. Правилата на Общността обаче се прилагат на територията на държавите членки, през които се преминава транзитно.

3.3. Общите правила не се прилагат за градските и крайградски автобусни превози. Каботажните превози от превозвач, установен извън съответната държава членка, се разрешават с изключение на транспортните услуги, отговарящи на нуждите на определен градски център или агломерация, или на нуждите за осъществяване на превоз между съответния център или агломерация и предградията. Каботажните превози не могат да се извършват извън рамките на международна услуга.

3.4. Обратно на това, разпоредбите във връзка с командироването на работници, извършено в рамките на предоставянето на услуги, се прилагат за дружествата за автобусни превози, които извършват каботажен превоз.

3.5. Всяка година държавите членки са длъжни да информират Европейската комисия за броя на превозвачите, които притежават лицензи на Общността към 31 декември на предходната година, и за броя на заверените копия, съответстващи на превозните средства в движение към тази дата. На 31.12.2016 г. в ЕС е имало общо 34 390 лиценза за автомобилен превоз на пътници и 300 155 автобуса, от които приблизително 46 000 са били използвани основно за превоз на пътници на дълги разстояния.

4. Нови мерки, предложени от Комисията

4.1. Приложното поле е значително разширено и се прилага за всички дейности, свързани с редовни (международни и национални) автобусни превози в целия Съюз, осъществявани като редовни услуги от превозвач, установен извън съответната държава членка.

4.2. Настоящата правна уредба, в която каботажните превози се определят като вътрешни автомобилни превози на пътници за чужда сметка или срещу възнаграждение, извършвани временно от превозвач в приемаща държава членка, е изменена чрез премахването на понятието „временно“. От това следва, че дейностите по каботажни превози представляват част от редовните услуги.

4.3. Занапред каботажните превози ще се допускат, при условие че е наличен лиценз на Общността. Временни каботажни превози ще се разрешават единствено ако са обхванати от договор, сключен между организатора и превозвача, и когато става въпрос за случайни превози.

4.4. По отношение на редовните услуги новият регламент прави разграничение между, от една страна, международния и националния превоз на пътници на разстояние под 100 километра по права линия, и от друга, посочения превоз на разстояние от 100 километра или повече по права линия.

4.5. За редовните услуги за международен пътнически превоз и за националните редовни превози на разстояние от 100 километра или повече по права линия достъпът до пазара е напълно либерализиран.

4.6. По отношение на редовните услуги за международен и национален превоз (включително градски и крайградски превози) на разстояние по-малко от 100 километра по права линия може да бъде отказан достъп до пазара, ако предлаганата услуга нарушава икономическото равновесие на договор за обществена услуга. Разстоянието под 100 километра може да се увеличи до 120 километра, ако планираният нов редовен превоз трябва да обслужва място на отпътуване и пристигане, които вече са обслужвани в рамките на повече от един договор за обществена услуга.

4.7. Експресните услуги, т.е. услугите, които осигуряват пътнически превози с определена честота и по определен маршрут без междинни спирки, се считат занапред като „редовни услуги“, също както услугите за превоз, които вземат и оставят пътниците от предварително установени спирки.

4.8. За сектора на пътническите автобусни превози е създаден независим регулаторен орган, отговорен:

- да извършва икономически анализи, за да установи дали нова предложена услуга би нарушила икономическото равновесие на договор за обществена услуга. Заключенията на регулаторния орган са задължителни за компетентните органи по отношение на правото на достъп до международния и националния пазар. Решенията на регулаторния орган подлежат на съдебен контрол;
- да събира и предоставя информация за достъпа до терминали;
- да решава по обжалвания на решения на оператори на терминали.

4.9. Техническото приспособяване във връзка с лицензите на Общността, разрешителните за достъп до пазара и други сертификати се извършва посредством делегиран акт на Комисията.

4.10. Превозвачите имат право на достъп до места за паркиране, предназначени за автобуси (терминали), при равни, прозрачни и недискриминационни условия.

5. Общи бележки

5.1. Разширяването на приложното поле на разглеждания в настоящото становище регламент до всички редовни услуги за чужда сметка, предлагани от превозвач, установен извън съответната държава членка, предполага, че последният може да извършва редовни национални услуги при същите условия като установените в тази държава членка превозвачи, и когато каботажната дейност е с непрекъснат и постоянен характер, тя се разглежда като редовна услуга. В резултат на това разглежданият в настоящото становище регламент се прилага за всички редовни международни и национални автобусни превози.

5.2. По отношение на пазарите за международни и национални транспортни услуги на разстояние равно или по-голямо от 100 километра по права линия пазарът е напълно либерализиран и вече не могат да се вземат предвид евентуални договори за обществени услуги, за да се откаже достъп до него.

5.3. Достъпът до пазара за редовни международни и национални автобусни превози на разстояние по-малко от 100 или 120 километра по права линия може да бъде отказан, ако икономическото равновесие на определен договор за обществени услуги бъде нарушено и ако независимият регулаторен орган, отговорен да извърши съответния икономически анализ, даде своето съгласие.

5.4. За разлика от сега действащия регламент, в новото предложение на Комисията не се изключват изрично градските и крайградските автобусни превози, за които следователно ще се прилага новата правна уредба.

5.5. Освен това при вземането на решение за получаване на достъп до пазара компетентните органи не могат да отхвърлят дадена молба само поради това, че превозвачът предлага цени по-ниски от тези на другите превозвачи. Установено е обаче, че превозвачи от частния сектор, които не са обвързани със задължения, свързани с обществена услуга, предлагат очевидно дъмпингови цени (например 1 евро за маршрут на дълго разстояние). Съществува риск общата формулировка на разглежданата разпоредба, която не включва никакви ограничения, да бъде приета като картбланш в полза на нежелана конкуренция.

5.6. В предложението за регламент не се отчитат съществените различия между държавите членки по отношение на организацията на автобусните им превози и ценообразуването, по-специално за градските или крайградските услуги, които често са безплатни или предлагат цялостни намаления на цените или такива само за определени категории пътници, като по този начин отговарят на социални и екологични потребности и изисквания, които налагат специфични и разнообразни нормативни уредби. Освен това обаче има и държави членки с по-либерализиран достъп до пазарите за обществен транспорт.

5.7. ЕИСК си задава въпроса дали предложението за регламент съответства на член 5, параграф 3 от Договора за Европейския съюз (ДЕС), който разглежда принципа на субсидиарност и смята, че приетите аргументи в придружаващия документ (предвиден в член 5 от протокол № 2 относно прилагането на принципите за субсидиарност и пропорционалност) не са напълно убедителни. Въпреки това, тъй като националните градски и междуградски автобусни превози на дълги разстояния над 100 км вече са дерегулирани в някои държави членки, сам по себе си стремежът към осигуряване на свободен достъп до пазара за автобусните услуги не може да бъде поставен под въпрос.

5.8. Все пак пътническите превози представляват и услуга от общ икономически интерес, както е предвидено в договора, и като такава тя се урежда от член 106, параграф 2 от ДФЕС, който постановява, че „предприятията, които са натоварени с функцията да оказват услуги от общ икономически интерес или които имат характер на фискален монопол, се подчиняват на разпоредбите, съдържащи се в Договора, и в частност на правилата за конкуренцията, доколкото прилагането на тези правила не пречи фактически или юридически изпълнението на специфичните задачи, които са им възложени.“

5.9. С този член се цели преди всичко доброто изпълнение на задачата, което да не зависи от подход, основаващ се на икономическо равновесие.

5.10. Някои от общите ценности, които се прилагат за услугите от общ икономически интерес, изброени в Протокол № 26 относно услугите от общ интерес (УОИ във връзка с член 14 от ДФЕС) са, между другото: основната роля и широките правомощия на националните, регионалните и местните власти за предоставянето, възлагането и организацията на УОИ, високо качество, сигурност, а по отношение на достъпността — равно третиране и насърчаване на достъпа за всички и правата на потребителите.

5.11. От това следва, че икономическото равновесие не е сред ценностите, на които УОИИ непременно трябва да отговарят. Освен това и в някои случаи би било трудно икономическото равновесие да се съгласува с услуга, която трябва да бъде финансово достъпна за всички. Пазарът може да предложи единствено фиксирана цена спрямо разходите, като това не би могло да гарантира достъпа на всички до услуга на приемлива цена. Би трябвало да се отбележи, обаче, че някои държави членки разполагат с напълно или частично либерализиран пазар със сравнително добри резултати. В тези случаи предложението би представлявало стъпка назад.

5.12. Следователно създаденият с разглеждания в настоящото становище регламент регулаторен орган би могъл единствено да преценява дали са изпълнени или не условията съгласно член 106, параграф 2 от ДФЕС и условията съгласно протокол № 26 — правомощие (констатация за очевидна грешка), което досега принадлежеше само на Комисията, при условие че решението се обжалва в Съда на Европейския съюз.

5.13. За разлика от новото предложение на Комисията, разпоредбата в настоящия Регламент (ЕО) № 1073/2009, по-специално член 8, параграф 4, буква г) (която Комисията предлага да се заличи) съответства на договора, в който се установява, че *„когато: дадена държава членка реши, въз основа на подробен анализ, че съответният превоз ще засегне сериозно жизнеспособността на сходна услуга, обхваната от един или повече договори за обществени услуги съгласно общностното законодателство за съответните преки участъци.“*

5.14. ЕИСК счита във връзка с това, че няма нужда да се изменя посочената по-горе разпоредба в член 8, а на държавите членки следва да запазят, съгласно принципа на субсидиарност, широките дискреционни правомощия, които им преотстъпва договора, за да организират своите услуги от общ интерес съгласно нуждите им, освен ако Комисията не констатира очевидно нарушение.

5.15. ЕИСК подчертава, че откриването на нови автобусни линии би могло да има отрицателен ефект върху обществените услуги на по-устойчиви превозни средства, по-специално на железопътния транспорт. Следователно не може за един и същ участък да се изостави по чисто икономически причини железопътна услуга.

5.16. ЕИСК припомня в този контекст, че целта на законодателството в областта на единното европейско железопътно пространство е да се създаде европейско железопътно пространство, което да може да се конкурира по устойчив начин с другите видове транспорт.

5.17. Необходимо е да се отбележи обаче, че конкуренцията между железопътния и автомобилния транспорт остава до голяма степен нелоялна поради това, че таксите за железопътния транспорт, които трябва да се заплатят от железопътните оператори, и оперативните разходи са близо три пъти по-високи от разходите на операторите на автобусни превози. Досега заявеното намерение на Комисията за *„терки за координирано и балансирано между различните видове транспорт интернализиране на външните разходи на транспорта, така че таксите да отразяват равнището на външните разходи, които обществото трябва да поеме солидарно“* остава без съществено развитие.

5.18. Ето защо ЕИСК настоятелно призовава Комисията да обвърже либерализацията на пазара на автомобилния транспорт с по-ясно използване на принципа „замърсителят плаща“ във всички видове транспорт.

Брюксел, 19 април 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 92/106/ЕО относно създаването на общи правила за някои видове комбиниран транспорт на товари между държавите членки

[COM(2017) 648 final — 2017/0290 (COD)]

(2018/C 262/09)

Докладчик: **Stefan BACK**

Консултация	Европейски парламент, 29.11.2017 г. Европейски съвет, 4.12.2017 г.
Правно основание	член 91, параграф 1 от ДФЕС
Компетентна секция	„Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	5.4.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	19.4.2018 г.
Пленарна сесия №	534
Резултат от гласуването	159/1/3
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК подкрепя инициативата за актуализиране на Директива 92/106/ЕО (наричана по-долу „Директивата“), за да се направи концепцията за комбиниран транспорт по-ефективна и привлекателна, а транспортът по-устойчив в съответствие с целите, определени в Бялата книга от 2011 г. за транспортната политика, и ангажиментите, поети по Парижкото споразумение.

1.2 Комитетът подкрепя разширяването на приложното поле на Директивата, за да се включат вътрешните транспортни операции с цел допълнително намаляване на автомобилния транспорт.

1.3 ЕИСК приветства и усилията за опростяване на Директивата с цел повишаване на привлекателността на концепцията и подобряване на правната сигурност.

1.4 Комитетът счита за особено полезно опростяването на определянето на ограничения за дължината на отсечките с автомобилен превоз, включително варианта за гъвкавост, открит за държавите членки, който дава възможност за приспособяване към местните условия. Въпреки това ЕИСК отбелязва, че ограничението от 20 % от разстоянието между пункта за натоварване за началната отсечка и пункта за разтоварване за крайната отсечка би могло да доведе до разстояния доста над ограничението от 300 км за отсечки с автомобилен превоз, над което Бялата книга от 2011 г. за транспортната политика препоръчва последователно прехвърляне на товари към друг вид транспорт, различен от автомобилния.

1.5 С цел улесняване на достъпа до информация относно прилагането на Директивата във всяка държава членка и улесняване на планирането на операциите по комбиниран транспорт, ЕИСК предлага държавите членки да бъдат задължени да предоставят цялата съответна информация относно прилагането на Директивата на специален уебсайт.

1.6 Комитетът одобрява поясняването и опростяването, осигурени от изчерпателното изброяване на документацията, която следва да е на разположение за проверка на съответствието, както и от разпоредбата, че тези документи могат да се предоставят в електронен формат. ЕИСК предлага, когато е приложимо, националните решения, с които се разрешават по-дълги отсечки, също да бъдат част от представяните документи.

1.7 Комитетът оценява предложеното задължение за държавите членки по отношение на инвестиции в терминали за претоварване и по-специално задължението да координират тези инвестиции със съседните държави членки. Въпреки това ЕИСК поставя въпроса дали целта за максимално разстояние от 150 км между което и да е място в ЕС и най-близкия терминал е реалистична, като се има предвид ситуацията в райони с ниска гъстота на населението и оскъдни железопътни и пристанищни мрежи, и затова предлага да се предвиди ясен вариант за гъвкавост.

1.8 ЕИСК счита, че с цел повишаване на сигурността и ускоряване на ефекта от стимулите за този транспорт, мерките в подкрепа на комбинирания транспорт следва да се считат за съвместими с вътрешния пазар и да бъдат освободени от задължението за нотифициране съгласно правилата за държавните помощи, при условие че подкрепата е под предварително определен таван.

1.9 Комитетът поставя под въпрос целесъобразността на разпоредбата, предложена в член 1, параграф 2, втора алинея, според която за целите на операциите по комбиниран транспорт не се вземат под внимание някои отсечки, в които се използват водни пътища или морски превоз. ЕИСК счита, че това предложение е неясно и подлежи на различни тълкувания, и повдига също въпроса за неговата полезност, след като подобни критерии за подбор, очевидно основани на идеята за изключване на избор, която не се нуждае от насърчаване, не са счетени за необходими по отношение на железопътния транспорт.

1.10 Комитетът също така счита трудно за разбиране защо т.нар. „освобождаване на каботаж“ в член 4 от Директивата остава непроменено. От гледна точка на транспортната политика, по този въпрос ЕИСК първо посочва предстоящите понастоящем предложения относно достъпа до пазара на международния автомобилен транспорт на стоки по отношение на каботаж и текущия дебат относно пазарния достъп и конкуренцията, в т.ч. социалните аспекти. Комитетът посочва и общия принцип, че предоставянето на услуги в държава, различна от държавата, в която е установен доставчикът, следва да се извършва временно. Според ЕИСК няма причина за неприемане на разпоредба, която предвижда, че отсечките за автомобилен превоз в рамките на операция по комбиниран транспорт са отделни транспортни операции, освен когато цялата транспортна операция се извършва с един камион или една комбинация от превозни средства, включително влекача, и че за всички операции се прилага Регламент (ЕО) № 1072/2009. Член 4 от Директивата следва да бъде променен в този смисъл.

1.11 ЕИСК намира за учудващо, че разпоредбата в член 2 от Директивата, която изисква от държавите членки до 1 юли 1993 г. да либерализират дейностите по комбиниран транспорт, посочени в член 1, от всякакви режими на квоти и разрешителни, не е включена в предложенията за изменение на Директивата. В настоящия си вид и с оглед на разширеното приложно поле на Директивата, този член може да се тълкува като имащ по-голяма сила, отколкото вероятно е целта, особено по отношение на достъпа до пазара. Поради това ЕИСК предлага този член да бъде перифразиран или заличен.

1.12 Комитетът отбелязва, че в предложението за изменение на Директивата не се казва нищо за приложимостта на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници за комбиниран транспорт. ЕИСК допуска, че тази директива ще се прилага и по отношение на операциите по комбиниран транспорт и че това се отнася и за предложения от Комисията *lex specialis* относно командироването на работници в автомобилния транспорт (COM(2017) 278).

1.13 Комитетът би искал да подчертае и значителния потенциал на цифровизацията за улесняване и насърчаване на комбинирания транспорт. По-горе са споменати няколко примера за възможните мерки. Потенциалът за развитие в тази област е значителен за транспорта като цяло, включително в комбинирания транспорт.

1.14 ЕИСК препоръчва Комисията да разгледа и възможността за решение, относно транспортните разходи, сходно с Регламент (ЕО) № 1405/2006 на Съвета, по отношение на Кипър и Малта.

2. Контекст

2.1 На 8 ноември 2017 г. Европейската комисия представи втората част на пакета си за мобилност начело с програмното съобщение „Към мобилност с ниски емисии“ (COM(2017) 675).

2.2 Втората част включва следните предложения:

— Предложение за нови стандарти за емисиите на CO₂ от леките и лекотоварните автомобили за периода след 2020 г. с предложение за преразглеждане на Регламент (ЕО) № 715/2007 с подобрени норми за емисии.

- Предложение за преразглеждане на Директива 2009/33/ЕО за чистите превозни средства с цел засилване на разпоредбите, насърчаващи възлагане на обществени поръчки за такива превозни средства.
- Предложение за изменение на Директива 92/106/ЕИО относно комбинирания транспорт с цел допълнителното му насърчаване с оглед на стимулиране на концепции за транспорт, които намаляват автомобилния транспорт.
- Предложение за изменение на Регламент (ЕО) № 1073/2009 относно общите правила за достъп до международния пазар на автобусни превози с цел допълнително отваряне на този пазар и по този начин за насърчаване на по-евтин обществен автобусен транспорт, за да се намали пътуването с автомобили.
- Пакетът съдържа и план за действие относно инфраструктурата за алтернативни горива с цел стимулиране на инвестициите в изграждането на такава инфраструктура и улесняване на трансграничната мобилност в ЕС при използване на такива горива.

2.3 Пакетът включва комбинация от мерки в областта на търсенето и предлагането, които да насочат Европа към мобилност с ниски емисии и да повишат конкурентоспособността на европейската автомобилна промишленост и европейската екосистема на мобилността. Той има за цел да осигури по-голяма политическа и регулаторна сигурност и да създаде равнопоставени условия на конкуренция.

2.4 Предложението, обхванато от настоящото становище, изменя Директива 92/106/ЕИО относно създаването на общи правила за някои видове комбиниран транспорт на товари между държавите членки (наричана по-долу „Директивата“), (COM(2017) 648) (наричано по-долу „предложението“). То съдържа следните основни елементи:

- Вече не е необходимо комбинираният транспорт да бъде трансграничен по характер. Комисията смята, че съществува значителен потенциал за вътрешен комбиниран транспорт в държавите членки.
- Премахва се изискването за минимално разстояние за транспорт, различен от автомобилния. От друга страна, нова разпоредба предвижда, че превозът по вътрешни водни пътища или морският превоз може да не се взема под внимание за целите на операциите по комбиниран транспорт, ако няма алтернатива.
- Всяка товарна единица, която отговаря на критериите, определени в международните стандарти ISO 6346 или EN 13044, или пътно превозно средство, което се превозва с железопътен превоз, превоз по вътрешни водни пътища или морски превоз, могат да се използват в комбиниран транспорт.
- Действащото правило относно ограничаването на автомобилния транспорт е изменено така, че първата и/или последната отсечка с автомобилен превоз на територията на ЕС да може да бъде дълга максимум 150 км по права линия или 20 % от разстоянието по права линия между пункта за натоварване за началната отсечка и пункта за разтоварване за крайната отсечка. Това ограничение не се прилага за превоза на празна товарна единица или към пункта за вземане на товарите, или от пункта за доставка на товарите.
- Държавите членки могат да разрешат по-дълги разстояния от посочените в предходната точка, за да дадат възможност за достигане до най-близкия терминал с подходящо оборудване и капацитет.
- За да бъде признат автомобилният превоз като част от операция по комбиниран транспорт, превозвачът трябва да докаже, че превозът е част от такава операция. В предложението се посочва каква информация следва да бъде предоставена по отношение на транспортната операция като цяло и по отношение на различните части от нея. Допълнителна информация не може да се изисква. Информацията може да бъде предоставена посредством различни транспортни документи, включително в електронен формат. Представянето на информацията по време на пътна проверка трябва да бъде възможно.
- Приемат се надлежно обосновани отклонения от планирания маршрут.
- Държавите членки се задължават да предприемат необходимите мерки за подкрепа на инвестициите в терминали за претоварване, като се координират със съседните държави членки.
- Държавите членки трябва да определят един или повече компетентни органи, които да отговарят за изпълнението на директивата и да действат като звено за контакт във връзка с въпроси по нейното прилагане.
- В предложението се изисква също така държавите членки да спазват задължението за докладване по отношение на развитието на комбинирания транспорт.

- Настоящото освобождаване от правилата относно каботажа остава в сила по отношение на автомобилни транспортни операции (отсечки), които са част от трансгранична операция между държавите членки и са изцяло на територията на държава членка. Комисията обосновава това освобождаване, като заявява, че проведените консултации са показали, че тази разпоредба спомага за повишаване на привлекателността на решенията за комбиниран транспорт. Тя също така посочва решението на Съда на Европейския съюз по дело 2-84 (Комисия/Италия), според което комбинираният транспорт следва да се счита като една единствена взаимосвързана международна транспортна операция.
- В основанията за изготвяне на предложението Комисията отбелязва също, че правилата относно командироването на работници ще се прилагат за вътрешния комбиниран транспорт, както се прилагат за каботажа. Липсва обаче ясна позиция по отношение на правилата относно командироването на работници и международните операции с комбиниран транспорт.

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК подкрепя инициативата за актуализиране на Директивата относно комбинирания транспорт като начин за повишаване на ефективността и привлекателността му. Това ще направи транспорта по-устойчив, ще намали автомобилния транспорт и емисиите на парникови газове и ще допринесе както за целите, определени в Бялата книга от 2011 г. за транспортната политика, така и за ангажиментите, поети от ЕС и неговите държави членки по Парижкото споразумение.

3.2 ЕИСК одобрява стъпката към разширяване на приложното поле на Директивата чрез включване на вътрешните операции с неизползван понастоящем потенциал за развитие на комбинирания транспорт и по този начин за намаляване на автомобилния транспорт.

3.3 Комитетът приветства и опростяването на регулаторната рамка за комбинирания транспорт, чиято цел е да направи концепцията по-достъпна и да подобри правната сигурност, повишавайки по този начин привлекателността на концепцията.

3.4 В този контекст е особено полезна по-голямата яснота на критериите, описващи определянето на ограничения за дължината на отсечките с автомобилен превоз: критериите са прости, ясни и изглежда не оставят никаква възможност за различно тълкуване. Въпреки това ЕИСК заключава, че ограничението от 20 % от разстоянието по права линия между пункта за натоварване за началната отсечка и пункта за разтоварване за крайната отсечка би могло да доведе до разстояния над ограничението от 300 км за отсечки с автомобилен превоз, за които Бялата книга от 2011 г. за транспортната политика насърчава прехвърляне на товари към друг вид транспорт, особено в райони с оскъдни мрежи или дълги разстояния между терминалите. Комитетът обаче счита, че като цяло интересът да се направи концепцията за комбиниран транспорт привлекателна за ползвателите и добавената стойност на ясно и просто определение са с приоритет, и поради тази причина одобрява предложеното решение.

3.5 ЕИСК оценява също елемента на гъвкавост, предоставен на държавите членки, който им дава възможност да удължават отсечките с автомобилен превоз, когато е необходимо, за да се достигне до най-близкия в географско отношение транспортен терминал, който разполага с необходимата оперативна възможност за претоварване с оглед на натоварване или разтоварване в смисъл на оборудване, капацитет на терминала и подходящи товарни железопътни услуги.

3.5.1 Комитетът отбелязва, че изглежда е оставено на държавите членки да вземат решение дали това разрешение следва да бъде предоставено чрез общоприложима разпоредба или за всеки отделен случай. ЕИСК подчертава значението на прозрачността и поради това счита, че националните разпоредби по този въпрос и — когато е приложимо — решенията в конкретни случаи следва да се публикуват на специален уебсайт, в съответствие с алинея втора на новия член 9а, посочен в член 1, параграф 7 от предложението.

3.6 С цел да се улесни планирането на операциите по комбиниран транспорт и да се повиши привлекателността на концепцията, ЕИСК предлага цялата съответна информация за прилагането на Директивата във всяка държава членка да се публикува на специален уебсайт във всяка държава членка и да се въведе разпоредба в този смисъл в алинея втора на член 9а от предложението.

3.7 Комитетът одобрява внесената в член 3 от предложението яснота по отношение на документите, които трябва да се предоставят за целите на проверките за съответствие, забраната за изискване на допълнителна документация и възможността за предоставяне на документите в електронен формат. Тази разпоредба улеснява операциите и увеличава правната сигурност. Въпреки това ЕИСК си задава въпроса дали не следва да се предоставя и копие от решението в случаите, когато държава членка е разрешила по-дълга отсечка съгласно член 1, параграф 3 и когато това разрешение е под формата на специално решение.

3.8 Комитетът отбелязва със задоволство акцента върху инвестициите в терминали за претоварване и задължението тези инвестиции да се координират със съседните държави членки и с Комисията, за да се осигури балансирано и задоволително географско разпределение, особено в мрежата TEN-T, и да се даде приоритет на гаранциите, че всяко място в Съюза ще е на отстояние от не повече от 150 км от такъв терминал. ЕИСК обаче се съмнява, че тази цел е реалистична в райони с ниска гъстотата на населението и оскъдни железопътни и пристанищни мрежи.

3.9 Подкрепата за комбинирания транспорт трябва да бъде нотифицирана на Европейската комисия и преди отпускането ѝ да бъде разрешена в съответствие с правилата в областта на държавните помощи. Поради продължителните процедури бенефициерът на помощта много често получава помощта 3 години след като националният орган е взел решение за отпускането ѝ, а понякога, когато схемите трябва да бъдат променени, бенефициентът рискува да загуби всички ползи. За да се намали несигурността и да се ускори процедурата, ЕИСК счита, че помощта под определен таван, например 35 % от общите разходи, следва да бъде автоматично считана за съобразена с Договора и да бъде освободена от задължението за нотифициране.

3.10 Комитетът също така обръща внимание на възможностите, предлагани за допълнително развитие на комбинирания транспорт чрез цифровизация. Предложението прави крачка напред, като позволява използването на електронни документи и създаването на специални уебсайтове във всички държави членки.

4. Конкретни бележки

4.1 ЕИСК отбелязва, че в член 1, параграф 2 от предложението от концепцията за комбиниран транспорт се изключва превоз по вътрешни водни пътища или морски превоз, за които няма равностойна алтернатива с автомобилен превоз или които са неизбежни при жизнеспособна в търговско отношение транспортна операция. Тази разпоредба изглежда е свързана с отпадането на изискването за минимално разстояние за превоз по вътрешни водни пътища или морски превоз и отговаря на посоченото в съображение (9) на преамбюла, съгласно което „би било удачно това изискване за минимална дължина да се премахне, като едновременно с това се запази изключването на определени операции, като тези, които включват морски превоз на дълги разстояния или фериботен превоз на къси разстояния.“ ЕИСК изразява съмнения както по отношение на същността, така и на формулировката на тази разпоредба.

4.1.1 Изглежда, че една от последиците от изискването за 100 км разстояние за превоз по вътрешни водни пътища или морски превоз, както гласи Директивата в момента, е да се изключат фериботен превоз на къси разстояния и морски превоз на дълги разстояния за разлика от морски превоз на къси разстояния. Това следва от факта, че изискването за 100 км разстояние се отнася за превоз, извършван в рамките на ЕС. Очевидно целта на направеното в член 2, параграф 2 предложение е то да има същия ефект.

4.1.2 Изглежда обаче, че предлаганата разпоредба може да създаде несигурност по отношение на прилагането ѝ, вероятно до степен да създаде регулаторна пречка пред изпълнението на проекти за комбиниран транспорт.

Поради това критерият „няма равностойна алтернатива с автомобилен превоз“ не определя дали равностойността следва да се оценява като необходимо време, дължина в километри или разходи. По същия начин критерият „неизбежни при жизнеспособна в търговско отношение транспортна операция“ дава възможност за широко тълкуване.

4.1.3 Поради тази причина ЕИСК поставя въпроса за целесъобразността на предложената разпоредба, особено след като подобни критерии за подбор, очевидно основани на идеята за изключване на избор, която не се нуждае от насърчаване, не са счетени за необходими по отношение на железопътния транспорт.

4.2 Комитетът също така счита трудно за разбиране защо т.нар. „освобождаване на каботаж“ в член 4 от Директивата остава непроменено. От гледна точка на транспортната политика, по този въпрос ЕИСК първо би посочил предстоящите предложения относно достъпа до пазара на международния автомобилен транспорт на стоки по отношение на каботаж и текущия акцент върху пазарния достъп и конкуренцията, в т.ч. социалните аспекти. ЕИСК също така има предвид общия принцип, че предоставянето на услуги в държава, различна от държавата, в която е установен доставчикът, следва да се извършва временно.

4.2.1 Комитетът отбелязва двата аргумента, посочени от Комисията в полза на избраното решение. Първият е, че дадените от предприятията отговори по време на консултациите показват, че настоящото решение прави комбинирания транспорт привлекателен. Вторият е, че съгласно определението в настоящия текст на Директивата операцията по комбиниран транспорт трябва да се счита за една международна транспортна операция. В подкрепа на този довод Комисията се позовава на съдебната практика на Съда на Европейския съюз, по-конкретно дело 2/84 (Комисия/Италия).

4.2.2 Според ЕИСК аргументът, основан на съдебната практика на Съда на Европейския съюз, просто се основава на факта, че Съдът е обвързан с избора на законодателя да определи комбинирания транспорт по начин, който позволява да бъде разглеждан като една операция или маршрут. Следователно зависи от законодателя дали решава да разглежда операцията по комбиниран транспорт като цяло или като редица различни операции, предприети в рамките на концепцията за транспорт. Във всеки случай ЕИСК отбелязва, че при приемането на Директивата законодателят е намерил за нужно да предвиди свободен пазарен достъп за превозвачите по отношение на „превоз в първоначалната или последната част от пътния превоз, който е съставна част от операцията по комбиниран транспорт и който може или не може да включва пресичане на граница“.

4.2.3 Според ЕИСК няма пречка за приемане на разпоредба, която предвижда, че отсечките за автомобилен транспорт в рамките на операция по комбиниран транспорт са отделни транспортни операции и че за всички автомобилни транспортни операции се прилага Регламент (ЕО) № 1072/2009. Член 4 от Директивата следва да бъде променен в този смисъл.

4.3 В този контекст е учудващо да се отбележи, че разпоредбата в член 2 от Директивата, която изисква от държавите членки до 1 юли 1993 г. да либерализират дейностите по комбиниран транспорт, посочени в член 1, от всякакви режими на квоти и разрешителни, не е включена в предложението, по-специално предвид факта, че приложното поле на Директивата трябва да се разшири, за да обхване вътрешния комбиниран транспорт.

4.3.1 При разширяването на приложното поле на Директивата с операциите по вътрешен комбиниран транспорт, разпоредбата ще се прилага и за тези операции. Формулировката на разпоредбата е доста широка и би могла да се тълкува като освобождаваща комбинирания транспорт от правилата за допускане до професията в Регламент (ЕО) № 1071/2009 и от всички ограничения за достъп до пазара, що се отнася до комбинирания транспорт.

4.3.2 ЕИСК допуска, че целта не е да се постигне такъв ефект, и затова предлага този член да се заличи или да се перифразира, за да стане ясно, че премахването на режимите на квоти и разрешителни се прилага, без да се засягат правилата за допускане до професията или достъпа до пазара по отношение на всеки вид участващ транспорт.

4.4 Освен това ЕИСК отбелязва, че в предложението не се споменава приложимостта на Директивата за командироването на работници за операциите по комбиниран транспорт с изключение на позоваването в обяснителния меморандум на приложимостта на предложението *lex specialis* за командироването на работници в автомобилния транспорт. Това би означавало, че правилата относно командироването на работници съгласно Директива 96/71/ЕО ще се прилагат за автомобилния транспорт в контекста на вътрешен комбиниран транспорт.

4.4.1 ЕИСК допуска, че правилата относно командироването на работници се прилагат и за всяко командироване в рамките на операция по комбиниран транспорт, която отговаря на критериите, определени в член 1 от Директива 96/71/ЕО, и в предложението *lex specialis*, когато и ако бъде приет.

4.5 ЕИСК взема под внимание опасенията, свързани с разходите за дълги морски връзки на периферните острови като Кипър и Малта, и целесъобразността във връзка с това на запазването на режима за подпомагане, установен чрез Регламент (ЕО) № 1405/2006 на Съвета, за компенсиране на транспортни разходи по отношение на селското стопанство на някои по-малки острови в Егейско море, както е посочено от ЕИСК. ЕИСК предлага Комисията да разгледа и възможността за вземане на сходно решение за Кипър и Малта.

Брюксел, 19 април 2018 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2009/33/ЕО за насърчаването на чисти и енергийно ефективни пътни превозни средства

[COM(2017) 653 final — 2017/0291 (COD)]

(2018/C 262/10)

Докладчик: **Ulrich SAMM**

Консултация	Европейски парламент, 30.11.2017 г. Съвет на Европейския съюз, 4.12.2017 г.
Правно основание	член 192 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	5.4.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	19.4.2018 г.
Пленарна сесия №	534
Резултат от гласуването	206/0/2
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК одобрява преразглеждането на Директивата за екологично чисти превозни средства — като част от пакета за екологосъобразна мобилност — макар че тя ще окаже слабо въздействие в сравнение с общите усилия, необходими за постигане на целите на ЕС по отношение на климата, и по-специално декарбонизацията на транспорта, тъй като тази директива е ограничена единствено до **обществените поръчки**. Директивата има за цел да насърчи определени категории превозни средства (нулеви емисии на отработили газове), които представляват най-екологично чистите (а не само екологично чисти) технологии, посредством строги минимални цели за възлагането на обществени поръчки за такива превозни средства.

1.2. ЕИСК изразява критичното си отношение към липсата на яснота в директивата, по-специално **разхвърляната информация** с различни определения и усложнените методи за изчисляване на „екологично чистите превозни средства“ за два отделни периода, по време на които определенията за пределни стойности на емисиите най-вероятно ще се променят отново. Тази усложненост ще породи сериозна **несигурности** сред заинтересованите страни.

1.3. С оглед на несигурностите относно пределните стойности на емисиите ЕИСК изразява съмнение, че **преходният период** до 2025 г. действително ще спомогне за преодоляване на технологичните различия, преди превозните средства с нулеви емисии на отработили газове да станат широкодостъпни, и счита, че по-скоро ще породи недоволство сред лицата, отговорни за вземането на решения в областта на обществените поръчки. В резултат на това обществените поръчки могат да бъдат значително забавени или дори ускорени, но със старите технологии, което от своя страна би блокирало бъдещите инвестиции в технологиите за нулеви емисии.

1.4. За **тежките превозни средства** несигурностите са най-големи. Няма налични стандарти за емисии, които да бъдат използвани през переходния период, а технологиите за нулеви емисии на отработили газове са по-слабо развити в сравнение с тези за леките превозни средства. За първия етап от переходния период се приема природен газ с добавки от биометан, но с намален топлинен коефициент, докато за последващия етап изобщо не са посочени пределни стойности или определения, нито е предоставена информация за това как да бъдат изчислени новите пределни стойности за емисиите. От тези факти ЕИСК стига до заключението, че по отношение на тежките превозни средства директивата е **преждевременна**, и препоръчва тази част да бъде отделена от настоящото предложение и да бъде разгледана на по-късен етап.

1.5. ЕИСК приветства общия **технологично неутрален** подход, който може да бъде пригоден към нови развития, които могат да се очакват с оглед на текущата засилена научноизследователска и развойна дейност, подкрепяна от ЕС. Въпреки това ЕИСК би искал да отбележи, че директивата не следва изцяло този подход. Технологиите за задвижване, различни от електрическите превозни средства с акумулаторни батерии, също имат голям потенциал за екологосъобразната мобилност. ЕИСК изразява съжаление, че това не е отчетено в достатъчна степен от директивата, като например горивата със 100 % неизкопаем произход или може би бъдещите синтетични горива от отпадъчни материали или CO₂, произвеждани с излишък от електроенергия.

1.6. С оглед на текущото развитие в съвременните технологии в областта на транспорта ЕИСК препоръчва възприемане на **по-гъвкав подход** през идните години, а не фиксирани пределни стойности за емисиите и цели за обществените поръчки. Например най-малкото, което е необходимо да се направи, е междинен преглед на минималните цели, който да даде възможност за адаптиране на стойностите на по-късен етап.

1.7. Голяма част от обществените поръчки са свързани с органите за **местен обществен транспорт**, които се управляват от градовете и общините, чиито финансови възможности са доста ограничени. ЕИСК би искал да изрази сериозните си опасения относно **пропорционалността** на този подход, тъй като той изобщо не взема предвид допълнителната финансова тежест за тези публични органи и не сравнява предложението с други варианти за промишлената политика. Поради това не е очевидно, че допълнителната тежест при възлагането на обществените поръчки, която пада предимно върху градовете и общините, е най-ефективният начин за стимулиране на промишлена дейност и развитие на пазара.

1.8. ЕИСК подчертава, че всички допълнителни разходи могат да доведат до значителна **тежест за гражданите** чрез по-високи цени на билетите, по-високи местни данъци или дори намаляване на предлагането на обществен транспорт. Освен това значителните усилия от страна на градовете и общините в стремежа им за чист въздух, в това число и чрез разширяване на използването на обществен транспорт, следва да бъдат признати, а не възпрепятствани от новите правила за възлагане на обществени поръчки, които изискват минимални цели за държавите членки на национално равнище, но са трудни за изпълнение и контролиране на равнището на общините предвид голямото разнообразие от малки и големи органи за обществен транспорт.

1.9. Тъй като сключването на договори за подизпълнение също попада в обхвата на предложението на Комисията, ЕИСК изразява загриженост за възможните последици от предложението за **малките и средните предприятия**; всъщност голям брой малки местни автобусни превозвачи допринасят за предоставянето на транспортни услуги в по-големите градски райони в качеството си на подизпълнители на местните обществени превозвачи; възможно е тези дружества да не разполагат с изискваните от настоящата директива превозни средства, поради което да не отговарят на условията за подизпълнители.

1.10. ЕИСК стига до заключението, че основната пречка пред модернизирването на обществения транспорт и възлагането на обществени поръчки за екологично чисти превозни средства е **липсата на финансова подкрепа**, и настоятелно призовава Комисията да преразгледа настоящото предложение, като постави акцент върху финансирането и по-специално като вземе предвид съществуващите инструменти. Конкретната финансова подкрепа трябва да взема предвид разнообразието от държави, градове и региони по отношение на икономическата мощ и дела на населението, което живее в градските райони, като обща цел е хармонизиране на обществените поръчки за екологично чисти превозни средства във всички държави членки.

1.11. ЕИСК отбелязва, че освен необходимостта от по-голям брой екологично чисти превозни средства в обществения транспорт, от съществено значение е да бъдат убедени повече граждани да използват този транспорт, като това се постига по-скоро чрез повишаване на неговата привлекателност (връзки, удобство), отколкото чрез акцентиране върху ниските цени на билетите.

2. Въведение

2.1. ЕС е поел ангажимент за **декарбонизирана енергийна система**, както е описано в „**пакета за чиста енергия**“, който цели ускоряването, преобразуването и укрепването на прехода на икономиката на ЕС към екологично чиста енергия в съответствие с ангажиментите на ЕС от COP21, като в същото време се запазят важните цели за икономически растеж и създаване на работни места.

2.2. Досега ЕС е постигнал значителен напредък. **Емисиите на парникови газове** в ЕС бяха намалени с 23 % между 1990 г. и 2016 г., докато през същия период беше отчетен растеж на икономиката от 53 %. Такъв успех е постигнат в много сектори, с изключение на сектора на **транспорта**, който допринася с около 24 % за емисиите на парникови газове на Европа (през 2015 г.) и чиито емисии дори се увеличават с икономическото възстановяване в Европа. Освен това неотложната необходимост от намаляване на замърсяването на въздуха в градовете оказва допълнителен натиск върху нуждата от чист транспорт.

2.3. Затова ЕИСК одобри **Европейската стратегия за мобилност с ниски емисии** ⁽¹⁾, ⁽²⁾ включително нейните цели и методи, които са в съответствие с **Бялата книга за транспортната политика на ЕС** от 2011 г. ⁽³⁾ Освен това пакетът „**Чиста енергия за всички европейци**“ от ноември 2016 г. и стратегията „**Европа в движение**“ (2017 г.) включват действия за укоряване на разгръщането на чисти превозни средства, което ЕИСК приветства ⁽⁴⁾, ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ COM(2016) 501 final.

⁽²⁾ ОВ С 173, 31.5.2017 г., стр. 55.

⁽³⁾ COM(2011) 144 final.

⁽⁴⁾ ОВ С 246, 28.7.2017 г., стр. 64.

⁽⁵⁾ ОВ С 81, 2.3.2018 г., стр. 195—200.

2.4. Наскоро приетият **Пакет за екологосъобразна мобилност**⁽⁶⁾ вече включва конкретни правни инициативи, например **Директивата за екологично чисти превозни средства** (разгледана в настоящото становище), новите стандарти за CO₂ за превозните средства, план за действие за трансевропейското разгръщане на инфраструктура за алтернативни горива, преразглеждането на Директивата относно комбинирания транспорт, Регламента за пътнически автобусни услуги и инициативата за акумулаторите като важна стратегия за интегрираната индустриална политика на ЕС.

2.5. Сред многото инструменти за декарбонизация на транспорта **обществените поръчки** за екологично чисти превозни средства могат да играят важна роля като стимул за по-голямо търсене. Обществените поръчки могат да насърчат развитието на пазара, като например в пазарния сегмент на градските автобуси. Освен това поръчките в сферата на обществения транспорт за екологично чисти превозни средства могат да повлияят на частните покупки на екологично чисти превозни средства.

3. Недостатъци на настоящата (старата) директива

3.1. За да насърчи възлагането на обществени поръчки за екологично чисти превозни средства, през 2009 г. Комисията въведе **Директива 2009/33/ЕС** за насърчаването на чисти и енергийно ефективни пътни превозни средства, което ЕИСК приветства⁽⁷⁾,⁽⁸⁾.

3.2. Публичните органи в Европа обаче са закупили доста малък брой превозни средства с ниски и нулеви емисии и други превозни средства, използващи алтернативно гориво, обхванати от приложното поле на Директивата за чисти превозни средства. Например за периода от 2009 г. до 2015 г. средно едва около 1,7 % от всички нови автобуси са били електрически превозни средства, задвижвани с акумулаторни батерии, с горивни елементи, хибридни превозни средства с възможност за включване към електрическата мрежа или използващи природен газ.

3.3. Някои държави членки или отделни региони или градове вече са въвели амбициозни рамки за обществени поръчки, които включват минимални изисквания за обществените поръчки за чисти превозни средства, т.е. с ниски или нулеви емисии, или други превозни средства с алтернативни горива. Това обаче не стига, за да се осигурят достатъчно поощрения и пазарни стимули в целия Съюз.

3.4. При проведената през 2015 г. последваща оценка на директивата бяха установени значителни слабости. Директивата е оказала незначително въздействие върху навлизането на екологично чисти превозни средства на пазара в ЕС, защото до този момент не е имала стимулиращ ефект върху обществените поръчки за екологично чисти превозни средства. Основните установени недостатъци са:

- директивата не съдържа ясно определение за „чисти превозни средства“;
- директивата не обхваща практики, различни от пряко закупуване от публични органи, и не засяга наемането, отдаването под наем или покупката на превозни средства, както и договорите за транспортни услуги, различни от обществени услуги за пътнически превоз;
- публичните органи рядко използват описаната в директивата методика за изчисляване на паричното изражение, защото е твърде сложна.

3.5. Като част от оценката на въздействието през 2016 г. и 2017 г. бяха проведени консултации със заинтересовани страни относно различните предложени варианти за подобряване на директивата. В резултат на това беше предложен набор от изменения, за да се предоставят определение за екологично чисти превозни средства и минимални цели при възлагането на обществени поръчки както за леки, така и за тежки превозни средства. Все още не са въведени такива хармонизирани критерии, приложими на равнище ЕС.

4. Предложения за преразгледана директива

4.1. С преразглеждането се гарантира, че новата директивата дава определение за екологично чисти превозни средства и вече обхваща всички съответни практики на възлагане на обществени поръчки с по-опростени и ефективни процедури. Важните нови елементи са:

- определение за чисти превозни средства въз основа на подход на нулеви емисии на отработили газове за леки превозни средства и на алтернативни горива за тежките превозни средства;

⁽⁶⁾ COM(2017) 675 final.

⁽⁷⁾ ОВ С 51, 17.2.2011 г., стр. 37.

⁽⁸⁾ ОВ С 424, 26.11.2014 г., стр. 58.

- преходен период до 2025 г., по време на който превозните средства с ниски емисии също се считат за чисти превозни средства, отчитани обаче с тепловен коефициент от 0,5;
- съгласно настоящата директива се осигурява възможност за приемането на делегиран акт, с който и за тежките превозни средства да бъде възприет същият подход, както за леките превозни средства, след като в бъдеще на равнище ЕС бъдат приети стандарти за емисиите от такива превозни средства;
- обхващане на видове обществени поръчки, различни от покупка, а именно наемане на превозни средства, договори за услуги на обществения пътен транспорт, услуги на сухопътен пътнически транспорт без разписание и услуги за даване под наем на автобуси с водач;
- определяне на минимални цели за обществените поръчки на равнище държави членки, разграничени по държава членка и по категории и сегменти превозни средства;
- премахване на методиката за изчисляване на външните ефекти в парично изражение;
- въвеждане от страна на държавите членки на схема за докладване на всеки три години относно прилагането на директивата, като през 2023 г. трябва да бъде представен междинен доклад, а през 2026 г. — пълен доклад за изпълнението на целта до 2025 г.

5. Конкретни бележки

5.1. ЕИСК одобрява основанието за Директивата за екологично чисти превозни средства, макар че тя ще окаже слабо въздействие в сравнение с цялостните усилия, необходими за постигане на целите на ЕС по отношение на климата, тъй като директивата е насочена единствено към обществените поръчки и не засяга частните или търговските покупки на превозни средства. И все пак директивата може да изпълни важна роля, тъй като публичните инвестиции могат да бъдат модел за подражание и да спомогнат за развитие на инфраструктурата, която частният сектор също би могъл да използва, с което биха се насърчили и частните инвестиции. Публичните инвестиции в чисти превозни средства оказват пряко въздействие и върху чистия въздух за гражданите, и по-специално в градските центрове (например в близост до автобусни спирки).

5.2. ЕИСК изразява критичното си отношение към **липсата на яснота** в директивата⁽⁹⁾, по-специално разхвърляната информация с различни определения, и усложнените методи за изчисляване на „екологично чистите превозни средства“ за два отделни периода (до 2025 г. и 2025—2030 г.), по време на които определенията за пределни стойности на емисиите най-вероятно ще се променят отново. Тази усложненост ще породи сериозна несигурност сред заинтересованите страни.

5.3. Единственото просто правило в директивата е определението и изчисляването на превозните средства с **нулеви емисии на отработили газове**. Това се отнася предимно за 100 % електрическите превозни средства; правилото обаче допуска отклоняване от този принцип, като тежките превозни средства, задвижвани с газ, се приемат за „екологично чисти“, при условие че газът е 100 % биометан. Всички други правила са по-сложни, например отчитането на определени превозни средства като половин превозно средство и различните видове гориво в зависимост от категорията на превозното средство и стандартите за емисии, които подлежат на промени в близкото бъдеще.

5.4. За **преходен период** (до 2025 г.) **леките превозни средства**, попадащи под определени стойности на емисиите на отработили газове, се считат също за „екологично чисти превозни средства“; те обаче се отчитат единствено с тепловен коефициент 0,5. Пределните стойности са 40 CO₂ g/km за микробусите и 25 CO₂ g/km за пътническите микробуси, които понастоящем могат да бъдат постигнати единствено чрез зареждащи се от електрическата мрежа хибридни автомобили. Тези пределни стойности ще бъдат променени веднага след прилагането на новата хармонизирана в световен мащаб процедура за изпитване на лекотоварни превозни средства, което ще стане значително преди 2025 г. Поради това преходният период е разделен на две части. Въз основа на информацията, предоставена в директивата, последиците от подобна промяна са непредвидими за заинтересованите страни. С оглед на тези несигурности ЕИСК изразява съмнение, че преходният период до 2025 г. действително ще спомогне за преодоляване на технологичните пречки, преди нулевите емисии на отработили газове да станат широкодостъпни, и счита, че това по-скоро ще породи недоволство сред лицата, отговорни за вземането на решения в областта на обществените поръчки. В резултат на това обществените поръчки могат да бъдат значително забавени или дори ускорени, но със старите технологии, което от своя страна би блокирало бъдещите инвестиции в технологиите за нулеви емисии на отработили газове.

⁽⁹⁾ COM(2017) 653 final, Приложение 1.

5.5. За **тежките превозни средства** несигурностите са най-големи. Няма налични стандарти за емисии, които да бъдат използвани през преходния период, а технологиите за нулеви емисии на отработили газове са по-слабо развити в сравнение с тези за леките превозни средства. За първия етап от преходния период се приема природен газ с добавки от биометан, но с намален топлинен коефициент, докато за последващия етап изобщо не са посочени пределни стойности или определения. Комисията желае да приложи тези пределни стойности посредством делегиран акт, след като бъдат определени, но не се предоставя информация относно критериите за определяне на новите пределни стойности за емисии. От тези факти ЕИСК стига до заключението, че по отношение на тежките превозни средства директивата е **преждевременна**, и препоръчва тази част бъде отделена от настоящото предложение и да бъде разглеждана на по-късен етап.

5.6. ЕИСК приветства общия **технологично неутрален** подход, който може да бъде пригоден към нови развития, които могат да се очакват с оглед на засилената текуща научноизследователска и развойна дейност, подкрепяна от ЕС. Въпреки това ЕИСК би искал да отбележи, че директивата не следва изцяло този подход, тъй като течните неизкопаеми горива например са изключени.

5.7. Понастоящем задвижваните с акумулаторни батерии **електрически превозни средства** усилено се популяризират в много държави по цял свят и от все по-голям брой производители на автомобили. Пазарната експанзия на електрически превозни средства обаче зависи от много фактори, на които автомобилната промишленост може да повлияе само в ограничена степен, например разходите за акумулаторните батерии и рециклирането им, инфраструктурата за зареждане, цените на горивата и възлагането на обществени поръчки в публичния сектор, както се предвижда в директивата.

5.8. Технологиите за задвижване, различни от електрическите превозни средства с акумулаторни батерии, също имат голям потенциал за екологосъобразна мобилност. ЕИСК изразява съжаление, че в директивата това не е отчетено в достатъчна степен. Например **горива със 100 % неизкопаем произход** (като биодизел HVO100, който се използва широко в Швеция и други държави) или може би в бъдеще **синтетичните горива** от отпадъци или CO₂, произвеждани от излишъка на електроенергия, наличен във все по-големи количества в резултат на постоянното разширяване на променливите възобновяеми енергийни източници.

5.9. С оглед на текущото развитие в съвременните технологии в областта на транспорта през идните години ЕИСК препоръчва възприемане на **по-гъвкав подход**, а не фиксирани пределни стойности за емисиите и цели за обществените поръчки. Например най-малкото, което е необходимо да се направи, е междинен преглед на минималните цели, което да даде възможност за адаптиране на стойностите на по-късен етап.

6. Опазването на климата или промишлената политика

6.1. Очевидно е, че въпреки заглавието на настоящата директива, тя не е насочена предимно към екологично чистите превозни средства, опазването на климата и чистия въздух; по-скоро е насочена към обществените поръчки и промишлената политика с оглед на насърчаването на определени категории превозни средства — екологично най-чистите технологии (а не просто екологично чистите) при възлагането на обществени поръчки. По-внимателният анализ на различните видове „екологично чисти“ превозни средства и алтернативни горива, както са определени в настоящата директива, показва това несъответствие. Определени видове горива може да спомагат за подобряване на качеството на въздуха в градовете, но не са полезни за климата, например, когато електроенергията или водородът за електрическите превозни средства се произвеждат от работещи с въглища електроцентрали. И обратното, превозните средства с ниски емисии, задвижвани с природен газ от биометан, макар че са благоприятни за климата, може да допринесат за замърсяването на въздуха на съответното място. В срока на директивата до 2030 г. изцяло неизкопаемите биогорива, въпреки че не са приети в настоящата директива, ще изпълняват решаваща роля за изпълнението на целите на ЕС в областта на климата. Освен това подходът за нулеви емисии на отработили газове изобщо не отразява въглеродния отпечатък на дадено превозно средство през целия му жизнен цикъл.

6.2. Основният акцент на директивата е върху **промишлената политика чрез използване на обществените поръчки** за екологично чисти превозни средства като стимул за по-голямо търсене с цел развитие на пазара, както например в пазарния сегмент на градските автобуси. Комисията приема, че поръчките в сферата на обществения транспорт за екологично чисти превозни средства могат да повлияят също и на частните покупки на екологично чисти леки превозни средства, тъй като потребителите ще бъдат стимулирани от засилената увереност на гражданите, че технологиите са утвърдени и надеждни, и най-вече от подобрената обществена инфраструктура за презареждане („интелигентно“ зареждане) с електричество и гориво, достъпна за частните потребители, по-специално за хората, които нямат собствени гаражи.

6.3. ЕИСК би искал да повдигне сериозни опасения относно **пропорционалността на този подход**. В предложението се твърди, че то е в съответствие с принципа на пропорционалност. Въпреки това в него изобщо не се разглежда **допълнителната финансова тежест** за публичните органи и предложението не е сравнено с други варианти за промишлената политика. Поради това не е очевидно, че допълнителната тежест при възлагането на обществените поръчки, която пада предимно върху градовете и общините, е най-ефективният начин за стимулиране на промишлена дейност и

развитие на пазара. Изразени са силни опасения от страна на местни организации в областта на обществения транспорт, както и от представители от градове и общини. Основните въпроси, повдигнати от заинтересованите страни, са следните:

- необходими са значителни допълнителни средства за инвестиции, които далеч надхвърлят техните възможности;
- много градове са положили големи усилия за екологично чист транспорт, но директивата не ги взема под внимание;
- пренебрегват се съвременните дизелови автобуси от клас Euro VI, въпреки че са определени като нов стандарт през 2011 г. ⁽¹⁰⁾ и могат да доведат до разходнонефективни намаления на емисиите от обществения транспорт;
- след 2025 г. не се приемат зареждащите се от електрическата мрежа хибридни автомобили;
- инфраструктурата за зареждане на електрически автобуси и камиони се различава в значителна степен от тази за зареждане на електрически леки превозни средства като частни автомобили, поради което синергията е доста ограничена;
- трябва да се направят изключения за превозните средства на пожарните екипи, полицията, спешната медицинска помощ;
- в някои общини обществените поръчки са свързани с доста малък брой превозни средства (по-малко от 10), с които е малко вероятно да бъдат изпълнени минималните цели;
- предложеното отчитане може да бъде осъществено единствено с приемливи административни усилия, когато в официалните регистри на автомобилите бъде създадена категория „екологично чисти превозни средства“.

6.4. Голяма част от обществените поръчки са свързани с органите за **местен обществен транспорт**, които се управляват от градовете и общините, чиито финансови възможности са доста ограничени. Допълнителните инвестиции в най-съвременните технологии при по-високи разходи (и рискове) могат да доведат до значителна тежест за гражданите чрез по-високи цени на билетите, по-високи местни данъци или дори намаляване на предлагането на обществен транспорт. Освен това значителните усилия от страна на градовете и общините в стремежа им за чист въздух, в това число и чрез разширяване на използването на обществен транспорт, следва да бъдат признати, а не възпрепятствани от новите правила за възлагане на обществени поръчки, които изискват минимални цели за държавите членки на национално равнище, но които на равнището на общините са трудни за изпълнение и контролиране предвид голямото разнообразие от малки и големи органи за обществен транспорт.

6.5. Тъй като сключването на договори за подизпълнение също попада в обхвата на предложението на Комисията, ЕИСК изразява загриженост за възможните последици от предложението за **малките и средните предприятия**; всъщност голям брой малки местни автобусни превозвачи допринасят за предоставянето на транспортни услуги в по-големите градски райони в качеството си на подизпълнители на местните обществени превозвачи; възможно е тези дружества да не разполагат с изискваните от настоящата директива превозни средства, поради което да не отговарят на условията за подизпълнители.

6.6. ЕИСК стига до заключението, че основната пречка пред модернизирването на обществения транспорт и възлагането на обществени поръчки за екологично чисти превозни средства е **липсата на финансова подкрепа**, и призовава Комисията да преразгледа настоящото предложение, като постави акцент върху финансирането и по-специално, като вземе предвид съществуващите инструменти като стратегическите и структурните фондове (ЕФСИ, ЕСИФ) и Механизма за свързване на Европа (МСЕ), и преди всичко, като определи подходящите приоритети за следващата МФР. Конкретната финансова подкрепа трябва да взема предвид разнообразието от държави, градове и региони по отношение на икономическата мощ и дела на населението, което живее в градските райони, като общата цел е хармонизиране на обществените поръчки за екологично чисти превозни във всички държави членки. ЕИСК отбелязва, че освен необходимостта от по-голям брой екологично чисти превозни средства в обществения транспорт, от съществено значение е да бъдат убедени повече граждани да използват този транспорт, като това се постига по-скоро чрез повишаване на неговата привлекателност (връзки, удобство), отколкото чрез акцентирание върху ниските цени на билетите.

Брюксел, 19 април 2018 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

⁽¹⁰⁾ Регламент (ЕС) № 582/2011 на Комисията

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2009/73/ЕС относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ

[COM(2017) 660 final — 2017/0294 (COD)]

(2018/C 262/11)

Докладчик: **Baiba MILTOVIČA**

Консултации	Европейски парламент, 29.11.2017 г. Съвет на Европейския съюз, 22.11.2017 г.
Правно основание	член 194 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	5.4.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	19.4.2018 г.
Пленарна сесия №	534
Резултат от гласуването	149/1/3
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. Заключение и препоръки

1.1. Гражданското общество като цяло може да процъфтява само при последователното спазване на принципите на правовата държава. Следователно Европейският икономически и социален комитет, макар да отбелязва някои различия с Комисията и да изразява съжаление за първоначалното недоглеждане, създадо правната празнота, която настоящата директива се стреми да попълни, подкрепя намерението зад предложените изменения на Директивата за природния газ от 2009 г. Очаква се това да доведе до по-добра интеграция на пазара и по-сигурни доставки.

1.2. Предложените изменения на Директивата за природния газ ⁽¹⁾ доведоха до обширни разисквания и разногласия на равнището на държавите членки. Комитетът счита, че става дума за важни въпроси, отнасящи се до принципите и солидарността, които трябва да бъдат решени недвусмислено.

1.3. Трябва изцяло да бъде призната политическата и икономическата чувствителност — което в момента не е направено — но също така ЕС ще трябва да реши дали в настоящата политическа обстановка е постижима целта за съгласуван, устойчив и справедлив енергиен пазар за всички държави членки. В краткосрочен план става въпрос за предизвикателство за някои държави членки, което се състои в това те да се откажат от това, което считат, че е в техен национален интерес, и да подкрепят ясни и съгласувани регулаторни принципи, прилагани към единния пазар в контекста на енергийните доставки и енергийната сигурност. В дългосрочен план предизвикателството е друго. Съществува риск от навлизане в порочния кръг на скъпа инфраструктура за изкопаеми горива, която, допринасяйки за все по-голямата зависимост на ЕС, може да ограничи способността му да изпълнява ангажиментите си във връзка с изменението на климата.

1.4. Комитетът отбелязва, че премахването на външната зависимост е дългосрочна програма, която изисква допълнително развиване на взаимната свързаност на газовите доставки между държавите членки, подобряване на капацитета за съхранение и добавяне на капацитет за алтернативни варианти за доставка, като например втечен природен газ (ВІП), както и признаване на нарастващата роля на енергията от възобновяеми източници.

1.5. Комитетът счита, че една област на регулаторна несигурност (във връзка с бъдещите програми за строителство поради липсата на яснота относно предлагания процес на дерогации) би могла да представлява риск за сигурността на инвестициите и да блокира свободната конкуренция на пазара между националните и местните власти при привличането на инвестиции. Този риск трябва да се оцени успоредно със сериозните подобрения на пазара на природен газ чрез установените през последните две десетилетия регулаторни процеси.

⁽¹⁾ ОВ L 211, 14.8.2009 г. стр. 94.

1.6. В предишни мнения, изразени през последните години от Комитета в множество становища относно политиките в областта на климата и енергетиката ⁽²⁾, се подчерта, че само чрез ясно и ефективно управление — и значителен политически прагматизъм и воля — тези чувствителни въпроси, свързани с енергийните доставки, могат да бъдат решени. Настоящото предложение на Комисията съответства на тези становища и работата по него трябва да протече бързо.

1.7. Комитетът отбелязва обаче, че може да има редица правни предизвикателства пред измененията, а също — без съмнение — и значителни политически разногласия и търговски съображения от страна на някои заинтересовани страни от индустрията. Поради това буди съжаление фактът, че при тези обстоятелства липсва оценка на въздействието.

1.8. Комитетът подкрепя предложените изменения на Директивата за природния газ, които имат за цел да гарантират, че в границите на юрисдикцията на ЕС основните принципи на законодателството на ЕС в енергийната сфера, като достъп на трети страни, регулиране на цените, отделяне на собствеността и прозрачност, ще се прилагат по отношение на междусистемните газопроводи с трети страни. Във връзка с това Комитетът счита, че необходимите изменения на Директивата за природния газ следва да се приемат без повече забавяне и не трябва да допускат никаква правна несигурност по въпроса за пълната приложимост на законодателството на ЕС спрямо съществуващите и планираните междусистемни газопроводи.

1.9. Комитетът е на мнение, че всички възможности за освобождаване от прилагането на основните разпоредби на директивата следва да бъдат строго ограничени и поставени във времеви рамки (например максимум 10 години) и да се предоставят само в изключителни случаи след всеобхватна оценка от страна на Комисията, за да се гарантира, че нито едно освобождаване няма да влезе в противоречие с целите на Енергийния съюз и да окаже отрицателно въздействие върху конкуренцията и ефективното функциониране на вътрешния газов пазар на Съюза или върху сигурността на доставките на газ в Съюза.

2. Въведение

2.1. Природният газ продължава да бъде един от основните източници на енергия за ЕС и ефективното функциониране на вътрешния пазар на газ играе важна роля както в икономиката, така и за енергийната сигурност на много държави — членки на ЕС. Вярно е също така, че през последните 25 години зависимостта на ЕС от всички видове енергиен внос непрекъснато нараства — от 44 % през 1990 г. до 53 % през 2015 г. Необходимо е да се внася почти 70 % от природния газ, използван в ЕС, като 90 % от него пристига по газопроводи от трети държави. Най-големият доставчик е Русия, чийто дял възлиза на около 40 %, въпреки че в някои държави от Източна Европа този дял е значително по-висок.

2.2. Като се признава, че тази зависимост може да създаде и уязвимост, един от основните аспекти на Директивата за природния газ беше да се подобрят взаимната свързаност на газовите доставки между държавите членки и капацитетът за съхранение, както и да се добави капацитет за алтернативни варианти за доставка, като например ВПП. Целта на Енергийния съюз си остава увеличаване на вътрешната устойчивост, като същевременно се признава, че премахването на външната зависимост е дългосрочна програма.

2.3. Директивата за природния газ установи общи правила за преноса, разпределението, доставката и съхранението на природен газ между държавите — членки на ЕС, но не се прилага за газопроводите, свързващи държавите членки с трети държави. Като се предлагат редица изменения, целта на настоящата директива е да се разширят принципите на Директивата за природния газ, така че да обхванат съществуващите и бъдещите газопроводи до границите на ЕС. За някои от тези газопроводи, например влизащите от територията на Енергийната общност, вече се прилага Директивата за природния газ, но има съществуващи газопроводи, влизащи в ЕС от Норвегия, Алжир, Либия, Тунис, Мароко и Русия, които ще бъдат засегнати от настоящото предложение. Предложението също така може да окаже въздействие — след излизането на Обединеното кралство от ЕС — върху газопроводи, които свързват Обединеното кралство с държави — членки на ЕС.

2.4. Очевидно правото на Съюза се прилага само в юрисдикции на ЕС, а не в трети държави, но тези изменения ще гарантират, че то се прилага за всички правни и договорни споразумения, сключени между държава членка и трета държава на мястото на влизане на газопровода в юрисдикцията на ЕС. Въпреки това отделните държави членки, които сключват такива споразумения с доставчици от трети държави, ще могат да предоставят дерогации от много от основните принципи на Директивата за природния газ за съществуващи газопроводи. Към новите газопроводи, планирани или в процес на строителство в момента на влизане в сила на настоящата директива, ще се прилагат всички изисквания на вътрешния пазар на природен газ. Дори ако националните органи и Комисията намерят за обосновано дадено искане за освобождаване, би могло все пак да се предостави специфична за даден проект регулаторна рамка. Това действително би дало на Европейската

⁽²⁾ ОВ С 487, 28.12.2016 г., стр. 70; ОВ С 487, 28.12.2016 г., стр. 81; ОВ С 246, 28.7.2017 г., стр. 34.

комисия значителна, ако не и определяща роля по отношение на регулаторните условия и условията за достъп до пазара на всяко споразумение за нов газопровод. Тези правомощия могат да се разглеждат като основен механизъм за съответствие при оформянето на пазара на енергийните доставки като цяло и при поддържането на баланс между достъпността, сигурността и устойчивостта. Комитетът признава този подход като съответстващ на рамката за управление на Енергийния съюз и на общите му цели.

3. Основно съдържание на предложението на Комисията

3.1. Разширяването на приложното поле на принципите на Директивата за природния газ се счита за важно, тъй като процесът на създаване на вътрешния пазар на природен газ за ЕС трябва да отчита факта, че системите за пренос на газ са подобни на естествен монопол. Огромните инвестиции, необходими за създаването на такива големи инфраструктурни предприятия, създават изключително висока бариера пред навлизането на пазара на други оператори. Затова има изискване за мерки, които да гарантират задължение за достъпа на трети страни, отделянето на дейностите по производството и доставката на газ от дейностите по преноса чрез отделяне на операторите на преносни системи, и задължението на националните регулаторни органи да определят или одобряват недискриминационни и отразяващи разходите тарифи за използване на преносните системи.

3.2. В предложението се определят редица изменения на Директивата за природния газ, които попадат в четири най-общии групи:

- **определяне на по-широко приложно поле:** определението за „междусистемен газопровод“ е разширено, така че да обхваща и газопроводи от/до трети държави;
- **правила за отделяне:** улесняват се алтернативни модели за отделяне;
- **изисквания за консултации:** регулаторните органи на ЕС да се консултират със съответните органи на трети държави относно прилагането на Директивата за природния газ до границите на ЕС;
- **дерогация:** държава членка може да предостави дерогация от разпоредбите на някои от членовете от Директивата за природния газ за съществуващи газопроводи до и от трети държави.

4. Общи бележки

4.1. Важно е да се отбележи, че макар и основната цел на предложението да е подобряване на средата за дългосрочна ефективност на вътрешния енергиен пазар, може да се твърди, че на практика тези изменения могат в краткосрочен план да въведат известна степен на регулаторна несигурност. Това е така, защото държавите членки може да предпочетат да поискат различни дерогации от някои изисквания на Директивата за природния газ за съществуващи газопроводи. Следва обаче да се отбележи, че подобна несигурност в крайна сметка ще бъде решена с пълното и последователно прилагане на изискванията на Директивата за природния газ, включително основния принцип на тази директива, т.е. необвързан достъп на трети страни и тарифи, основаващи се на всички разходи за строителство и експлоатация.

4.2. В момента в процес на строителство са редица проекти за нови газопроводи. По-специално проектът „Северен поток II“ е този, който предизвиква значително противопоставяне в някои държави — членки на ЕС. Този нов елемент на регулаторна несигурност може да има въздействие върху програмите за строителство и да доведе до забавяне. Твърди се също така, че измененията биха блокирали свободната пазарна конкуренция между националните и местните власти при привличането на чуждестранни инвестиции. По време на развитието на единния пазар обаче имаше много случаи на отказ от национален контрол в името на интересите на гражданите на ЕС като цяло, което е израз на признанието, че солидарните действия носят много ползи.

4.3. Преносните газопроводи с високо налягане са сложна и скъпа инфраструктура, а разходите за нея ще трябва да бъдат възстановявани в продължение на много години. Дори и да съществува известна възможност за употребата на такава инфраструктура за иновативни доставки на газ с ниски емисии на въглерод (биогаз/водород), има голям риск от навлизане в порочния кръг на скъпа инфраструктура за изкопаеми горива, която, допринасяйки за все по-голямата зависимост на ЕС, може да ограничи способността му да изпълнява ангажиментите си във връзка с климата.

4.4. Възможно е някои държави членки да считат, че измененията ограничават до известна степен техния суверенитет. Това е така, защото държавите членки няма да могат да се отклоняват от правото на ЕС чрез двустранно договорени междуправителствени споразумения в областта, обхваната от Директивата за природния газ — област, която преди това не е била регулирана от Съюза. Комитетът изразява съгласие, че е логично и подходящо тази правна празнота да бъде запълнена.

4.5. По отношение на посочените по-горе въпроси ЕИСК изразява безпокойство, че Комисията е счела, че не е необходима оценка на въздействието. Очевидно е, че в тази политически чувствителна област, в която се намесват икономически фактори, трябва да се приведат доказателства в подкрепа на доводите за предложените изменения. Може да се отбележи, че някои от доказателствата се съдържат в работния документ на службите на Комисията или в проведените от Комисията задълбочени анализи като оценката на въздействието на Директивата за природния газ.

4.6. Необходимо е Комисията също така да поясни какви са ползите за вътрешния пазар. В няколко държави членки продължава да има пропуски в прилагането на третия енергиен пакет, но не е ясно как тези изменения биха засегнали това прилагане.

4.7. Въпреки това е очевидно, че предложението се стреми да създаде възможност за значителна намеса, когато е необходимо, на съгласувано политическо равнище в ЕС, която би могла да ограничи създаването на допълнителна зависимост от руския газ и така да насърчи разнообразието на доставките. Комитетът счита, че това е цел, която ще спомогне за най-добра защита на интересите на ЕС.

5. Конкретни бележки

5.1. Предложението следва да се разбира като част от програмата за подобряване на съгласуваността, солидарността, сигурността, конкурентоспособността и редовността на пазара в енергийната политика на ЕС, представена от Енергийния съюз. В този контекст има средносрочна цел за намаляване на зависимостта от доминиращ доставчик на газ посредством по-голямо използване на местните източници на газ в ЕИП и на терминалите за ВПГ чрез подобрена енергийна ефективност и увеличаваша се роля на възобновяемите енергийни източници. В краткосрочен план съществува скромна възможност за заместването на природния газ в някои области на производството на енергия, като например в някои централи за комбинирано производство на енергия. Това е от особено значение за системите за централизирано топлоснабдяване. Подлежащите на бърз контрол газови електроцентрали и централи за комбинирано производство на енергия се използват и като „предпазна мрежа“ срещу естественото непостоянство на възобновяемите източници, с което допринасят значително за сигурността на доставките в електроенергийния сектор, но освен това гарантират и сигурността на доставките в сектора на топлоснабдяването. В жилищния и търговския сектор има малка възможност за заместване на природния газ, тъй като е нереалистично секторът да поддържа алтернативно оборудване/инфраструктура.

5.2. Следва също така да се отбележи, че правителствата на държавите членки постоянно съобщават, че „взаимната свързаност“ (интеграция със съседните държави, установяване на общ пазар на природен газ, развитие на регионалната инфраструктура за природен газ, като например „балтийската връзка“ и т.н.) ще осигури предварителни условия за лоялна конкуренция между доставчиците на газ, по-добро качество на услугата и по-голям избор за всички потребители на природен газ. На пазари, на които потреблението на природен газ намалява всяка година, много малко доставчици имат интерес от предоставянето на услуга на битовите потребители.

5.3. В текущия дебат относно доставките на природен газ за ЕС терминът „енергийна сигурност“ се тълкува по два различни начина. От една страна се твърди, че значителното увеличаване на капацитета на газопроводите, които доставят газ за Европа, ще подобри енергийната устойчивост, като позволи допълнителните доставки на природен газ да задоволят недостига, причинен от продължаващото намаляване на производството на всички видове изкопаеми горива на територията на Европа (въглища, нефт и газ). То може също да играе роля в задоволяването на недостига, причинен от непостоянния характер на доставките на електроенергия от възобновяеми източници, както и важна роля в енергийния преход. Природният газ, който има най-малкия въглероден отпечатък от изкопаемите горива, е очевидно приоритетният избор, когато ядрената енергия и енергията от възобновяеми източници са или неподходящи, или липсват.

5.4. От друга страна се твърди, че уязвимостта на Европа би могла да се увеличи, ако увеличаването на капацитета за природен газ насърчава разчитането на доставки от една държава (Русия), чиито интереси може значително да се различават от тези на ЕС и която може да използва доставките на газ като разменна монета в икономическата и външната политика. Икономическите и политическите интереси на държавите членки са в известна степен в конфликт по този въпрос и е трудно да се разбере как тези две гледни точки могат да се съгласуват в краткосрочен и средносрочен план.

5.5. Предвид всичко това, мнението на Комитета, изразено през последните години в много становища, и по-специално в тези, които се отнасят за създаването и функционирането на Енергийния съюз, е, че договорените цели на ЕС в областта на климата и енергийната сигурност ще бъдат постигнати единствено чрез ефективен и съгласуван механизъм на управление, включително чрез намаляване на риска от прекомерна зависимост от един енергиен доставчик.

5.6. Преследваната с настоящата директива цел е справяне с една „сива зона“ в законодателството и гарантиране, че се прилагат правилата и принципите на единния пазар и че една нерегулирана област е включена в приложното поле на правото на ЕС с по-голямо участие на Европейската комисия в проучването на въпроси от общ интерес.

5.7. Измененията на Директивата за природния газ имат за цел да гарантират, че в границите на юрисдикцията на ЕС основните принципи на законодателството на ЕС в енергийната сфера, като достъп на трети страни, регулиране на цените, отделяне на собствеността и прозрачност, ще се прилагат по отношение на междусистемните газопроводи с трети страни. Във връзка с това Комитетът счита, че необходимите изменения на Директивата за природния газ следва да се приемат без повече забавяне и не трябва да допускат никаква правна несигурност по въпроса за пълната приложимост на законодателството на ЕС спрямо съществуващите и планираните междусистемни газопроводи.

5.8. Комитетът е на мнение, че всички възможности за освобождаване от прилагането на основните разпоредби на директивата следва да бъдат строго ограничени и поставени във времеви рамки (например максимум десет години) и да се предоставят само в изключителни случаи след всеобхватна оценка от страна на Комисията, за да се гарантира, че нито едно освобождаване няма да влезе в противоречие с целите на Енергийния съюз и да окаже отрицателно въздействие върху конкуренцията и ефективното функциониране на вътрешния газов пазар на Съюза или върху сигурността на доставките на газ в Съюза.

Брюксел, 19 април 2018 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Към най-широко използване на алтернативни горива/енергоносители: план за действие относно инфраструктурата за алтернативни горива/енергоносители съгласно член 10, параграф 6 от Директива 2014/94/ЕС, включително оценка на националните политически рамки по член 10, параграф 2 от Директива 2014/94/ЕС

[COM(2017) 652 final]

(2018/C 262/12)

Докладчик: **Séamus BOLAND**

Консултация	Европейска комисия, 18.1.2018 г.
Правно основание	Член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	5.4.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	19.4.2018 г.
Пленарна сесия №	534
Резултат от гласуването	170/1/3
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. Заключение и препоръки

1.1. Настоящото становище се отнася главно до предоставянето на инфраструктура за алтернативни горива в ЕС в светлината на ангажиментите, поети от ЕС по силата на Парижкото споразумение. По тази причина то представлява допълнение към многобройните предходни становища на ЕИСК относно транспорта. ЕИСК настоятелно препоръчва прилагането на плана за действие относно инфраструктурата за алтернативни горива да бъде изведено като приоритет от ЕС и всички заинтересовани страни.

1.2. ЕИСК счита за изключително целесъобразни инициативите на Европейската комисия за декарбонизация на транспортния сектор, по-специално нейната твърда убеденост, че следва да се ускори осигуряването на инфраструктура за алтернативни горива, така че до 2050 г. емисиите на парникови газове и атмосферни замърсители да станат нулеви.

1.3. ЕИСК обаче изразява загриженост, че националните рамки за политиката, договорени от всяка държава членка като инструменти за постигане на декарбонизация, понастоящем не съответстват в значителна степен на заявените в тях цели и задачи. Поради това има голяма вероятност планът за действие относно инфраструктурата за алтернативни горива да не бъде ефективен. ЕИСК настойчиво препоръчва Комисията и държавите членки незабавно да признаят този факт.

1.4. Ето защо ЕИСК препоръчва Комисията спешно да преразгледа националните рамки за политиката, за да гарантира постигането на заявените цели.

1.5. ЕИСК препоръчва всяка държава членка да установи и да премахне всички пречки, включително загубата на данъчни приходи от изкопаеми горива.

1.6. ЕИСК отбелязва поетия от ЕС значителен финансов ангажимент за осигуряване на инфраструктура за алтернативни горива. Той обаче е загрижен, че приблизителните оценки за необходимите средства са твърде ниски и че привличането на финансиране от частния сектор изостава. ЕИСК препоръчва неотложно да се преразгледат финансовите средства, които се очаква да бъдат набрани, и ако е необходимо, да бъдат предприети целесъобразни действия за коригиране на положение, при което не са постигнати необходимите финансови цели.

1.7. ЕИСК отбелязва поетите от сектора на морския транспорт и въздухоплавателния сектор ангажменти за постигане на целите за декарбонизация, договорени от всички заинтересовани страни. Той препоръчва обаче да се засили в краткосрочен план необходимият диалог между Комисията, държавите членки и тези два сектора.

1.8. ЕИСК изразява силна загриженост относно ниската степен на участие на потребителите и на взаимодействие със съответните заинтересовани страни. Ето защо настоятелно препоръчва потребителите да играят по-важна роля във всички аспекти на въвеждането на алтернативните горива.

1.9. ЕИСК препоръчва да се извършат проучвания, за да се идентифицират нови находища на редкоземни елементи. Препоръчва също така Комисията в партньорство с държавите членки да поддържа актуализирана информация за най-новите технологии за транспорт.

1.10. Макар ЕИСК да приветства приоритизирането на мерките в градските райони, успоредно с това е необходимо да се разработват програми за транспорт, които да са подходящи и за селските райони. Поради това ЕИСК препоръчва такива програми да включват изграждане на инфраструктура на базата на използване на биогорива, получени предимно от отпадъци от селскостопанска дейност, а също и от други отпадъци, и при използване на технологията, на която се базират биореакторите. Подобни програми биха могли да включват създаването на инфраструктура, основаваща се на използването на биогорива от ново поколение, получени от отпадъци от селското стопанство, горското стопанство и други източници.

2. Въведение

2.1. Темата на настоящото становище е планът за действие във вида, в който се прилага по отношение на структурата за алтернативни горива в ЕС. ЕИСК вече е приел становища относно по-широкия пакет за мобилност, както и относно други аспекти на транспорта. Поради това в настоящото становище няма да се разглежда по-широката област на транспорта от гледна точка на изменението на климата. Не може да се подценява значението на предоставянето на инфраструктура, която ще улесни прехода от конвенционални горива към устойчиви, в съответствие със стратегията на Европейската комисия за спазване на Парижкото споразумение.

2.2. През ноември 2017 г. Комисията предприе решителни стъпки в изпълнение на поетите от ЕС ангажменти по Парижкото споразумение, в което се поставя обвързваща цел за вътрешно намаление на емисиите на CO₂ най-малко с 40 % до 2030 г. Пакетът „Екологосъобразна мобилност“ включва план за действие и инвестиционни решения за транс-европейското разгръщане на инфраструктура за алтернативни горива. Целта е да се подкрепят националните рамки за политиката чрез инвестиционна политика в транспортната мрежа (трансевропейска транспортна мрежа или „TEN-T“) в градските райони. Това ще гарантира наличието на инфраструктура за алтернативни горива за всички участници в пътното движение.

2.3. В плана за действие се съдържат указания за държавите членки да включат и цели за намаляване на емисиите от морския и въздушния транспорт.

2.4. В най-малко 15 неотдавна приети становища, разглеждащи транспорта от гледна точка на декарбонизацията, COP21 и много други въпроси, свързани с екологичната устойчивост, ЕИСК систематично подкрепя подобряването на обществения достъп до инфраструктурата за алтернативни горива

2.5. Като част от обявената амбиция на ЕС да стане световен лидер в декарбонизацията, Европейската комисия направи предложения за постигане на бърз преход от горива с високи емисии в транспортния сектор към горива с ниски или нулеви емисии до 2025 г.

2.6. Планът за действие относно инфраструктурата за алтернативни горива е пакет от предложения, които целят безпроблемно и пълно премахване на емисиите в транспортния сектор съгласно график със срокове около 2020 г., 2025 г. и 2030 г.

2.7. По настоящи оценки на ЕС 95 % от пътните превозни средства и плавателните съдове използват конвенционални горива. Това се случва въпреки наличието на редица инструменти на ЕС за финансиране (за изкопаеми горива или биогорива), които не са включени в плана за действие.

2.8. Въпреки това, благодарение на наличието на финансиране от ЕС, е отбелязан известен напредък по отношение на осигуряването на инфраструктура за алтернативни горива. Европейската обсерватория за алтернативни горива е регистрирала 118 000 публично достъпни зарядни точки за електрически превозни средства. Има 3 458 точки за зареждане с компресиран природен газ, а към края на септември 2017 г. точките за зареждане на превозни средства, задвижвани с водород, бяха 82. Само две държави членки обаче са предвидили повече от 100 зарядни точки за електрически превозни средства на 100 000 жители.

2.9. Всички държави членки трябваше да докладват за напредъка до края на 2017 г. Две държави членки не направиха това (Малта и Румъния). Беше установено, че по-голямата част от останалите държави членки изостават по отношение на целите си, а въз основа на сегашните прогнози изобщо няма да ги постигнат.

3. Национални рамки за политиката

3.1. В съответствие с Директива 2014/94/ЕС държавите членки създадоха национални рамки за политиката, които трябва да осигурят минимално покритие на инфраструктурата до 2020 г., 2025 г. и 2030 г. в зависимост от въпросното гориво. Във всяка национална рамка за политиката се определят цели и задачи и от държавите членки се изискваше да докладват на Комисията до 2017 г.

3.2. Директивата поставя ударението върху горивата, при които неефективността на пазарното координиране е от значение, например електроенергия, водород и природен газ (ВПП и КПП). Счита се, че биогоривата също са важна алтернатива и вероятно ще съставляват по-голямата част от алтернативните горива на пазара в краткосрочен до средносрочен план. Вече съществуват основните елементи, необходими за изграждането на инфраструктура, защитаваща използването на биогорива.

3.3. Националните рамки за политиката (НРП) имат за цел да осигурят минимално покритие с инфраструктура за алтернативни горива до 2020 г., 2025 г. и 2030 г. във всяка държава членка. Основните елементи на тази инфраструктура са електричество, компресиран природен газ (КПП), втечен природен газ (ВПП) и водород.

Съгласно приблизителните оценки на нуждите на държавите членки от инвестиции по Директива 2014/94/ЕС се прилагат следните стойности:

- *Електроенергия*: до 904 милиона евро до 2020 г. (в националните рамки за политиката са поставени само цели за периода до 2020 г.).
- *Компресиран природен газ*: до 357 милиона евро до 2020 г. и до 600 милиона евро до 2025 г. за пътни превозни средства, използващи КПП (въз основа на общите разходи за 937 (до 2020 г.) и 1 575 (до 2025 г.) нови точки за зареждане с КПП, планирани съгласно националните политически рамки).
- *Втечен природен газ*: до 257 милиона евро до 2025 г. за пътни превозни средства, използващи ВПП. За ВПП за водния транспорт — до 945 милиона евро в морските пристанища от коридорите на централната мрежа на TEN-T до 2025 г. и до 1 милиард евро във вътрешните пристанища в коридорите на централната мрежа на TEN-T до 2030 г.
- *Водород*: до 707 милиона евро до 2025 г. (вж. COM(2017) 652 final).

3.4. Само 8 от 25 държави членки са оценени като напълно изпълняващи целите, докато две държави членки не са представили доклади до ноември 2017 г. Оценката на Комисията е силно критична по отношение на отбелязания напредък и особено степента на амбициозност, демонстрирана от редица противоречиви политики в различни държави, които излагат на риск техните ангажменти за постигане на собствените им цели за осигуряване на инфраструктура за алтернативни горива.

3.4.1. ЕИСК отбелязва, че някои от тези държави полагат повече усилия след публикуването на данните.

3.5. Съгласно общото заключение на Комисията НРП не са успели да отбележат действителен напредък в пълноценното разгръщане на инфраструктура за алтернативни горива.

3.6. Изобличителният характер на оценката, заедно с вниманието, което се обръща в работния документ на службите на Комисията на ограниченото въздействие на НРП, показват, че постигането на целите се отдалечава и че е необходимо най-малко да се извърши спешно преразглеждане.

4. Контекст и основно съдържание на съобщението на Комисията

4.1. Планът за действие има за цел да подпомогне националните рамки за политиката, за да може да се създаде „до 2025 г. оперативно съвместима опорна инфраструктура на ЕС“. Целта е да се създадат коридори на основната транспортна мрежа, които да могат да се използват за далечни разстояния и трансгранични маршрути, при условие че има съгласие между всички заинтересовани страни.

4.2. ЕС желае да се ускори разгръщането в два вида райони: първо, в централната и широкообхватната мрежа TEN-T. На второ място, от приоритетно значение е да се задоволят по-добре инфраструктурните нужди на градските и крайградските райони.

4.3. Мерките целят създаването на ползи за потребителите, промишлеността и публичните органи въз основа на споделена отговорност между публичните органи и промишлеността. За да се гарантира непрекъснатост на предлагането и търсенето, следва да се осигури устойчиво равнище на наличните превозни средства и плавателни съдове.

4.4. Като инфраструктура за алтернативни горива електроенергията се превърна в основен приоритет в целия ЕС. Във връзка с изграждането на необходимата инфраструктура за електрически превозни средства до 2020 г. обаче е отбелязан слаб напредък, като в различните държави членки очакваните дялове през 2020 г. са между 0,1 и 9,2 % от всички превозни средства (SWD(2017) 365 final).

4.5. В съобщението ясно се посочва, че в целия ЕС е необходим интегриран подход по отношение на общата рамка за политиките за превозните средства, електроенергийните мрежи, икономическите стимули и цифровите услуги. В противен случай не може да се постигне равномерен преход към мобилност с ниски и нулеви емисии, а това ще доведе до подход на различни скорости в държавите членки.

4.6. В плана се подчертава необходимостта от значителни публични и частни инвестиции. Като средство за постигане на необходимото високо равнище на финансиране в документа се препоръчва „съчетаването на безвъзмездни средства с подлежащо на възстановяване дългово финансиране“.

4.7. Комисията създаде два отделни форума — Форум за устойчив транспорт и Европейски форум за устойчиво корабоплаване, които имат сходни роли и са насочени към участието на държавите членки, гражданското общество и други заинтересовани страни.

5. Предизвикателствата, свързани с осигуряването на алтернативна инфраструктура

5.1. ЕИСК посочва различните предизвикателства, свързани с осигуряването на инфраструктура за алтернативните горива, и изразява съжаление по повод на това, че нито една заинтересована страна не бърза да се заеме с този въпрос.

5.2. В целия ЕС има остра липса на инфраструктура за зареждане с електроенергия и алтернативни горива на превозни средства и плавателни съдове. ЕИСК счита, че един от основните фактори за това е недостатъчното развитие на интелигентните електроенергийни мрежи, което води до невъзможност на потребителите да участват в прехода.

5.3. Предвид бавния напредък в прилагането на мерките, ЕИСК прави извода, че държавите членки са ангажирани в различна степен с инфраструктурата за алтернативни горива, за което свидетелстват и оценките на Комисията. ЕИСК счита, че това представлява значителна пречка за постигане на целите на ЕС за устойчивост. Въпреки това в ЕС е постигнат значителен напредък в разработването на биогорива (които не са обхванати от директивата от 2014 г.), по-специално в някои държави членки.

5.4. Все още възникват съмнения относно технологията на инфраструктурата за алтернативни горива. Това включва производството на батерии, необходими за електрическите автомобили, с оглед на нарастващите разходи за извличане на необходимите „свежи“ суровини. Следва да се насърчава използването на вторични рециклирани суровини в съответствие с принципите на кръговата икономика. Аналогично потребителите имат недостатъчно информация относно безопасността на компресиран газ и използването на водород и неговата наличност. Този въпрос следва да бъде решен.

5.5. Като значително предизвикателство за възприемане от потребителите е определено усещането за несигурност сред тях, свързано с технологията, както и липсата на непосредствена информация за сравнение на цените. (Проучване на ЕС относно прилагането на член 7, параграф 3 от „Директивата за разгръщането на инфраструктура за алтернативни горива“, януари 2017 г.) За тях действителни ограничения представляват и дългите пътувания, особено в селските райони. Това е съществена пречка пред успеха.

5.6. При разгръщане на инфраструктурата за алтернативни горива високите разходи на прехода в селските райони представляват значителен възпиращ фактор. Освен това е необходимо спешно да се признае неуспехът на заинтересованите страни да насърчат проактивно осигуряването на инфраструктура за алтернативни горива, подходяща за разнообразните нужди на селското стопанство и за шофиране на дълги разстояния в селски райони с разпръснати населени места.

5.7. Желанието да се съчетаят механизмите за публично и частно финансиране ще зависи от удовлетворяването на различните потребности на публичните и частните инвеститори. Постигането на компромис между тези потребности, особено когато публичните и частните източници имат разнопосочни очаквания, може да забави напредъка.

5.8. Планът за действие разглежда основно осъществяването на прехода в главните градски центрове. Една от причините е, че технологията за презареждане е все още ограничена, а с оглед на по-дългите пътувания в селските райони зарядните точки трябва да са по-достъпни. ЕИСК отбелязва също, че инсталирането на необходимата инфраструктура в селските райони изисква много повече внимание.

5.9. Планът за действие зависи от високата степен на ангажираност на всяка държава членка да гарантира своевременното и ефективно изпълнение на националната си рамка за политиката.

5.10. За да насърчи това, Комисията създаде Форум за устойчив транспорт, който обединява представители на държавите членки, транспортния сектор и гражданското общество, с цел да се постигне ефективно изпълнение на политиките, насочени към изграждане на инфраструктурата за алтернативни горива.

6. Бележки на ЕИСК

6.1. ЕИСК е загрижен от факта, че НРП не демонстрират никаква амбиция за постигане на значим напредък в изграждането на инфраструктура за алтернативни горива. Опасенията, че е много вероятно нито една цел да не бъде изпълнена, навеждат на мисълта, че е необходимо спешно да се преразгледа тази стратегия и да се предложи по-ефективен модел. Въпреки това трябва да се отбележат различните виждания за различните горива в отделните държави членки. Например в скандинавските държави ВПП и КПП не са считани за разумен вариант за нова инфраструктура, докато биогоривата се ползват с голям успех и се насърчават. В други части на ЕС предпочитанията към различните горива са напълно различни.

6.2. Техническата зрялост също трябва да се отчита. Например на повечето пазари водородът все още е на ранни етапи на тестване. Същото се отнася и за задвижването с акумулаторни батерии на тежкотоварни автомобили на дълги разстояния като коридорите ТЕМ-Т. Зареждането на батериите за такива автомобили вероятно е по-трудно приложимо в средносрочен план. Въпреки това в редица държави членки се тества електрическо задвижване на тежки камиони посредством висящи кабели или релси в пътното платно (електронни магистрали и др.). Тази инфраструктура изобщо не се упоменава в плана за действие, но понастоящем трябва да се счита за по-зряла в технологично отношение от водородните горива.

6.3. Според прогнозните оценки необходимите инвестиции за осигуряване на публично достъпна инфраструктура за алтернативни горива до 2020 г. са между 5,2 и 6 милиарда евро. Очаква се до 2025 г. тази цифра да достигне най-малко 22 милиарда евро. Въпреки оценките няма достатъчно доказателства, че тези средства ще бъдат достатъчни, за да се гарантира постигането на необходимите цели.

6.4. Възможно е тези оценки да са твърде консервативни и да се наложи да бъдат преразгледани, за да се вземе под внимание променящата се технология. Поради това ЕИСК приветства желанието на Комисията да работи в по-тясно сътрудничество с автомобилната промишленост, с цел да се разработят различни финансови инструменти за насърчаване на частните инвестиции.

6.5. Според ЕИСК обаче такива инструменти трябва да гарантират, че разгръщането на инфраструктура ще донесе разнообразни ползи за обществото по отношение на достъпа и приемливите цени. Достъпът в селските и изолираните райони буди особена загриженост.

6.6. ЕИСК отбелязва, че понастоящем данъчното облагане на горивата е значителен източник на национален доход във всички държави — членки на ЕС. Намалението на този приход поради постигане на екологични цели несъмнено ще постави предизвикателства пред данъчните политики на всяка държава членка. Следва да се отбележи обаче, че съдържащото се в пакета за мобилност предложение на Комисията относно пътното таксуване (Евровинетка, вж. TEN/640) включва някои нови възможности за интернализация на външните разходи посредством такси за инфраструктура.

6.7. Според ЕИСК се счита, че секторът на морския транспорт се регулира трудно, главно поради международния контекст, в който се изготвят правилата и законите. Макар да е необходимо корабоплаването да прояви активност в сътрудничеството си с инфраструктурата за алтернативни горива, ясно е, че на местно равнище има потенциал за осигуряване на алтернативни горива (например метанол и ВПГ), особено за морски транспорт на къси разстояния и фериботни превози. Може да се спомене и електрическата инфраструктура за кейови операции и др.

6.8. Въпреки че не е свързан толкова пряко с плана за действие, въздушният транспорт се очаква да нараства експоненциално до 2050 г. Спазването на целите за декарбонизация ще изисква значително навлизане на алтернативни горива с висок потенциал за спестяване на парникови газове. Използването на биогорива в тази област следва да се разгледа и да се извършат необходимите инвестиции след конструктивен диалог с всички заинтересовани страни и Европейската комисия.

6.9. Необходимо е да се оптимизират публичните и частните инвестиции в инфраструктура за алтернативни горива. Поради това ЕИСК приветства предложението на Комисията да засили координацията на инструментите за финансиране от ЕС и да се стреми към синергии, така че мерките на национално и местно равнище да увеличат ефекта от финансирането от ЕС.

6.10. Осведомеността на потребителите е от първостепенно значение за успешното разгръщане на инфраструктурата. Тя включва информация за сравнение на цените, здравни и екологични ползи и конкретни мерки за подпомагане на семейства с по-нисък доход.

Брюксел, 19 април 2018 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Към мобилност с ниски емисии: за Европейски съюз, който опазва планетата, предоставя възможности на своите потребители и защитава промишлеността и работниците си“

[COM(2017) 675 final]

(2018/C 262/13)

Докладчик: **Ulrich SAMM**

Консултация	Европейска комисия, 18.1.2018 г.
Правно основание	член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	5.4.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	19.4.2018 г.
Пленарна сесия №	534
Резултат от гласуването	201/0/3
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. Заключение и препоръки

1.1. Централната тема на това съобщение относно автомобилния транспорт разчита на един промишлен отрасъл, който е **световен лидер** в производството и предоставянето на услуги. Тази силна позиция трябва да бъде запазена и използвана за ускоряването, преобразуването и укрепването на прехода на икономиката на ЕС към чиста енергия с важната цел за постигане и на **водеща позиция в новите технологии** на световния пазар.

1.2. ЕИСК приветства общия **технологично неутрален** подход, който може да бъде пригоден към нови развития. Въпреки това ЕИСК желае да отбележи, че инициативите не следват изцяло този подход. Далеч не е сигурно, че в бъдеще нашата мобилност ще бъде изцяло на основата на електроенергия, тъй като другите технологии за задвижване — например водорода или напълно неизкопаемите течни горива като HVO100 — също предоставят голям потенциал за екологично чиста мобилност. ЕИСК изразява съжаление, че това не е отчетено в достатъчна степен.

1.3. ЕИСК приветства инициативите, насочени към възстановяване на **доверието на потребителите** в автомобилната промишленост и нормативната система чрез реалистични стандарти за емисиите и нови процедури за изпитване. От съществено значение е самият отрасъл да поеме грижа и отговорност в тази връзка.

1.4. ЕИСК отбелязва, че понастоящем всяка година се пускат около 14 млн. нови автомобили, които заменят едва 5 % от общия автомобилен парк от 253 млн. автомобили в ЕС. С този **темп на обновяване** емисиите ще бъдат намалени; това обаче не е достатъчно и ЕИСК би приветствал всяка инициатива, която би могла да ускори темпа на обновяване на съществуващия автомобилен парк в Европа, което би довело до по-бързо намаляване на емисиите. Трябва обаче да се привлече вниманието на Комисията върху необходимостта да се попречи на практиката извеждане от експлоатация на превозни средства на някои европейски пазари да става за сметка на други, където експлоатацията им ще продължи (вж. параграф 4.7).

1.5. Трябва да сме наясно, че за натрупването на значителен дял превозни средства с ниски емисии е необходим **преходен период**, чиято продължителност зависи от постигнатия напредък от автомобилната промишленост, бързината, с която потребителите приемат новите технологии, свързаните с това разходи, както и други фактори, например инфраструктурата за зареждане. ЕИСК посочва, че преходният период не дава основание да се позволи дизеловите автомобили да превишават пределните стойности на емисиите и че трябва бързо да бъде разрешен въпросът за възможностите за модернизиране на дизеловите автомобили и свързаните с това отговорности за покриване на разходите.

1.6. ЕИСК приканва Европейската комисия да направи по-добро и ясно разграничение между **опазването на климата** и подобреното качество на **местния въздух**. Това е от значение с оглед на убеждаването на хората за необходимостта от публични и частни инвестиции. Определени видове горива може да спомагат за подобряване на качеството на въздуха в градовете, но не са полезни за климата — например, когато електроенергията или водородът за електрическите автомобили се произвеждат от работещи с въглища електроцентрали. От друга страна, макар че са благоприятни за климата, превозните средства с ниски емисии, задвижвани с природен газ (това означава предимно метан от всякакви източници — подземни източници, органични материали или синтетични химически процеси или комбинация от тях) от биометан, може да допринесат за замърсяването на въздуха на съответното място.

1.7. ЕИСК призовава за по-голяма строгост от страна на Комисията за улесняване на достъпа на потребителите до нови и по-екологично чисти форми на мобилност на достъпни цени и да се гарантира, че ползите от тези нови услуги за мобилност са достъпни за всички и се разпределят равномерно в целия Европейски съюз. Някои от предложените **инструменти за финансиране** могат да бъдат полезни за разрешаването на този проблем, но Комитетът не смята, че те са достатъчни.

1.8. ЕИСК приветства важната роля, която Комисията играе във формирането на общоевропейски алианс на промишлените отрасли с цел създаване на цялостна верига на стойността за разработването и производството на модерни **акумулатори** в ЕС. По-големият дял на производството по веригата на стойността в ЕС е от съществено значение за нашите работни места; и увереността, че се произвеждат „екологично чисти“ акумулатори, може да се постигне най-добре съгласно екологичните стандарти и правила на ЕС, например чрез подхода на кръговата икономика.

2. Въведение

2.1. ЕС е поел ангажимент за **декарбонизирана енергийна система**, както е описано в „**пакета за чиста енергия**“, който цели ускоряването, преобразуването и укрепването на прехода на икономиката на ЕС към чиста енергия в съответствие с ангажиментите на ЕС от 21-вата конференция страните по Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата (COP 21), като в същото време се запазят важните цели за икономически растеж и създаване на работни места.

2.2. Досега ЕС е постигнал значителен напредък. **Емисиите на парникови газове** на ЕС бяха намалени с 23 % между 1990 г. и 2016 г., докато през същия период беше отчетен растеж на икономиката от 53 %. Такъв успех е постигнат в много сектори, с изключение на сектора на **транспорта**, който допринася с около 24 % за емисиите на парникови газове на Европа (данни за 2015 г.) и чиито емисии дори се увеличават с икономическото възстановяване в Европа. Този проблем ще бъде решен чрез **Европейската стратегия за мобилност с ниски емисии** ⁽¹⁾.

2.3. ЕИСК отбелязва, че ЕС вече е постигнал значителен напредък по отношение на екологично чистата мобилност: през 2009 г. средните стойности за **емисиите на CO₂** за новите автомобили и леките търговски превозни средства бяха определени на 130 г CO₂/км за 2015 г. и 95 г. CO₂/км за 2020 г., което е от основно значение за постигането на целите на ЕС в областта на климата. След въвеждането на **европейския стандарт** през 1992 г. законодателите намалиха пределните стойности на азотните оксиди за леки автомобили от Евро 1 до Евро 6 с 97 %, а за твърдите прахови частици с 98 %, което представлява значително подобрене по отношение на замърсяването на въздуха в градовете.

2.4. Въпреки това тези мерки за автомобилния транспорт не са достатъчни с оглед на ангажиментите от COP 21 и неотложната нужда от чист въздух в градовете. Въпреки че средните емисии за автомобил и на километър намаляват, това не важи за общите емисии от автомобилния транспорт, тъй като общият трафик се увеличава и темпът на обновяване на автомобилния парк в ЕС е ограничен.

2.5. Поради това Европейската комисия отговори с инициативата „**Европа в движение**“, която съдържа няколко правни инициативи, осъществявани чрез три пакета. **Първият пакет**, представен през 2017 г., отразяваше амбицията на Европа да постигне бърз напредък към създаването до 2025 г. на екологосъобразна, конкурентоспособна и свързана система за мобилност, която обхваща всички видове транспорт и целия Съюз. Това беше приветствано от ЕИСК ⁽²⁾ ⁽³⁾ като основен фактор за добре функциониращо **Единно европейско транспортно пространство** с подходяща регулаторна рамка.

⁽¹⁾ COM(2016) 501 final.

⁽²⁾ ОВ С 246, 28.7.2017 г., стр. 64.

⁽³⁾ ОВ С 81, 2.3.2018 г., стр. 195.

2.6. Съобщението ⁽⁴⁾ относно **втория пакет** на стратегията „Европа в движение“, което се разглежда в настоящото становище, е насочено в по-голяма степен към инструментите за намаляване на емисиите от автомобилния транспорт като Директивата за чисти превозни средства ⁽⁵⁾, новите стандарти за CO₂ за превозните средства ⁽⁶⁾, план за действие за трансевропейското разгръщане на инфраструктурата за алтернативни горива ⁽⁷⁾, преразглеждането на Директивата относно комбинирания транспорт ⁽⁸⁾, Регламента за пътнически автобусни услуги ⁽⁹⁾ и инициативата за акумулаторите. Конкретните предложения са разгледани подробно в отделни становища на Комитета. **Третият пакет**, който ще бъде насочен в по-голяма степен към въпросите на безопасността, ще бъде представен през първата половина на 2018 г.

3. Кратко съдържание на съобщението

3.1. Вторият пакет съдържа няколко правни инициативи за установяване на ясни, реалистични и приложими правила, които ще помогнат за осигуряването на еднакви условия на конкуренция между участниците в сектора, действащи в Европа. Потребителите следва да бъдат насърчавани да осъществят прехода към екологично чисти превозни средства и други решения за екологично чиста мобилност чрез подобряване на инфраструктурата за алтернативни горива и трансгранично предоставяне на оперативно съвместими услуги.

3.2. Предлага се нов **регламент относно емисиите на CO₂** от леките пътнически автомобили и леките търговски превозни средства за периода след 2020 г. В съответствие с него производителите на леки пътнически автомобили и леки търговски превозни средства трябва да намалят емисиите на CO₂ на новия си парк от превозни средства в ЕС с 15 % до 2025 г. и с 30 % до 2030 г. Тези относителни цели за намаление ще бъдат заменени от абсолютни стойности на емисиите на CO₂ веднага след като бъдат предоставени данните от новата хармонизирана в световен мащаб процедура за изпитване на лекотоварни превозни средства (WLTP) (не се очаква преди 2020 г.).

3.3. Въвеждането на WLTP като солидна и по-реалистична **рамка за изпитване за одобряване на типа** на автомобилите следва да играе решаваща роля за преодоляването на дълбоката криза на доверието на потребителите и за неговото възстановяване. Ще бъдат въведени и изпитвания за емисии при реални условия, които да бъдат извършвани на пътя, а не на изпитвателен стенд.

3.4. Предложен е план за действие с цел стимулиране на инвестициите в **инфраструктурата за алтернативни горива** и разработване на мрежа от бързозареждащи и оперативно съвместими зарядни станции в целия Съюз. Включени са няколко инструмента за финансиране като „Механизма за чист транспорт“, Механизма за свързване на Европа, финансиране от Европейския фонд за стратегически инвестиции и Европейския фонд за регионално развитие.

3.5. **Директивата относно комбинирания транспорт** е преразгледана с цел насърчаване на комбинираното използване на различни видове транспорт за превоз на товари (например товарни автомобили и влакове).

3.6. **Директивата за пътнически автобусни услуги** стимулира развитието на национални автобусни връзки и автобусни връзки на далечни разстояния в Европа, предоставя по-голям избор за превоз за всички граждани и предлага алтернативи на използването на лични автомобили.

3.7. **Директивата за чисти превозни средства** насърчава използването на решения за екологично чиста мобилност в търговете за възлагане на обществени поръчки като стимулиране на търсенето за автомобилната промишленост.

3.8. **Инициативата за акумулаторите** подкрепя алианс на европейските промишлени отрасли с цел да добият повече самостоятелност и да увеличат дела по веригата за създаване на стойност при производството на електрически автомобили. Европейската комисия ще разпредели сума от 200 млн. евро непосредствено за научни изследвания и иновации в областта на акумулаторите в рамките на „Хоризонт 2020“ (работна програма за 2018—2020 г.) в допълнение към вече заделените 150 млн. евро.

⁽⁴⁾ COM(2017) 675 final

⁽⁵⁾ TEN/652 — „Чисти и енергийно ефективни пътни превозни средства“, докладчик Samm (Вж. стр. 58 от този ОВ).

⁽⁶⁾ INT/835 — Преразглеждане на регламентите относно емисиите на CO₂ от леките пътнически автомобили и леките търговски превозни средства, докладчик Bergrath (все още непубликувано в Официален вестник).

⁽⁷⁾ TEN/654 — „План за действие относно инфраструктурата за алтернативни горива“ (съобщение), докладчик Boland (Вж. страница 69 от този ОВ).

⁽⁸⁾ TEN/651 — „Комбиниран транспорт на товари“, докладчик Basc (Вж. страница 52 от този ОВ).

⁽⁹⁾ TEN/650 — „Достъп до международния пазар на автобусни превози“, докладчик Hencks (Вж. страница 47 от този ОВ).

4. Общи бележки

4.1. Централната тема на това съобщение относно автомобилния транспорт разчита на един промишлен отрасъл, който е **световен лидер** в производството и предоставянето на услуги. В производствената част на този сектор са заети 11 % от всички работници, работещи в производството в ЕС, и той генерира 7 % от БВП на ЕС. Тази силна позиция трябва да бъде запазена и използвана за ускоряването, преобразуването и укрепването на прехода на икономиката на ЕС към чиста енергия с важната цел за постигане и на **водеща позиция в новите технологии** на световния пазар.

4.2. ЕИСК приветства общия **технологично неутрален** подход, който може да бъде пригоден към нови развития, които могат да се очакват с оглед на засилената текуща научноизследователска и развойна дейност, подкрепяна от ЕС. Въпреки това ЕИСК желае да отбележи, че инициативите не следват изцяло този подход. В зависимост от напредъка в областта на технологиите далеч не е сигурно, че в бъдеще нашата мобилност ще бъде изцяло на основата на електроенергия. Другите технологии за задвижване също предоставят голям потенциал за екологично чиста мобилност. С оглед на бързото развитие в областта на съвременните транспортни технологии през идните години ЕИСК препоръчва **по-гъвкав подход**, отколкото например фиксирани прагови стойности на емисиите или цели при възлагане на обществени поръчки. С цел да се предостави възможност за адаптиране на по-късен етап, най-малкото, което е необходимо да бъде извършено, е например междинен преглед на праговете стойности и минималните цели.

4.3. ЕИСК приветства инициативите, чиято цел е възстановяване на **доверието на потребителите** в автомобилната промишленост и в регулаторната система. Възстановяването на доверието посредством реалистични стандарти за емисиите и нови процедури за изпитване е от съществено значение. ЕИСК отбелязва, че по-реалистичните стойности на емисиите ще зависят не само от автомобилните технологии, но до голяма степен от поведението на шофьорите и от атмосферните и пътните условия. Следователно потребителите ще се сблъскат с относително голямо различие в данните дори за един вид автомобил.

4.4. Всяка година се пускат около 14 млн. нови автомобили, които заменят едва 5 % от общия автомобилен парк от 253 млн. автомобили в ЕС. Дори само с този **темп на обновяване** — и въз основа на съществуващите стандарти за емисиите — до 2030 г. емисиите на CO₂ ще бъдат намалени с повече от 30 % спрямо 2005 г. (Доклад на VDA). ЕИСК би приветствал всяка инициатива, която може да ускори темпа на обновяване, а с това и допълнително да намали емисиите. По-специално за държавите с по-малко традиции в автомобилната промишленост необходимостта от нови решения в областта на производството предоставя възможности за иновативност и потенциал за засилване на конкурентоспособността в развитието на мобилност с ниски емисии.

4.5. ЕИСК би искал да посочи, че освен акцента върху новите технологии като електрическите автомобили, Комисията следва също така да разгледа големия потенциал за подобрения в **съществуващия автомобилен парк**. Така например намаляването на емисиите на CO₂ с 1 г чрез добавяне на неизкопаеми горива за целия автомобилен парк е също толкова ефективно, колкото подобрение от 20 г. в новия автомобилен парк (доклад на VDA).

4.6. Трябва да сме наясно, че за натрупването на значителен дял превозни средства с ниски емисии е необходим **преходен период**, чиято продължителност е непредвидима. Това зависи от осъществяването на промени от автомобилната промишленост, от бързината, с която потребителите приемат новите технологии, и от съответните разходи, както и от други фактори като инфраструктурата за зареждане, цените на горивата и възлагането на обществени поръчки в публичния сектор.

Преходният период обаче не трябва да се възприема като предоставяне на пълна свобода за продължаване на практиката да се превишават пределните стойности за дизеловите автомобили и да се избягва модернизирането им със системи за селективна каталитична редукция (SCR), за да отговарят на стандарта Евро 6. Комисията следва да гарантира, че във възможно най-кратък срок държавите членки ще включат в своите национални законодателства модернизирането по стандарт Евро 6 и че ще бъдат уточнени отговорностите и задълженията във връзка с разходите.

4.7. ЕИСК призовава автомобилната промишленост да използва преходния период по начин, който увеличава **сближаването** в ЕС, като избира подходящо местоположение за промишлените обекти, и предоставя еднакви възможности за екологично чисти превозни средства във всички държави членки. Би било неприемливо, ако например по-старите дизелови автомобили бъдат забранени в някои държави членки, след което да бъдат продавани на други държави членки с по-слаба икономика. Освен това развитието извън ЕС играе значителна роля, тъй като европейската автомобилна промишленост до голяма степен работи за **световния пазар**. От изключителна важност е политиката на ЕС да подкрепи международните споразумения, които предоставят справедливи условия за европейската автомобилна промишленост в сравнение с нейните конкуренти в САЩ или Азия.

4.8. Нашият бъдещ технологичен пробив, например в ефективността на акумулаторите, зависи от **научно-изследователската и развойна дейност**. Възможно е да се осъществи пробив не само в областта на превозните средства с акумулатори, но и в областта на горивата, които ще бъдат използвани в двигателите с вътрешно горене или горивните клетки. Въпреки че в някои държави (напр. Швеция) вече масово се използват напълно неизкопаеми горива, като например HVO100, биха могли да се предоставят и **нови видове горива** като синтетично гориво или водород, които биха могли да се произвеждат на приемливи цени с излишъка от електроенергия, наличен във все по-големи количества в резултат на постоянната експанзия на променливите възобновяеми енергийни източници.

4.9. ЕИСК изисква от Европейската комисия да направи по-добро и ясно разграничение между различните цели за въвеждане на екологично чисти превозни средства. Има две цели: защита на климата и по-добро качество на въздуха в градовете. Важно е да се отбележи, че определени видове горива може да спомагат за подобряване на качеството на въздуха в градовете, но не са полезни за климата, например когато електроенергията или водородът за ЕПС се произвеждат от работещи с въглища електроцентрали. От друга страна, макар че са благоприятни за климата, превозните средства с ниски емисии, задвижвани с природен газ от биометан, може да допринесат за замърсяването на въздуха на съответното място. Намалването на замърсяването на въздуха в градовете е неотложно и налага действия на местно и регионално равнище, докато защитата на климата е глобален въпрос и за да се постигнат (и наблюдават) промени, са необходими десетилетия. Важно е да се направи ясно разграничение между тези цели, за да се спечели доверието на хората за целите на публичните и частните инвестиции.

4.10. ЕИСК призовава за по-голяма строгост от страна на Комисията за улесняване на достъпа на потребителите до нови и по-екологично чисти форми на мобилност на достъпни цени и да се гарантира, че ползите от тези нови услуги за мобилност са достъпни за всички и се разпределят равномерно в целия Европейски съюз. Повод за загриженост са възможните проблеми, по-специално допълнителните **разходи за потребителите**. Някои от предложените инструменти за финансиране могат да бъдат полезни за разрешаването на този проблем, но Комитетът не смята, че те са достатъчни. В този контекст ЕИСК приветства инициативата на Комисията за подобряване на възможностите на потребителите за по-прецизен избор при покупката или използването на превозно средство, чрез предоставяне на по-голяма прозрачност и предлагане на методика за сравняване на разходите.

4.11. ЕИСК приветства важната роля, която Комисията играе във формирането на общоевропейски алианс на промишлените отрасли с цел създаване на цялостна верига на стойността за разработването и производството на модерни **акумулатори** в ЕС. С тази цел са свързани няколко причини: по-голямата независимост от производителите на акумулатори извън ЕС е от стратегическо значение; по-големият дял на производството по веригата на стойността в ЕС е от съществено значение за нашите работни места; и увереността, че се произвеждат „екологично чисти“ акумулатори, може да се постигне най-добре съгласно екологичните стандарти и правила на ЕС, например чрез подхода на кръговата икономика. Поради това се изискват значителни инвестиции от страна на промишления сектор, а ролята на Комисията е да определи подходящи рамкови условия, като например технически стандарти.

4.12. ЕИСК подкрепя използването на подхода на емисиите на отработилите газове за определянето на „екологично чисти превозни средства“, тъй като е опростен. Комитетът обаче би искал да подчертае, че този подход не взема предвид **въглеродния отпечатък** на дадено превозно средство през целия му жизнен цикъл. С цел да се избегне неоправдано третиране на някои видове превозни средства са необходими допълнителни законодателни усилия, за да се излезе извън подхода на емисиите на отработилите газове и да се вземат предвид и проблемите на производството или предоставянето на чиста енергия.

4.13. ЕИСК стига до заключението, че основната пречка пред модернизирването на **обществения транспорт** е липсата на финансова подкрепа, и призовава Комисията да обмисли възможността за преразглеждане на директивата относно обществените поръчки с акцент върху финансирането. ЕИСК отбелязва, че освен необходимостта от по-голям брой екологично чисти превозни средства в обществения транспорт, от съществено значение е да бъдат убедени повече граждани да използват този транспорт, като той се направи много по-привлекателен (връзки, удобство), отколкото да се акцентира върху ниските цени на билети.

Брюксел, 19 април 2018 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Съобщение относно засилване на възможностите на европейските енергийни мрежи

[COM(2017) 718 final]

(2018/C 262/14)

Докладчик: **Andrés BARCELÓ DELGADO**

Консултация	Европейска комисия, 12.2.2018 г.
Правно основание	член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	5.4.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	19.4.2018 г.
Пленарна сесия №	534
Резултат от гласуването	157/1/2
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. Заключение и препоръки

Европейският икономически и социален комитет:

1.1. **споделя** виждането, че подходящо свързаната европейска енергийна мрежа е изключително важна за постигането на целта на енергийния съюз: гарантиране на достъпно, сигурно и устойчиво енергоснабдяване, което създава възможност за осъществяване на енергийния преход към нисковъглеродна икономика при конкурентни условия;

1.2. **отново заявява**, че въпреки че не са обвързващи за държавите членки, целите в областта на климата и енергийната сигурност на ЕС са неразривно свързани, поради което нито една от тях не следва да се счита за второстепенна по отношение на останалите;

1.3. **счита**, че инвестициите в мрежова инфраструктура трябва да се осъществяват със същата интензивност както другите инвестиции в областта на енергетиката, по-специално в координация с ускореното развитие на енергията от възобновяеми източници; поради това настоятелно призовава Комисията и държавите членки да гарантират правилното развитие както на транснационалните, така и на националните енергийни мрежи, с цел да се улесни съвместното развитие, което ще даде възможност за постигането на целите на Съюза;

1.4. **призовава** Комисията и държавите членки да изготвят двугодишни мониторингови доклади относно изпълнението на целите за развитие на енергията от възобновяеми източници и за развитие на националните и транснационалните мрежи, с оглед да се гарантира координираното въвеждане на възобновяемата енергия и мрежите, като се обърне специално внимание на пречките, които възпрепятстват преноса на енергия от възобновяеми източници;

1.5. **потвърждава**, че определената цел за 10 % междусистемна свързаност до 2020 г. няма да може да бъде постигната в някои държави членки, както и че трудностите във връзка с развитието на тези проекти (сложни административни процедури, политически последици, финансиране, обществено отхвърляне) застрашават постигането на целите за 2030 г., което пречи на изпълнението на политиките на ЕС в областта на климата;

1.6. **счита**, че активното участие на организираното гражданско общество във фазите на разработване на проектите за междусистемни връзки може да допринесе за смекчаване на позициите на обществото по отношение на някои проекти;

1.7. **призовава** за постигане на напредък по Регламента относно управлението на енергийния съюз, като се създадат условия за въвеждането на необходимите мерки за улесняване на изграждането на междусистемните връзки в зоните, в които понастоящем се натрупва голям дефицит спрямо целта за 10 % междусистемна свързаност;

1.8. **препоръчва** към показателя за процент на междусистемна свързаност по държави да се добави проследяване на цифрите по географски зони (например Пиренейския полуостров), както и да се включат показателите, които проследяват разликите в цените между пазарите на едро, с цел да се приоритизира прилагането на проекти от общ интерес в зоните с най-големи различия;

1.9. **признава**, че финансовата подкрепа, получена чрез Механизма за свързаност на Европа (МСЕ), по който са предвидени 5,35 милиарда евро за енергийна инфраструктура до 2020 г., съчетана с други програми за подпомагане и с работата на регионалните групи, даде възможност за развитието на все по-голям брой проекти, които доближават ЕС до изграждането на вътрешен енергиен пазар;

1.10. **настоятелно призовава** за преразглеждане на наличния бюджет за подкрепа на проектите за междусистемна свързаност, тъй като разпределените понастоящем средства може да се окажат недостатъчни за изпълнението на предвидените цели;

1.11. **призовава** държавите членки и Комисията да укрепят механизмите за солидарност и обща сигурност, така че да се създадат условия за осъществяване на енергийния преход и на целите за сигурност на доставките с добро съотношение разходи — ефективност, което ще е от полза за конкурентоспособността на отрасъла и за европейските граждани;

1.12. **препоръчва** на Комисията и държавите членки да насърчават инструменти за управление (софтуер), които увеличават ефективността на работа на междусистемните връзки.

2. Политика за трансевропейските енергийни мрежи

2.1. За да бъдат изпълнени целите му, свързани с изменението на климата, конкурентоспособността и енергийната сигурност, Европейският съюз набелязва цели за развитие на енергийните преносни мрежи, които да създадат условия за осъществяване на процеса на енергиен преход към нисковъглеродна икономика.

По-конкретно е заложено държавите членки да достигнат до 2020 г. 10 % междусистемна свързаност със съседните на тях държави. Освен това, за да се обвържат целите за производство на енергия от възобновяеми източници с адекватно изграждане на междусистемните връзки, Европейският съвет постигна договореност за увеличаване на 15 % на целта за междусистемни електроенергийни връзки до 2030 г.

2.2. За да се гарантира постигането на 10 % междусистемна свързаност, през 2013 г. ЕС прие Регламента за трансевропейската енергийна мрежа (Регламента за TEN-E) и лансира Механизма за свързване на Европа (МСЕ), проправяйки пътя за идентифициране, подкрепа и приоритизиране на изпълнението на „проекти от общ интерес“, необходими за осъществяване на устойчива трансевропейска енергийна мрежа.

2.3. Инвестициите в европейски енергийни мрежи до 2030 г. възлизат на 180 милиарда евро и се очаква след завършването им те да генерират годишни икономии от порядъка на 40 — 70 милиарда евро, благодарение на спестените разходи за енергопроизводство и по-конкурентните цени на едро на природния газ, което ще намали разходите за енергийния преход.

Третият списък на проекти от общ интерес, който предстои да бъде одобрен от Европейския парламент, набелязва 173 проекта, които да помогнат за постигането на целите по отношение на междусистемните връзки за 2020 г. и 2030 г.

Независимо от амбициозния списък и съществуващите мерки за подкрепа, техническите трудности, свързани с проектите, както и политическите и административните последици и общественото отхвърляне са причина по-малко от 30 % от 173-те проекта, включени в третия преглед на проектите от общ интерес, извършен през 2017 г., да бъдат завършени през 2020 г.

За това закъснение допринася фактът, че разпоредбите на Регламента за TEN-E не се прилагат в пълна степен на национално равнище.

2.4. За да се постигне напредък по отношение на изпълнението на целите, Комисията създаде четири групи на високо равнище с цел ускоряване на развитието на инфраструктурата в четири конкретни региона.

2.4.1. План за действие относно взаимосвързаността на балтийския енергиен пазар

Политическият приоритет е синхронизирането на електроенергийната мрежа на балтийските държави с континенталната европейска мрежа, както и прекратяването на изолацията на газопреносните мрежи на балтийските държави и Финландия, а също и на тяхната зависимост от един източник на газ.

ЕИСК подкрепя напълно постигането на политическо споразумение за насърчаване на завършването на газовите проекти от общ интерес през 2021 г. и на междусистемната свързаност между Естония и Финландия и между Полша и Литва.

2.4.2. Пиренейски полуостров (Мадридска декларация)

За съжаление и въпреки одобрението на електропровода в Бискайския залив, междусистемната свързаност на Пиренейския полуостров с останалата част от Европа е далеч от целите за 2020 г. и още по-далеч по отношение на целите, заложиени за 2030 г.

Съществуващата степен на междусистемна свързаност между Испания и Португалия не решава основния проблем, свързан с липсата на връзки между Пиренейския полуостров и Франция, тъй като единственият начин полуостровът да се свърже с Европа и да се интегрира към вътрешния пазар е през Франция, а междусистемната свързаност с тази страна е приблизително 2,8 %.

Този малък процент на междусистемна свързаност допринася за това цените на електроенергията на Пиренейския полуостров да са сред най-високите в Европа, както и за твърде високата цена на системата за включване на възобновяеми източници на енергия, тъй като са необходими големи резервни мощности и прилагане на процедури, които позволяват управление на високата променливост на състава на енергийния микс. Последните изявления на президента Макрон са знак за така необходимата политическа подкрепа за двете пиренейски междусистемни връзки, намиращи се все още в начален етап на развитие.

2.4.3. Енергийна свързаност между Централна и Югоизточна Европа

Този регион е уязвим от прекъсване на доставките и плаща по-висока цена за газа спрямо останалата част от ЕС въпреки географската си близост с доставчика на газ.

Главните цели са стартиране на изпълнението на междусистемния газопровод България — Сърбия, започване на инвестициите в терминала за втечнен природен газ в град Крък (през първото шестмесечие на 2018 г.) и започване на изграждането на коридора България — Австрия в неговата румънска част.

2.4.4. Сътрудничество в областта на енергетиката в региона на северните морета

Главната цел е съсредоточена в комбинирането на производството и преноса на електроенергия от възобновяеми източници, както и в създаването на благоприятна правна и регулаторна рамка за развитието на такива проекти в зона, разполагаща с потенциал за производство на вятърна електроенергия, което през 2030 г. се очаква да съответства на 4 — 12 % от потреблението на ЕС.

3. Преориентиране на инфраструктурната политика в дългосрочен план

3.1. Въпреки значителните усилия на Комисията и на държавите членки за насърчаване на проектите от общ интерес, на практика поради технически трудности и бюрократични и финансови ограничения, само малка част от тези проекти ще бъде изпълнена до 2020 г., което налага спешно преразглеждане на графика за изпълнение, предвиден за проектите от общ интерес, като се даде приоритет на по-отдалечените от изпълнението на целите за междусистемна свързаност райони.

3.2. ЕИСК счита, че следва да се включат критерии за киберсигурност в проектите от обществен интерес, така че да се ограничи рискът за европейските граждани.

С цифровизацията ще се увеличи значително делът на системите в новите инвестиционни проекти.

3.3. При газовите междусистемни връзки с приоритет следва да се разглеждат проектите от общ интерес, които допринасят съществено за гарантирането на сигурността на доставките в държавите членки както по отношение на рисковете, произтичащи от действията на трети държави, така и по отношение на техническите ограничения.

3.4. По отношение на целите за междусистемна електроенергийна свързаност е неправилно всяка държава членка да се разглежда поотделно. ЕИСК счита, че е необходимо да се направи втори анализ по географски зони със съответното групиране на държави членки, за да се избегнат затрудненията в междусистемната свързаност на мрежите. Това е необходимо по-конкретно в случаите, в които една държава може да се свърже с останалата част от Европа само през друга държава, какъвто е случаят с Пиренейския полуостров, Кипър, Малта и Ирландия.

3.5. На междусистемните връзки на държавите членки с по-голям недостиг на свързаност, като например държавите от Пиренейския полуостров, Югоизточна Европа, Полша и Ирландия, следва да се даде приоритет и ЕИСК настоятелно призовава Комисията и държавите членки да изготвят необходимите мерки за реализирането им без излишно забавяне.

3.6. Целта за 10 % междусистемна електроенергийна свързаност няма да бъде постигната до 2020 г. от Кипър, Испания, Франция, Италия, Полша и Обединеното кралство, а включването на Ирландия и Португалия в списъка на „успелите“ е до голяма степен под въпрос.

Според данните на Комисията целта за 15 % електроенергийни междусистемни връзки през 2030 г. изглежда трудно постижима, още повече ако се извърши правилен анализ по „географски затруднения“, а не само по държави членки.

3.7. Новите прагове, определени за измерване на нуждите от междусистемна свързаност и интегриране към единния пазар с оглед на постигането на целите за 2030 г., са:

- праг на разлика в цените на пазара на едро от 2 евро за мВт/ч между държавите членки, регионите или тържните зони с цел да се постигне хармонизиране на пазарите;
- доставката на електроенергия трябва да се гарантира чрез комбинация от вътрешния капацитет на всяка държава членка и внос. Когато номиналният капацитет на междусистемните връзки е под 30 % от максималното натоварване, трябва да се изграждат нови междусистемни връзки и
- третият праг се отнася до оптималното използване на енергията от възобновяеми източници: когато номиналният капацитет на междусистемните връзки (износ) е под 30 % от инсталираната мощност за генериране на електроенергия от възобновяеми източници, следва да се търсят възможности за нови междусистемни връзки.

Тези три прага свързват пряко целите за развитие на енергопроизводството от възобновяеми източници и за интегриране към вътрешния пазар с целите за междусистемна свързаност, като се постига положителен напредък в общото им изпълнение.

3.8. С оглед на новоустановените прагове и ограничението на анализа по държави членки, шест държави не изпълняват нито един от трите прага: Гърция, Ирландия, Испания, Италия, Кипър и Обединеното кралство. Към тях би трябвало да се добавят Португалия и Малта, които изпълняват два от праговете, но посредством изключителна връзка съответно с Испания и Италия.

Както балтийските държави, така и Германия, България, Полша и Румъния изпълняват два от трите прага, а за останалите държави членки може да се счита, че са напълно интегрирани, тъй като изпълняват и трите прага.

3.9. Както от анализа на процента на междусистемна свързаност по държави, така и от анализа на трите нови прага става ясно, че в някои държави постигането на целите, определени за 2030 г., ще бъде трудно. Един от основните проблеми е, че целта за междусистемна свързаност не е обвързваща за държавите членки, което заедно с присъщите за тези проекти забавяния (политически консенсус, нужда от финансиране, икономическа възвръщаемост, обществено отхвърляне) затруднява нейното постигане. Всички цели в областта на климата и енергийната сигурност на ЕС са неразривно свързани, поради което нито една от тях не следва да се счита за второстепенна по отношение на останалите.

3.10. ЕС следва да продължи да насърчава разглеждането и приемането на Регламента относно управлението на енергийния съюз, като възприеме амбициозен подход за равнопоставеност между целта за изграждане на междусистемните връзки и целта за енергопроизводство от възобновяеми източници, за да се гарантира, че държавите членки и Комисията мобилизират спешно всички усилия за постигането в най-кратки срокове на целта за 10 % междусистемна свързаност, даваща възможност за достъп до вътрешния енергиен пазар на Съюза.

Освен това за проектите, които увеличават значително текущия капацитет за междусистемна свързаност в точки, които са под 10 %-ата цел, следва да се приложат всички налични финансови инструменти, като МСЕ, европейските структурни и инвестиционни фондове и Европейския фонд за стратегически инвестиции. Тези проекти следва да са предмет на специфично регулаторно третиране със засилени мерки на европейско управление по отношение на проектите с цел да се ускори тяхното привеждане в изпълнение.

3.11. Регионалните групи съвместно с Комисията следва да извършват непрекъсната оценка на всеки отделен случай, като дават приоритет на осъществяването на тези проекти от обществен интерес, включително на приемането на мерките, способстващи тяхното изпълнение — наред с другото, опростяването на административните процедури — и да създават благоприятни условия за постигане на съгласие между държавите членки посредством провеждането на срещи на най-високо равнище.

Необходими са съгласувани действия на всички заинтересовани страни, в т.ч. държавите членки, операторите на преносните мрежи, организаторите на проекти и регулаторните органи. Инициативи като Форума за енергийна инфраструктура, провеждан ежегодно в Копенхаген, които създават условия за активното участие на всички тези страни, са много положителни за намирането на решения за проблемите, свързани с развитието на проектите за междусистемна свързаност.

4. Сигурност на доставките

4.1. В условията на голяма външна енергийна зависимост на всичките му държави членки повишаването на сигурността на доставките е една от първостепенните цели на ЕС. В този смисъл през последните години беше реализиран значителен напредък, по-специално по отношение на мрежите и междусистемните връзки за природен газ; въпреки това следва да продължи да се дава приоритет на развитието на проектите от обществен интерес, необходими за постигането на съответствие на газоснабдителната мрежа на всяка държава с критерия N-1, определен с Регламент (ЕС) № 994/2010, и впоследствие за осигуряване в най-кратки срокове на достъп до три алтернативни източника на доставки на газ.

4.2. Следва да се обърне специално внимание на финансовата помощ, необходима за преодоляване на затрудненията, които продължава да съществуват в някои територии на Съюза, като например островите и отдалечените райони. Важно е да бъдат припомнени заключенията на Европейския съвет от 4 февруари 2011 г., където беше постигнато съгласие, че нито една държава членка не трябва да остане изолирана от европейските мрежи за газ и електроенергия след 2015 г., нито нейната енергийна сигурност да бъде изложена на риск поради липсата на подходящи връзки. За целта и въпреки забавянето, напредъкът, постигнат благодарение на обезпечаването на средства по линия на МСЕ през 2017 г., насърчавайки проекти, които дават възможност за решаване на проблема с изолираността на острови като Кипър и Малта, както и проектите от общ интерес, които са на етап проучване — като например газопровода EastMed — дават повод за оптимизъм в средносрочен план.

4.3. Необходимо е да се въведат механизми за солидарност между държавите, които да създадат условия за съвместни действия за преодоляване на евентуални рискове, свързани с доставките, от страна на една определена държава при извънредни ситуации.

5. Изисквания за енергийния преход

5.1. Напредъкът към нисковъглеродна икономика и целите, определени за 2030 г. (27 % дял на енергията от възобновяеми източници) и за 2050 г. (намаляване на CO₂ с 80 %), ще дадат тласък на електрификацията на транспорта и в битовия сектор, увеличавайки нуждите от енергия от възобновяеми източници и въвеждайки нови начини на използване посредством проектите „Електроенергия в газ“.

5.2. За постигането на целите за 2050 г. нуждите от инвестиции в мрежи за пренос и разпределение следва да бъдат годишно от порядъка на 40 — 62 милиарда евро ⁽¹⁾, като понастоящем тази цифра е 35 милиарда евро.

5.3. Налице е очевиден риск целите за взаимна свързаност за периода 2030—2050 г. да не бъдат изпълнени поради затрудненията при разработването на тези проекти, което би застрашило целите на ЕС в борбата с изменението на климата, увеличавайки значително разходите за подкрепа на инвестициите в енергия от възобновяеми източници.

⁽¹⁾ Проучване на Европейския парламент (Комисия по промишленост, изследвания и енергетика) — Инвестиции в европейската енергийна промишленост, 2017 г. (IP/A/ITRE/2013-46 — PE595.356).

5.4. Развитието на енергопроизводство от възобновяеми източници трябва да е съпътствано от подходящо развитие на транснационалните и националните енергийни мрежи.

6. Напредък в изграждането на истински вътрешен енергиен пазар

6.1. ЕИСК винаги е застъпвал позицията, че енергийният съюз е ключов фактор в изграждането на Европейския съюз, определяйки междусистемните връзки в задължителен елемент за постигането на истински вътрешен енергиен пазар, тъй като при липсата им възникват необичайни ситуации с висока степен на неефективност.

При липсата на междусистемни връзки политиката на насърчаване на енергопроизводството от възобновяеми източници води до голяма нестабилност на цените, нужда от повече инвестиции в „резервни технологии“ и излишък на произведената енергия от възобновяеми източници в моменти, когато се увеличава производството, а намалява потреблението.

6.2. Според оценките на Агенцията за сътрудничество между регулаторите на енергия (ACER) на пазара се предлагат едва 31 % от съществуващия капацитет на междусистемните връзки в държавите от континентална Европа. Поради това, за да се постигне напредък по отношение на вътрешния пазар, се препоръчва приемането на мерки, които да увеличат максимално предлагания на пазарите капацитет, което ще създаде по-голяма конкуренция, повече ефективност и ще подобри използване на наличните ресурси.

6.3. За да бъдат намалени оперативните разходи, е необходимо да се свържат пазарите за сделки в рамките на деня и трансграничните балансиращи пазари, като се насърчат мерките по Регламент (ЕС) 2017/2195 относно електроенергийното балансиране, изисквайки от държавите членки регионално сътрудничество за създаване на балансиращи зони в междусистемните връзки, които спомагат за справяне с претоварванията, за оптимизиране на резервните мощности между държавите членки и за увеличаване на конкурентоспособността на пазарите ⁽²⁾.

7. Икономическа оптимизация

7.1. ЕИСК счита, че следва да се насърчат мерки, които позволяват да се гарантира, че наличните европейски средства се разпределят приоритетно към проектите, които са най-необходими от гледна точка на сигурността на доставките и които гарантират най-голяма икономическа възвръщаемост или позволяват по-голям напредък по отношение на целите на ЕС в областта на климата.

7.2. Първият праг (диференциране на цените) следва да е определящ от икономическа гледна точка за възлагането на проектите.

7.3. Проектите за съхранение (помпени инсталации, наред с другото), които допринасят за свеждане до минимум на нуждите от производствени мощности, следва да се възлагат приоритетно пред други проекти, които към момента не разполагат с достатъчна технологична подкрепа и чието финансиране следва да се извърши чрез програмите за инвестиции и иновации; такъв е случай например с някои проекти, свързани с преноса на CO₂. Регламентирането обаче не следва да изпреварва технологиите.

Брюксел, 19 април 2018 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

⁽²⁾ ОВ L 312, 28.11.2017 г., стр. 6.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската инвестиционна банка — Трети доклад относно състоянието на енергийния съюз

[COM(2017) 688 final]

(2018/C 262/15)

Докладчик: **Toni VIDAN**

Съдокладчик: **Christophe QUAREZ**

Консултация	Европейска комисия, 18.1.2018 г.
Правно основание	Член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	5.4.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	19.4.2018 г.
Пленарна сесия №	534
Резултат от гласуването	159/5/5
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК приветства третия доклад за състоянието на енергийния съюз, като подкрепя целите на проекта за енергиен съюз и одобрява поставения акцент върху ангажирането и мобилизирането на обществото в ЕС, така че то да поеме отговорността за енергийния съюз. Комитетът отново отправя предложенията си за ефективен диалог по енергийните въпроси с организираното гражданско общество на равнището на ЕС и на национално, регионално и местно равнище.

1.2. ЕИСК винаги е считал, че идеята за енергиен съюз е изключително важна за успеха на Европейския съюз. Комитетът изразява съгласие с разбирането на Комисията, че енергийният съюз се отнася не само до енергетиката и климата. ЕИСК счита, че енергийният преход представлява възможност за Европа да стане по-демократична, по-приобщаваща, по-конкурентна и по-справедлива. Съвместните усилия за осъществяването на енергиен съюз трябва да засилят екологичната, политическата, икономическата и социалната устойчивост на Европейския съюз в съответствие с основните ценности на Съюза.

1.3. ЕИСК приветства пакета за чиста енергия като стъпка в правилната посока, но изразява съжаление, че в третия доклад за състоянието на енергийния съюз не се признава, че съществуващите цели в пакета са недостатъчни. ЕИСК подкрепя инициативите на Европейския парламент за засилване на правната уредба и изразява загриженост поради опитите на Съвета да смекчи бъдещите разпоредби. ЕИСК призовава ЕС да засили усилията за приближаване на Европа и света към целта за въглеродна неутралност, залегнала в Парижкото споразумение, ратифицирано от всички държави членки.

1.4. ЕИСК изразява съжаление поради факта, че в третия доклад за състоянието на енергийния съюз не се развива дългосрочната перспектива пред него, и призовава Европейската комисия да включи перспективата до 2050 г. в енергийния съюз и да представи предложение за актуализиране на пътната карта до 2050 г. в съответствие с Парижкото споразумение. Това би съответствало на резолюцията на Европейския парламент, в която се призовава до 2018 г. да се изготви стратегия до средата на века за нулеви емисии за ЕС (2017/2620(RSP)).

1.5. В този контекст ЕИСК би искал да изтъкне основното значение на управлението на енергийния съюз. Както Комитетът посочи в своето становище относно управлението на Енергийния съюз⁽¹⁾, от жизненоважно значение е да се гарантира, че управлението насърчава лицата, отговорни за вземането на решения на всички равнища, да изготвят дългосрочни планове за периода след 2030 г., да вземат предвид интересите и мненията на всички заинтересовани страни в обществото, в това число по-специално уязвимите групи, да се адаптират към регулаторните и технологичните промени и да се позволи на обществеността да търси отговорност от лицата, които вземат решения.

1.6. ЕИСК отбелязва, че енергийният преход в Европа вече започна: ефективните технологии и публичните предпочитания към чистата енергия са двигател за намаляване на енергийното потребление, като в същото време се увеличава производството на енергия от възобновяеми източници. При все това в някои отношения оценките за постигнатия напредък в третия доклад за състоянието на енергийния съюз изглеждат прекалено оптимистични. ЕИСК приветства заключенията в доклада относно важното значение на диалога „Таланоа“ по въпросите на климата през 2018 г. и подчертава необходимостта от повече действия по отношение на иновациите, инвестициите, глобалното сътрудничество и търговия, за да се осъществи стремежът ни за водеща позиция на Съюза в световен мащаб.

1.7. ЕИСК изразява съжаление във връзка с факта, че в третия доклад за състоянието на енергийния съюз се акцентира основно върху пречките, свързани с техническата инфраструктура. В бъдеще следва да се обърне много по-голямо внимание върху други пазарни и институционални пречки, които възпрепятстват участието и възползването на широката общественост, потребителите, общностите и МСП от прехода към чиста енергия и свързаните с него механизми на ЕС за подкрепа. Примери за пречки, които не са разглеждани, включват разликите в цената на капитала за инвестиции във възобновяема енергия в рамките на ЕС, недоброто прилагане на принципа за върховенство на закона, корупцията, недостатъчния административен капацитет, трудностите при достъпа до мрежата и липсата на цифровизация и демократизация в рамките на енергийната система.

1.8. ЕИСК приветства факта, че в третия доклад за състоянието на енергийния съюз се отбелязва намаляването на разходите за производството на енергия от възобновяеми източници и други технологии за чиста енергия. Комитетът призовава Комисията да включи този напредък в своята бъдеща политика и инвестиционни инструменти и да гарантира, че обществената перспектива е в центъра на актуализираната пътна карта до 2050 г.

2. Контекст и съображения относно предишните препоръки на ЕИСК

2.1. Съществува силна и нарастваща подкрепа сред обществеността в ЕС за целите на енергийния съюз и за по-амбициозни политики в областта на климата и енергетиката. Според последното проучване на Евробарометър относно изменението на климата⁽²⁾, проведено през март 2017 г., за 74 % от респондентите изменението на климата е много сериозен проблем, 79 % считат, че борбата с изменението на климата и по-ефективното използване на енергията могат да стимулират икономиката на ЕС и създаването на работни места, а 77 % смятат, че разпространяването на експертните познания на ЕС в областта на новите чисти технологии в трети държави може да бъде икономически изгодно за ЕС, като 65 % изразяват съгласие, че намаляването на вноса на изкопаеми горива от трети държави може да донесе икономически ползи за ЕС. Преобладаващото мнозинство от респондентите изразяват съгласие и с тезата, че следва да се предоставя по-голяма публична финансова подкрепа за прехода към източници на чиста енергия дори ако това означава да се намалят субсидиите за изкопаеми горива (79 %), и че намаляването на вноса на изкопаеми горива може да повиши сигурността на енергийните доставки на ЕС (64 %).

2.2. Налице е нарастваща подкрепа за целите на енергийния съюз и сред европейските делови среди в рамките на енергийния сектор и извън него. Добър пример за тази подкрепа е новата визия на Европейската асоциация на електроенергийната промишленост — Eurelectric⁽³⁾. Eurelectric заявява, че „предвид Парижкото споразумение и неотложната необходимост от намиране на решения във връзка с изменението на климата, замърсяването на въздуха и изчерпването на природните ресурси“ асоциацията се ангажира: „да инвестира в производството на чиста електроенергия и решения, благоприятстващи прехода към чиста енергия, да намали емисиите и да полага активни усилия за постигане на въглеродна неутралност доста преди средата на столетието“, да насърчава „така необходимото преминаване от основана на ресурси към основана на европейски технологии икономика“, да способства за „социалната и екологичната устойчивост“ и „да включи устойчивостта във всички части на своята верига на добавената стойност, както и да вземе мерки за подпомагане на трансформацията на съществуващите активи към общество с нулеви въглеродни емисии“.

⁽¹⁾ ОВ C 246, 28.7.2017 г., стр. 34.

⁽²⁾ https://ec.europa.eu/clima/news/eu-citizens-increasingly-concerned-about-climate-change-and-see-economic-benefits-taking-action_bg.

⁽³⁾ <https://cdn.eurelectric.org/media/2189/vision-of-the-european-electricity-industry-02-08-2018-h-864A4394.pdf>.

2.3. Все по-голям брой експерти и научни констатации потвърждават, че енергийният сектор на ЕС може да извлече съществена полза от бързо падащите цени на фотоволтаичната слънчева енергия, вятърната енергия и системните балансиращи технологии. В неотдавна публикуван доклад ⁽⁴⁾ на Международната агенция за възобновяема енергия (IRENA) се отбелязва, че ЕС „може да увеличи дела си на възобновяемата енергия в своя енергиен микс до 34 % до 2030 г., двойно по-голям от дела през 2016 г., с нетно положително икономическо въздействие“. Това увеличение би довело „до икономии между 44 милиарда и 113 милиарда евро годишно до 2030 г. заради икономии, свързани с цената на енергията и избегнати разходи за околната среда и здравеопазването“. В друго неотдавнашно проучване ⁽⁵⁾, публикувано от Energy Union Choices, се установява, че „най-разходоефективният вариант за електроенергийния микс на ЕС съдържа много по-висок дял на източниците на възобновяема енергия за производството на електроенергия, отколкото предвидения от Европейската комисия, 61 % спрямо 49 % до 2030 г. Според този вариант ЕС ще избегне допълнителни емисии на CO₂ в размер на 265Mt и 600 милиона евро годишно за разходи за енергийната система до 2030 г. и ще създаде 90 000 допълнителни работни места (нетно)“.

2.4. Бяха предприети важни инициативи, включително декларацията от Малта от май 2017 г., за ускоряване на прехода към чиста енергия на островите, включително най-отдалечените региони на Европа, форумът „Чиста енергия и промишлена конкурентоспособност“, съобщението относно стратегията за промишлеността на Европа и усилията за създаване на европейски алианс за производство на батерии. Всички тези действия са от основно значение, за да се даде тласък на интегрирана индустриална политика, която може да поддържа енергийния преход, като същевременно благоприятства създаването на качествени работни места, и следва да се разглеждат като възможност за индустрията да покаже способността на Европа да разработва подходящи решения за настоящите предизвикателства.

2.5. ЕИСК многократно е заявявал, че енергийният съюз трябва да осигури стабилна и благоприятна среда за европейските предприятия, която да създава възможности за тях и ги насърчава да инвестират и да наемат хора, като се обръща специално внимание на потенциала на МСП. За целта е необходимо съвместно да се установи надеждна система за управление на енергийния съюз, което може да стане само ако се направят широкообхватните промени в Регламента относно управлението на енергийния съюз, предложени от Европейската комисия.

2.6. ЕИСК винаги е считал, че наличността на енергия и физическият достъп до нея на достъпни цени са от основно значение за избягване на енергийната бедност — проблем, който също възпрепятства хората да преминат към нисковъглеродни решения. Поради това Комитетът приветства създаването на Обсерваторията на енергийната бедност, което е първата стъпка към разработването на широкообхватни европейски действия, насочени към изкореняването на енергийната бедност в Европа.

2.7. ЕИСК отправи искане за включване на социалното измерение сред критериите за оценка в следващия доклад за състоянието на енергийния съюз. По този начин Комитетът приветства социалните инициативи, предприети от Европейската комисия, като свързаните с въглеродно интензивните региони и енергийната бедност, както и създаването на специален подраздел в доклада за състоянието на енергийния съюз, посветен на неговото социално измерение. Тази чудесна първа стъпка следва да получи по-нататъшна подкрепа в бъдеще например чрез съвместно изготвяне на „социален пакт за направляван от гражданите енергиен преход“.

2.8. ЕИСК отбелязва, че предприемането на енергийния преход не изисква съществено по-различни по размер инвестиции в сравнение с нужните за поддържането на настоящата енергийна система, основана главно на вносни изкопаеми горива. За този преход обаче са необходими значително по-различни по вид инвестиции, включително инвестиции, насочени към декарбонизация, цифровизация, демократизация и децентрализация. Основното предизвикателство е свързано с пренасочването на капитал от активи и инфраструктури с високи въглеродни емисии към такива с ниски въглеродни емисии. Подобно пренасочване следва да бъде ефективно от гледна точка на използването на публични средства от ЕС и национални публични средства например чрез постепенна отмяна на всички субсидии за изкопаеми горива, включително публичната подкрепа от ЕС за газопроводи, без да се оказва отрицателно въздействие върху конкурентоспособността на промишлеността и работните места и без да се нарушава функционирането на единния пазар.

2.9. Публичните органи следва да гарантират ефективни и предвидими цени на въглеродните емисии за всички стопански дейности, за да подпомогнат частните инвеститори при извършването на това пренасочване на капитала. Възможните елементи включват долна граница за цената на въглеродните емисии за СТЕ, съчетана с хармонизиране на енергийните данъци. Това ще наложи рационализиране на инструментите на политиката на ЕС и избягване на припокриването на инструменти, които изкривяват сигналите за инвестициите. ЕИСК призова също така Комисията активно да се стреми към

⁽⁴⁾ <http://irena.org/newsroom/pressreleases/2018/Feb/EU-Doubling-Renewables-by-2030-Positive-for-Economy>.

⁽⁵⁾ <http://www.energyunionchoices.eu/cleanersmartercheaper/>.

глобална система за определяне на цените на въглеродните емисии, което би довело до еднакви условия на конкуренция за европейските дружества на експортните пазари, както и по отношение на внасяните стоки.

3. Бележки относно третия доклад за състоянието на енергийния съюз и последващите действия

3.1. Създаване на силно и демократично управление за енергийния преход на Европа

3.1.1. ЕИСК счита, че ЕС и повечето държави членки се нуждаят от по-нататъшно демократизиране на разработването на политики в областта на енергетиката, например чрез насърчаване на ефективното използване на инструменти като съвещателно допитване до общественото мнение и европейски граждански инициативи, и чрез гарантиране на системно взаимодействие с организираното гражданско общество и осигуряване на необходимите му ресурси, за да участва при изготвянето и прилагането на националните планове за енергетиката и климата.

3.1.2. ЕИСК признава, че за силно и демократично управление на енергийния съюз е необходимо да се създаде Европейска енергийна информационна служба в рамките на Европейската агенция за околна среда, която ще може да гарантира качеството на предоставяните от държавите членки данни, да разработи една входна точка за всички набори от данни, необходими за оценяване на напредъка на енергийния съюз, да разработи допусканията за различните сценарии съвместно със заинтересованите страни, да предостави модели с отворен код, които позволяват тестване на различните допускания и проверка на съгласуваността между различните прогнозни оценки. Нейната работа следва да бъде свободно достъпна за всички лица, отговорни за вземането на решения, за предприятията и за широката общественост.

3.1.3. За да се осигури стабилна и благоприятна стопанска среда за европейските дружества, особено за МСП, ЕС и всички държави членки следва да разработят дългосрочни енергийни планове за постигане на целта за въглеродна неутралност, приета от тях в Парижкото споразумение. Тези планове следва да бъдат разработени по най-приобщаващ начин и да станат част от плановите до 2030 г. и дългосрочните планове, предвидени в Регламента относно управлението на енергийния съюз. Следва да бъдат изготвени също така секторни и регионални стратегии за декарбонизация, с цел да се установят възможностите в стопанската област и на местно равнище и да се предвидят новите и закритите работни места в бъдеще, за да се гарантира плавен преход.

3.1.4. ЕИСК приветства инициативите, насочени към подпомагане на въглеродно интензивните региони и острови при техния енергиен преход. Комитетът призовава Комисията да продължи да подкрепя регионалните подходи към енергийния преход. В това отношение Европейската комисия следва да взаимодейства с всички държави членки и региони, участващи в съвместното съпоставяне на силните и слабите страни на всеки европейски регион с оглед на енергийния преход. Съпоставянето следва да бъде отразено в техните индустриални стратегии, както и да им помогне да предвидят вероятния резултат от гледна точка на създаването, закриването и промяната на работни места в резултат на прехода.

3.1.5. ЕИСК призовава също така Комисията да продължи да разработва показатели, за да наблюдава последиците от енергийния преход върху промишлените сектори, свързани с енергетиката, и тяхното развитие, като подобрява социалните показатели, включително събирането на прецизни данни и нови общи показатели, свързани с обществеността и гражданското общество, които могат да се намерят в становищата на ЕИСК по тези въпроси ⁽⁶⁾.

3.2. Съвместно изготвяне на социален пакт за направляван от гражданите енергиен преход

3.2.1. ЕИСК счита, че Европа се нуждае от социален пакт за направляван от гражданите енергиен преход, който да бъде приет от ЕС, държавите членки, регионите, градовете, социалните партньори и организираното гражданско общество, за да се гарантира, че при прехода никой няма да бъде „забравен“. Това следва да се превърне в шестото измерение на енергийния съюз и да обхваща всички социални аспекти, включително създаването на качествени работни места, професионалното обучение, образованието и обучението на потребителите, социалната закрила, специални планове за региони в преход, където се закриват работни места, здравеопазването и енергийната бедност.

3.2.2. ЕИСК счита, че енергийният съюз налага създаването на Европейски фонд за приспособяване към енергийния преход, който да оказва подкрепа на работниците, изложени на риск от загуба на работното си място в резултат от него. Това би дало израз на волята на Европа да гарантира, че при енергийния преход никой няма да бъде „забравен“.

⁽⁶⁾ ОВ С 264, 20.7.2016 г., стр. 117; ОВ С 288, 31.8.2017 г., стр. 100.

3.2.3. ЕИСК разглежда енергийния преход като възможност за изкореняване на енергийната бедност в Европа и подобряване на качеството на живот, създаване на работни места и социално приобщаване. Въз основа на констатациите на Европейската обсерватория на енергийната бедност следва да се изготви европейски план за действие за изкореняване на енергийната бедност в сътрудничество със заинтересованите страни, включително организации на потребителите, за да се гарантира, че публичните действия са насочени в по-голяма степен към първопричините за енергийната бедност. Като отбелязва, че в своето становище относно пакета за чиста енергия за всички европейци⁽⁷⁾ Комитетът установи, че енергийната бедност е въпрос на инвестиции и че именно уязвимите домакинства се натъкват на пречки при достъпа до финансиране, ЕИСК подчертава необходимостта от постепенно преминаване от палиативни към превантивни мерки — например саниране с цел трансформиране на стари сгради в сгради с нулево нетно потребление на енергия. В това отношение социалните цени могат да представляват само временно облекчение, което постепенно следва да бъде заменено от механизми от рода на енергийни чекове или субсидии за по-значително модернизиране на сгради и закупуване на електрически автомобили.

3.2.4. С оглед на гарантирането на направляван от гражданите енергиен преход и осигуряването на максимална социална и икономическа полза за обществото като цяло от съществено значение е да се признава и подкрепя чувство на ангажираност сред гражданите и общностите към местните възобновяеми енергийни ресурси. Всички механизми за подкрепа и реформи на енергийния пазар следва да дават възможност на местните общности да участват активно в производството на енергия и да имат справедливи условия на достъп до енергийния пазар. Следва да се оказва активна помощ на държавите членки, в които липсва институционален капацитет за гарантиране на такова активно публично участие в енергийния преход, по-специално институционален капацитет за предоставяне на подкрепа и проекти на общности за достъп до финансовите механизми на ЕС.

3.2.5. ЕИСК счита, че Европейската комисия следва да разработи „Зелена програма „Еразъм Про“ въз основа на своя пилотен проект „Еразъм Про“, както и други проекти, които могат да привлекат повече млади хора в разрастващите се сектори, свързани с енергийния преход, като се подобряват имиджът и условията на труд на тези работни места.

3.2.6. ЕИСК приветства амбицията на Европейската комисия до 2030 г. да намали наполовина броя на случаите на преждевременна смърт, причинена от замърсяване на въздуха (през 2015 г. в Европа има 400 000 случая на преждевременна смърт). ЕИСК счита, че ЕС и всички държави членки следва да наложат борбата със замърсяването на въздуха като приоритетна политика. Следва да бъдат засилени регулаторните мерки, насочени към намаляване на замърсителите на въздуха, отделяни от превозните средства и електроцентралите, и да бъдат приложени мерки за постепенно окончателно прекратяване на използването на изкопаеми горива в транспорта и производството на електроенергия.

3.2.7. ЕИСК приветства подобренията в третия доклад за състоянието на енергийния съюз, касаещи информацията за използването на инвестиционните инструменти на ЕС и тяхното въздействие върху широката общественост, общностите и МСП, но отбелязва необходимостта от подобряване на средствата за достъп до тези ресурси за проектите на граждани и общности (например подкрепа за финансови платформи, особено в държави членки, където липсват такива структури).

3.2.8. ЕИСК би искал да подчертае заключенията и констатациите в проучването относно произвеждащите потребители в жилищни сгради в европейския енергиен съюз като част от документите, придружаващи третия доклад за състоянието на енергийния съюз, особено една от констатациите, а именно, че „липсва хармонизирана регулаторна уредба за произвеждащи потребители в жилищни сгради в ЕС и държавите членки прилагат различни подходи“, и препоръката, че „общо, всеобхватно определение на произвеждащи потребители в жилищни сгради би могло да се превърне в катализатор за развитието на ясна и силна политика на ЕС и регулаторна уредба, подпомагаща собственото производство на потребителите...“⁽⁸⁾.

3.3. Транспорт

3.3.1. Аспектът на енергийния преход, свързан с електрификацията, налага по-голяма политическа и правна съгласуваност между традиционно изолирани сегменти на енергийния сектор. Засиленото взаимодействие между електроенергийния и транспортния сектор вече е факт, но ЕИСК приветства усилията да се гарантира съгласуваност между законодателните пакети „Чиста енергия за всички европейци“ и „Екологосъобразна мобилност“.

⁽⁷⁾ ОВ С 246, 28.7.2017 г., стр. 64.

⁽⁸⁾ Проучване JUST/2015/CONS/FW/COO6/0127.

3.3.2. ЕИСК отбелязва, че в третия доклад за състоянието на енергийния съюз не се разглежда постепенното прекратяване на продажбата и/или използването на изкопаеми горива за пътнически автомобили, обявено наскоро от няколко държави членки и градове, например Нидерландия и Париж. Събитията около скандала с емисиите от превозни средства и последиците за изменението на климата, замърсяването на въздуха, здравето и околната среда показват неотложната необходимост от действия. ЕИСК счита, че ЕС следва да предвиди координирана уредба за постепенното прекратяване на използването на дизел и петрол за пътнически автомобили, за да предотврати неблагоприятното въздействие върху индустриалната конкурентоспособност и работните места, както и нарушенията на единния пазар от некоординираните и непредсказуеми решения, вземани на национално или поднационално равнище.

3.3.3. С цел да не се допусне възможността хората с ниски доходи да останат със замърсяващи превозни средства, които имат все по-ограничен достъп до много градски зони, следва да бъдат въведени общоевропейски законодателни и финансови стимули, позволяващи модернизиране или преоборудване на ниска цена на задвижването на съществуващите превозни средства от изкопаеми горива към технологии с нулеви емисии. Подобна мярка би намалила до минимум използването на ресурси и социалната цена на прехода от автомобили на изкопаеми горива към електрически превозни средства и би могла да допринесе за преход с по-голямо сближаване между регионите и държавите членки с по-ниски или по-високи равнища на доходите.

3.3.4. ЕИСК приветства факта, че в третия доклад за състоянието на енергийния съюз батериите се признават за „стратегическа част от приоритетите в областта на иновациите“, както и факта, че тази технология ще бъде част от „основна базова технология за постигане на целите на енергийния съюз“. ЕИСК подкрепя инициативите за осигуряване на „значителна подкрепа за батериите и технологиите за акумулаторни елементи“, както и такива, които гарантират, че ЕС поема амбициозна роля на световния пазар.

3.4. Инфраструктура и индустриално развитие за енергиен преход

3.4.1. Енергийният преход има значителни последици за редица промишлени отрасли: първо, за производителите на енергия или самия енергиен сектор; второ, за промишлените сектори, които използват енергията като производствен фактор, особено енергоемките промишлени отрасли, и трето, за промишлените отрасли, които предоставят технологии и решения в областта на енергетиката и климата. Дружествата са изправени пред рискове и ползи: ето защо за ЕС е от съществено значение да подпомага промишлените отрасли, за да се възползват от възможностите и да се справят с предизвикателствата.

3.4.2. ЕИСК отбелязва, че в третия доклад за състоянието на енергийния съюз не се разглежда в достатъчна степен обявеното от САЩ оттегляне от Парижкото споразумение като историческа възможност за европейските предприятия, новатори, работници и инвеститори да утвърдят водещата си роля в световен план на бурно развиващите се пазари за чиста енергия. ЕС следва да засили амбициите си във всички области на чистата енергия от енергийна ефективност до електрическа мобилност, да осигури на европейските предприятия стабилен вътрешен пазар, на който успешно могат да се внедряват иновации, както и интегрирана индустриална стратегия, насочена към износ на решения за чиста енергия в останалата част на света.

3.4.3. ЕИСК отново призовава Комисията да направи цялостна оценка на настоящите инструменти на политиката за нисковъглеродна икономика, с цел да гарантира използването на подходящите инструменти за най-ефективно постигане на целите на регулирани пазари. Следва да се избягва създаването на ненужни тежести и други пречки, например сложни за разбиране сметки, които засягат потребителите на енергия, поради липса на пазарна конкуренция и прозрачност.

3.4.4. Новият списък на „проекти от общ интерес“, допустими за публични субсидии от ЕС, придружаващ третия доклад за състоянието на енергийния съюз, показва намаляване на броя на проектите, свързани с изкопаеми горива, до 53 газови проекта в сравнение със 77 в предишния списък. Въпреки това някои анализатори твърдят, че това се дължи просто на групирането и обединяването в кластери на множество проекти и че новият списък включва около 90 газови проекта, като по този начин всъщност представлява увеличение на газовите проекти. Предвид значителните рискове за околната среда и икономиката от блокирането на активи при инвестирането в инфраструктура за изкопаеми горива, тези проекти и предоставянето на обозначението „проект от общ интерес“ следва да бъде преразгледано при първа възможност.

3.5. Енергийна сигурност и геополитическо измерение на енергийния съюз

3.5.1. Както заявява в своето становище от миналата година, ЕИСК се застъпва за запазването на енергийната сигурност като цел от решаваща важност за енергийния съюз. Енергийно ефективна икономика и устойчива, надеждна инфраструктура за производство, пренос и съхранение на енергия на местно равнище, добре функциониращи енергийни пазари и търговски отношения, които са в пълно съответствие с достиженията на правото на ЕС: това са основните определящи фактори, които оказват влияние и трябва да бъдат гарантирани. Целта за енергийна сигурност трябва да бъде определена по-добре, като освен аспектите, свързани с енергийния внос и вътрешното производство, се вземат под внимание и потенциалът за повишаване на устойчивостта в цялата енергийна система, обществените иновации, промяната в поведението и киберсигурността.

3.5.2. Комитетът приветства външното измерение на енергийния съюз, както е представено в третия доклад за състоянието на енергийния съюз, и изразява съгласие, че „външните политики и политиките за развитие на ЕС са от основно значение за подпомагане на глобалния преход към чиста енергия и към нисковъглеродна икономика, както и за засилване на енергийната сигурност и конкурентоспособността на ЕС“. За съжаление, има все повече доказателства, че някои държави и дружества, които осъществяват активна дейност в областта на вноса на изкопаеми горива в ЕС, участват в практики, които са неуместни в нормалната стопанска практика, и понякога правят агресивни опити да оказват влияние върху политиките на държавите членки и други заинтересовани страни в областта на енергетиката и климата. За да се гарантира надеждна, демократична среда за дебат относно политиката за изграждане на енергийния съюз, е налице необходимост от системно наблюдение на подобни дейности, публичното им оповестяване и активна реакция.

3.5.3. Поради цифровизацията на енергийните системи трябва да бъде изградена съвременна цифрова инфраструктура, като мерките за повишаване на кибернетичната сигурност се превърнат във важна част от усилията за обезпечаване на енергийната сигурност. Предвид взаимодействието между интелигентните електрически мрежи и електрическите превозни средства, електроенергийната инфраструктура ще се превърне също така в основен елемент от транспортната система. В това отношение киберсигурността на свързаните сектори енергетика и транспорт и техните цифрови инфраструктури ще бъде от още по-голяма важност.

3.5.4. Успехът на Европейския енергиен съюз зависи от способността за спазване на европейското законодателство и гарантиране, че енергийните проекти в Европа се осъществяват съгласно европейското законодателство за пазара. Това се отнася по-специално за инвестиционните проекти, които потенциално — а за мнозина недвусмислено — противоречат на целите на енергийния съюз. Това повдига политически и икономически опасения в редица държави членки, за които съответно се смята, че допринасят за загубата на общественото доверие в тези държави по отношение на ценностите, които са ги ръководили при присъединяването им към ЕС. Освен това неспазването на принципите на правовата държава се използва от нежелаещите европейска интеграция политици като нагледен пример за недостатъците на интеграцията в Съюза, което допълнително вреди на единството и целостта на ЕС. Поради това Комитетът настоятелно препоръчва разработването на проекти като „Северен поток 2“ и други стратегически важни проекти да става съгласно правилата на енергийния съюз.

4. Участие на гражданското общество и принос на ЕИСК

4.1. ЕИСК изразява убеждението си, че гарантирането на успеха на 2018 г. като „година на ангажмента“ на енергийния съюз е от решаващо значение не само от демократични съображения, но и с оглед на ефективността на самия енергиен преход. Трансформацията на енергийната система на Европа наистина ще бъде по-бърза, по-евтина и по-демократична, ако движеща сила са хората, които се превръщат във все по-голяма степен в активни потребители, произвеждащи потребители, работници, хора, набиращи и предоставящи колективно финансиране за енергийния преход. Мерките за микрофинансиране, например предоставянето на такова чрез местни заеми, и облекчаването на инвестициите са от основно значение за благоприятстване на демократизацията, широкото социално участие и социалната устойчивост на енергийния преход. Европейският съюз следва да има за цел да премине от положение, в което енергийната политика, дори на национално равнище, се направлява от „решенията на малцина“, към положение, в което тя практически се направлява от „действията на всички“.

4.2. ЕИСК приветства призива за мобилизиране на цялото общество, отправен в третия доклад за състоянието на енергийния съюз. Остава неясно как Комисията ще гарантира осъществяването на това мобилизиране, тъй като няма реално предложение за начина, по който да стане това, а в доклада дори се идентифицират изключително проблематични примери на „пионери“ на прехода към чиста енергия. ЕИСК приканва Европейската комисия да се ангажира във все по-голяма степен с лицата, отговорни за вземането на решения, и със заинтересованите страни, и по-специално да се среща с националните и регионалните икономически и социални съвети и организираното гражданско общество с цел съвместно доставяне на чиста енергия на всички европейци.

4.3. ЕИСК изразява загриженост относно степента на публичното участие на хората и общностите в законодателните предложения след оповестяването и предприемането на „широк обществен дебат“ през изминалата година. Комитетът предлага бъдещите доклади за състоянието на енергийния съюз да отразяват и да представят ясно подобренията в политиките и практиките в рамките на Европейския съюз, приети въз основа на публични дебати и публично участие.

4.4. В този контекст ЕИСК подкрепя наскоро приетия от Европейския парламент доклад, в който се заявява, че „държавите членки следва да създадат постоянна платформа за многостепенен диалог, която да обединява местните органи, организациите на гражданското общество, деловите среди, инвеститорите и други съответни заинтересовани страни с цел обсъждане на различните варианти, предвидени за политиките в областта на енергетиката и климата“, като се изтъква значението на включването на синдикатите, организации на потребителите и екологични организации на гражданското общество в подобни платформи и на осигуряването на необходимите ресурси за ефективно участие.

4.5. ЕИСК би искал да допринесе активно за по-нататъшното развитие на взаимодействието и сътрудничеството между институциите на равнището на ЕС, организираното гражданско общество и местните и регионалните власти и техните институции, които са от значение за целите на енергийния съюз. Местните и регионалните власти чрез своята близост до равнището на широката общественост и чрез познаването на специфичните местни условия държат ключа към ефективното адаптиране и прилагане на политиките в областта на енергетиката. Те представляват основното равнище на вземане на решения в сектори като транспорта, градоустройството, сградите и социалните грижи, което ги превръща в изключително важни фактори за предприемането на координирани мерки за енергийна ефективност и възобновяеми източници на енергия.

4.6. ЕИСК счита, че социалните и хуманитарните науки имат решаваща роля, като предоставят на лицата, отговорни за вземането на икономическите и политическите решения, както и на обществеността, правилните инструменти за разбиране на движещите сили при избора на енергия, който правят крайните потребители, включително МСП и отделните членове на обществото. Поради това енергийният съюз се нуждае от целева програма на ЕС за научни изследвания и иновации за периода след 2020 г., която включва изцяло социалните и хуманитарните науки, както се предлага в доклада на независимата група на високо равнище относно постигането на максимално въздействие от програмите на ЕС за научни изследвания и иновации (доклада „Лами“).

Брюксел, 19 април 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на рамка за скрининг на преки чуждестранни инвестиции в Европейския съюз

[COM(2017) 487 final — 2017/0224 (COD)]

(2018/C 262/16)

Докладчик: **Christian BÄUMLER**

Съдокладчик: **Gintaras MORKIS**

Консултация	Съвет, 15.11.2017 г.
Правно основание	член 207 от ДФЕС
Компетентна секция	„Външни отношения“
Приемане от секцията	28.3.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	19.4.2018 г.
Пленарна сесия №	534
Резултат от гласуването	203/1/3
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. Заключение и препоръки

1.1. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) подчертава, че преките чуждестранни инвестиции са важен източник на растеж, заетост и иновации. Преките чуждестранни инвестиции винаги са били важен фактор за положително икономическо и социално развитие в Европейския съюз. ЕИСК подкрепя отворена към инвестиции среда и приветства преките чуждестранни инвестиции.

1.2. ЕИСК отбелязва, че чуждестранните инвестиции могат да бъдат не само полезни. Възможно е те да носят рискове и да застрашават националната сигурност и обществения ред в една или повече държави членки.

1.3. ЕИСК призовава отвореността на Съюза към преките чуждестранни инвестиции да бъде придружена от стабилни и ефективни политически мерки.

1.4. ЕИСК приветства предложения от Комисията регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на рамка за скрининг на преки чуждестранни инвестиции в Европейския съюз, но посочва, че проблемът не е проучен в целия му обхват, тъй като при започването на законодателната процедура Комисията не е анализирила инвестиционните потоци и тяхното въздействие.

1.5. Скринингът на инвестициите в предприятията и обектите, които са от стратегическо значение за националната сигурност и обществения ред на ЕС, съдържа пропуски и не е координиран: някои държави разполагат с процедура за скрининг, а други не, поради което инвестициите там изобщо не са обект на проверка. Система на равнище ЕС трябва да спомогне за отстраняването на този пропуск, да премахне различията между държавите членки и да гарантира защитата на националните и европейските интереси.

1.6. Следва да се гарантира, че държавите членки, които разполагат с процедури за скрининг на преките чуждестранни инвестиции, както и тези, в които няма такива процедури, могат да предават и получават информация с еднаква степен на надеждност, включително под формата на годишни доклади, които се изпращат на Комисията, когато държавите членки или Комисията установят, че планирана или вече извършена пряка чуждестранна инвестиция в една държава членка може да наруши сигурността или обществения ред.

1.7. ЕИСК приветства факта, че предложеният регламент установява основните процедурни изисквания по отношение на механизмите за скрининг като прозрачност, недискриминация между трети държави и съдебна проверка и по този начин повишава инвестиционната и правната сигурност.

1.8. ЕИСК посочва, че Европейският съюз притежава изключителна компетентност в областта на преките чуждестранни инвестиции. Доколкото в държавите — членки на ЕС, съществуват национални системи за скрининг, трябва да се създаде правно основание за тези системи с цел избягване на правната несигурност.

1.9. ЕИСК изразява загриженост във връзка с факта, че Европейската комисия си запазва правото на скрининг на инвестициите само по отношение на инвестиционните дейности, които могат да окажат влияние върху проекти или програми от интерес на Съюза. Доколкото преките чуждестранни инвестиции имат трансгранично въздействие върху целия ЕС или части от него, ЕС трябва да упражнява своята компетентност за скрининг на инвестициите.

1.10. Значението на понятията „сигурност“ и „обществен ред“ не е достатъчно изяснено в предложението на Комисията. ЕИСК посочва, че в стопанските сектори, които биха могли да бъдат обхванати от скрининга, съществува несигурност относно това дали стратегическите сектори и ключовите технологии също попадат в обхвата на тези понятия. ЕИСК призовава Европейската комисия да положи допълнителни усилия за изясняването на този проблем.

1.11. ЕИСК подкрепя задължителното създаване на звена за контакт в държавите членки и създаването на координационна група по отношение на скрининга на инвестициите в ЕС. Ролята на тези два органа, равнището на представителство и отношенията между тях обаче не са съвсем ясни. Комисията трябва да изясни този въпрос.

1.12. ЕИСК препоръчва социалните партньори и гражданското общество да бъдат привлечени за участие по подходящ начин.

1.13. ЕИСК предлага скринингът на инвестициите да обхване и чувствителните сектори на инфраструктурата и съоръженията със социални функции. Става въпрос за енерго- и водоснабдяването, транспорта, цифровата инфраструктура, финансовите услуги, финансовите пазари и сектора на здравеопазването.

1.14. ЕИСК подкрепя включването на ключовите технологии в обхвата на скрининга на инвестициите, когато инвеститорите се контролират от правителството на трета държава или са в близки отношения с него. ЕИСК предлага в регламента да се предвиди специална процедура за скрининг на преки чуждестранни инвестиции от страна на държавни или близки до правителството инвеститори от трети държави.

1.15. ЕИСК изразява убеждението си, че процесът на скрининг ще бъде по-ефективен, ако се прилага спрямо планирани преки чуждестранни инвестиции, а не върху вече направени преки инвестиции, и призовава Комисията да включи това предложение в предложението за регламент. Комитетът препоръчва преди всичко последващ мониторинг на инвестициите.

1.16. ЕИСК препоръчва в интерес на инвестиционната сигурност да се предвидят срокове както във връзка с вземането на решение за евентуално започване на скрининг процедура на инвестициите, така и за цялата процедура на скрининг.

1.17. ЕИСК посочва, че процедурата на скрининг трябва да гарантира поверителността на данните за предприятията, за да не бъдат възпирани потенциалните инвеститори.

1.18. ЕИСК препоръчва скринингът на инвестициите да се осъществява в сътрудничество със САЩ и други търговски партньори и се застъпва за международно хармонизиране на правилата за скрининг на преките чуждестранни инвестиции. Във връзка с това за модел би могла да послужи Комисията за чуждестранни инвестиции в САЩ (CFIUS).

1.19. Въпреки че въпросът за реципрочността не е разгледан в предложението за регламент, ЕИСК призовава Комисията да приложи принципа на реципрочност във всички преговори на ЕС с трети държави относно преките чуждестранни инвестиции, тъй като все повече инвеститори извън ЕС изкупуват предприятия и обекти, докато инвеститорите от ЕС често са изправени пред бариери при инвестирането в други страни. Комитетът призовава преди всичко за ускоряването на преговорите за сключване на инвестиционно споразумение с Китай.

2. Общи бележки

2.1. ЕИСК принципно подкрепя основните позиции в предложението на Европейската комисия за регламент за създаване на рамка за скрининг на преки чуждестранни инвестиции в Европейския съюз, съгласно който Европейският съюз е открит за чуждестранни инвестиции и преките чуждестранни инвестиции допринасят за растежа в Съюза, като повишават конкурентоспособността, създават работни места, внасят капитали, технологии, иновации и експертни знания и разкриват нови експортни пазари за Съюза.

2.2. Повод за загриженост дава обаче фактът, че чуждестранните инвеститори, най-вече държавни предприятия, придобиват по стратегически съображения европейски предприятия, които разполагат с ключови технологии, и се стремят към завладяване на инфраструктура, на важни, насочени към бъдещето технологии, както и на други активи, които са от съществено значение за гарантирането на сигурността на държавите членки и на целия ЕС.

2.3. През изминалите десет години инвестициите от трети държави в ЕС се увеличиха чувствително. Съобщението на Европейската комисия „Създаване на благоприятни условия за преките чуждестранни инвестиции при осигуряване на защита на основните интереси“ съдържа статистически данни, съгласно които повечето инвестиции идват от САЩ, Канада, Швейцария, а също и от Бразилия, Китай и Русия. По време на финансовата криза от 2008 г. китайските инвестиции в държавите — членки на ЕС, се увеличиха десетократно! Те нараснаха от 2 млрд. евро през 2009 г. до почти 20 млрд. евро през 2015 г. Само през 2016 г. преките инвестиции от Китай в ЕС възлизат на 35 млрд. евро. В сравнение с 2015 г. това е ръст от 77 %, а в сравнение с 2010 г. — 1 500 %. За разлика от това инвестициите на предприятия от ЕС в Китай през 2016 година спаднаха с 25 %.

2.4. През февруари 2017 г. три държави членки — Франция, Германия и Италия, отправиха искане до Европейската комисия за преразглеждане на правилата за преките чуждестранни инвестиции в Европейския съюз. Повод за това беше загрижеността, породена от изтичането на технологични знания в чужбина, тъй като все повече инвеститори от страни извън ЕС закупуват технологии от ЕС за стратегическите цели на своите държави, докато инвеститорите от ЕС често се сблъскват с пречки при инвестиране в други страни. Тези три държави членки посочват, че трябва да се спазва принципът на реципрочност, когато инвеститори от ЕС получават само ограничен достъп до пазари извън ЕС. Трите държави членки призоваха Европейската комисия да разработи европейски инструмент, за да „бъдат предотвратени вредите ... от едностранни стратегически преки инвестиции на чуждестранни купувачи в чувствителни по отношение на политиката на сигурност и индустриалната политика сектори и да се гарантира реципрочност. Държавните инструменти, които са понастоящем на разположение на равнище държави — членки на ЕС, не са достатъчни за гарантирането на такава защита.“

2.5. Резолюцията на Европейския парламент от 5 юли 2017 г. призова Комисията и държавите членки да извършват скрининг на преки чуждестранни инвестиции на трети държави в стратегически промишлени отрасли, инфраструктура и ключови бъдещи технологии в ЕС.

2.6. Европейската комисия представя предложение за регламент, в който се предлага правна рамка за скрининг на чуждестранните инвестиции от трети държави.

2.7. Европейската комисия е взела решение да ограничи това предложение до секторите на сигурността и общественения ред с цел постигане на минимално споразумение между държавите членки. Съгласно обяснението на Комисията те обхващат например електронните комуникации, киберсигурността, защитата на критична инфраструктура и промишлената конкурентоспособност на продуктите и услугите в сферата на киберсигурността.

2.8. Дори значението на понятията „сигурност“ и „обществен ред“ в дадения контекст не е достатъчно ясно, за да се избегнат проблеми и различни тълкувания. ЕИСК посочва, че в стопанските сектори, които биха могли да бъдат обхванати от скрининга, съществува несигурност относно това дали стратегическите сектори и ключовите технологии също попадат в обхвата на тези понятия. ЕИСК призовава Европейската комисия да положи допълнителни усилия за изясняването на този въпрос.

2.9. ЕИСК отбелязва, че Европейската комисия признава напълно, че държавите членки трябва да запазят необходимата гъвкавост при скрининга на преките чуждестранни инвестиции (вж. СОМ(2017) 494). Това би означавало, че само държавите членки могат да вземат решения във връзка с преките чуждестранни инвестиции от трети държави.

2.10. ЕИСК винаги е застъпвал становището, че търговската и инвестиционна политика на Съюза трябва да бъде „възвучие“ и „съвместима“ с икономическата и други области на политика на ЕС, включително когато става въпрос за „опазване на околната среда, достоен труд, здравеопазване и безопасност на работното място“. Една ефективна инвестиционна стратегия на ЕС играе съществена роля, когато става дума за запазване на конкурентоспособността на ЕС във време на бързи икономически промени и значителни размествания в глобалното разпределение на икономическата мощ.

2.11. ЕИСК посочва, че ЕС е една от най-отворените икономически структури за преки чуждестранни инвестиции. Притокът на такива инвестиции в ЕС нараства постоянно. Те се концентрират във все по-голяма степен върху стратегически избрани сектори и големи предприятия, и все по-често идват от държавни предприятия или инвеститори, тясно свързани с правителствата.

2.12. За разлика от това обаче според Комисията от 2016 г. насам нарастват ограниченията за преките чуждестранни инвестиции на глобално равнище. На инвеститорите от ЕС в трети държави често не се предоставят същите права, които имат инвеститорите в ЕС. Още през 2011 г. ЕИСК изрази съжаление, че при изготвянето на съобщението „Към цялостна европейска политика в областта на международните инвестиции“ Комисията не взе отношение по въпроса за придобиването на стратегически важни предприятия, и я призова да обмисли идеята за реципрочност.

2.13. ЕИСК подчертава, че трите споменати държави членки (които предложиха да се разработи европейски инструмент за скрининг на инвестициите) посочиха, че трябва да се отстоява принципът на реципрочност, ако инвеститорите от ЕС получават само ограничен достъп до пазари извън ЕС. В предложението за регламент не се разглежда въпросът за реципрочността. Що се отнася до преките чуждестранни инвестиции обаче, принципът на реципрочност следва да се прилага при всички преговори на ЕС с трети държави относно преките чуждестранни инвестиции.

2.14. Освен това стратегическият акцент при чуждестранните инвестиции в ЕС се поставя върху придобиването на европейски предприятия, които разработват ключови технологии или поддържат инфраструктури, които са от съществено значение за изпълнението на безусловно необходими функции за обществото и икономиката. Комбинацията от тези тенденции предизвиква основателни опасения сред гражданите на Европа, както и сред предприятията и държавите членки. Тези опасения изискват подходящи действия, както беше посочено в публикувания на 10 май 2017 г. Документ за размисъл на Комисията относно глобализацията и в **речта за състоянието на Съюза** от 13 септември 2017 г.

2.15. ЕИСК призовава отвореността на Съюза към преките чуждестранни инвестиции да бъде придружена от стабилни и ефективни политически мерки.

2.16. ЕИСК подчертава, че част от държавите членки отдавна са осъзнали, че чуждестранните инвестиции могат да бъдат не само полезни, но също и да носят рискове, и да застрашават националната сигурност и обществения ред. Това се отнася в особена степен за случаите, в които инвестициите са насочени към предприятия и обекти от стратегическо значение. Затова тези държави членки са създали национални системи за скрининг на чуждестранните инвестиции.

2.17. ЕИСК посочва, че скринингът на инвестиции в предприятия и обекти, които са от стратегическо значение за националната сигурност или за сигурността на ЕС, съдържа пропуски и не е координиран. Някои държави разполагат с процедура за скрининг, а други не, поради което инвестициите там изобщо не подлежат на скрининг. Очевидно е, че при такива условия не може да се гарантира защита нито на държавите членки, нито на ЕС, от инвестиции, чиято цел е придобиване на важни предприятия и обекти, когато трета държава планира целенасочено възможностите си за манипулация с оглед постигането на политически и икономически цели. Системата, която ще се въведе от ЕС, трябва да премахне различията между държавите членки и да гарантира защитата на националните и европейските интереси.

2.18. Според ЕИСК предложеният от Европейската комисия скрининг на инвестициите е първа стъпка в правилната посока, но не отговаря изцяло на тези изисквания. Предложението дори не задължава държавите членки да създадат собствен механизъм на скрининг на инвестициите.

2.19. ЕИСК отчита факта, че с този регламент Комисията се стреми да гарантира правна сигурност за държавите членки, които имат национални механизми за скрининг на инвестициите.

2.20. ЕИСК приветства факта, че предложеният регламент установява основните процедурни изисквания към механизмите за скрининг като прозрачност, недискриминация между трети държави и съдебна проверка, като по този начин повишава инвестиционната и правната сигурност.

2.21. Въпреки че регламентът има за цел събирането на повече информация за преките чуждестранни инвестиции в ЕС и упражняването на надзор върху държавите членки при използването на механизми за подбор, на практика ще бъде много трудно да се гарантира хармонизирано прилагане на равнище ЕС. Следва да се гарантира, че държавите членки, които разполагат с процедури за скрининг на преките чуждестранни инвестиции, както и тези, в които няма такива процедури, могат да предават и получават информация с еднаква степен на надеждност, включително под формата на годишни доклади, които се изпращат на Комисията, когато държавите членки или Комисията установят, че планирана или вече извършена пряка чуждестранна инвестиция в една държава членка може да наруши сигурността или общественения ред.

2.22. ЕИСК подкрепя предложението на Комисията държавите членки да бъдат задължени да създадат звена за контакт и да бъде създадена координационна група, състояща се от представители на държавите членки. Ролята на тези два органа, равнището на представителство и отношенията между двата органа обаче не са съвсем ясни. ЕИСК препоръчва социалните партньори и гражданското общество да бъдат привлечени за участие по подходящ начин.

2.23. ЕИСК изразява загриженост, че Европейската комисия предвижда скрининг на инвестициите само по отношение на инвестиционните дейности, които могат да окажат влияние върху проекти или програми от интерес на Съюза. Ако отговорността за скрининг на преките чуждестранни инвестиции се поеме до голяма степен от държавите членки, съществува опасност чуждестранен инвеститор, който цели да придобие важни предприятия и обекти, да избере да влезе на вътрешния пазар през най-слабо защитената от такива инвестиции държава и след това да получи достъп до държави с по-силна инвестиционна защита.

2.24. ЕИСК посочва, че Европейският съюз притежава изключителна компетентност в областта на преките чуждестранни инвестиции съгласно Лисабонския договор, където са уредени изключителните правомощия за общата търговска политика. Съгласно член 207 от ДФЕС преките чуждестранни инвестиции са част от общата търговска политика на ЕС. Член 206 от ДФЕС гласи, че Съюзът допринася за „постепенното премахване на ограниченията пред международния обмен и преките чуждестранни инвестиции“.

2.25. Според Комитета ЕС трябва да упражнява правомощията си по отношение на преките чуждестранни инвестиции независимо дали инвестициите имат трансгранично въздействие върху ЕС като цяло или върху части от него. Както скринингът на инвестициите, така и решението относно тяхната допустимост, трябва да бъдат в ръцете на Комисията. Държавите членки трябва да разполагат със задължителното право да бъдат изслушвани и трябва да бъдат включвани в процедурата на вземане на решения относно преките чуждестранни инвестиции посредством групата за координация, която ще бъде създадена.

2.26. ЕИСК посочва, че в Директивата за критичните инфраструктури (Директива ЕСІ) и Директивата за мрежовите и информационните системи (Директива NIS) ЕС е дефинирал чувствителни области, които засягат първостепенни интереси във връзка със сигурността. Към „критичната“ инфраструктура по смисъла на Директивата ЕСІ спадат съоръжения и системи, които са от решаващо значение за поддържането на жизненоважни обществени функции, здравеопазване, сигурност, икономическо и социално благосъстояние. Директивата NIS се отнася за доставчиците на услуги, които създават условия за „критични“ социални и икономически дейности. Тук спадат енергетиката, транспорта, финансовите услуги и финансовия пазар, както и структурата на здравеопазването и водоснабдяването.

2.27. Още през 2011 г. ⁽¹⁾ ЕИСК изтъкна, че търговски партньори като Канада и САЩ разполагат с механизми за контрол на преките чуждестранни инвестиции и че инвестициите трябва да бъдат част от една по-широка външна политика на ЕС.

2.28. ЕИСК посочва, че в САЩ съществува широкообхванат и много гъвкав инструментариум за скрининг на инвестициите. Контролът върху чуждестранните инвестиции в САЩ се осъществява на федерално равнище от междуправителствена комисия — CFIUS. Тя може да спре, забрани или обвърже с условия трансакция, която отхвърля. Основната ѝ задача е да определя риска за националната сигурност вследствие на сливания и придобивания на дружества, които биха могли да доведат до попадане на американско предприятие под чуждестранен контрол. Рискът за националната

⁽¹⁾ Становище на ЕИСК „Към цялостна европейската политика в областта на международните инвестиции, докладчик: г-н Peel (ОВ С 318, 29.10.2011 г., стр. 150).

сигурност е дефиниран като нарушаване на сигурността на САЩ посредством придобиване на критична технология или на части от инфраструктура. CFIUS определя собствените си правила за контрол, което ѝ дава възможност да адаптира тази дефиниция. Тази форма на скрининг на инвестициите може да бъде от интерес и за ЕС.

2.29. В Китай има секторни ограничения за чуждестранните инвестиции. Китайската Национална комисия за развитие и реформи (NDRC) и Министерството на търговията (MOFCOM) приеха версията за 2017 г. на Католага за ориентиране на чуждестранните инвестиции. Той съдържа национален „негативен списък“, в който се посочват отраслите, в които чуждестранните инвестиции са ограничени или забранени. „Ограничени“ означава, че се изисква предварително разрешение от MOFCOM. Изготвянето на този списък дава възможност на правителството да налага своите ограничения и условия. В негативния списък са включени както чувствителни в политически план сектори като печатните медии, така и цялата автомобилна промишленост, където действа специално правило за съвместните предприятия. За секторите без ограничения правителството изисква само регистрация на чуждестранните инвестиционни проекти.

2.30. ЕИСК посочва, че в стратегията „Made in China 2025“ са изброени ключови отрасли: „информационни технологии от следващо поколение, цифрова техника за управление и роботика от върхов клас, въздухоплавателно и космическо оборудване, оборудване за корабно инженерство и производство на високотехнологични морски кораби, високотехнологично оборудване за железопътния транспорт, енергоспестяващи превозни средства и превозни средства, използващи нови енергийни източници, електрическо оборудване, машини и съоръжения за селското стопанство, нови материали, биомедицина и медицински уреди от най-висок клас“. Могат да се очакват по-голям брой придобивания на европейски предприятия в тези отрасли.

2.31. ЕИСК установява, че резерви по отношение на преките чуждестранни инвестиции има не само спрямо Китай. Руските инвестиции, най-вече в енергийния сектор, будят в засегнатите страни загриженост по отношение на възможна зависимост в този стратегически важен сектор.

2.32. ЕИСК смята обхвата на предложението скрининг на инвестициите за твърде ограничен и предлага контролът на инвестициите да обхване и стратегически сектори, най-вече ключовите технологии. При определянето на тези стратегически сектори трябва да се вземе предвид и инициативата „Made in China 2025“.

2.33. ЕИСК е на мнение, че подобен скрининг на инвестициите, който включва и стратегически значими ключови технологии, не нарушава правилата на СТО. ЕС въведе в действие Споразумението за субсидиите и изравнителните мерки (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures — ASCM). Следователно преките чуждестранни инвестиции могат да бъдат отхвърляни, когато се засягат първостепенни интереси в сферата на сигурността. Според ЕИСК такива първостепенни интереси са засегнати, когато става дума за запазване на ценностите на едно общество. По-силно ограничаване на преките чуждестранни инвестиции е възможно в случаите, когато инвеститорът е контролиран от дадено правителство или е в близки отношения с него.

2.34. ЕИСК споделя мнението на Комисията, че при процедурата на скрининг следва да се взема предвид дали чуждестранният инвеститор е контролиран от правителството на трета държава, включително чрез финансиране в значителен размер. ЕИСК предлага в регламента да се предвиди специална процедура за скрининг на преките чуждестранни инвестиции от страна на държавни или близки до правителството инвеститори от трети държави.

2.35. ЕИСК изразява убеждението си, че процесът на скрининг ще бъде по-ефективен, ако се прилага спрямо планирани преки чуждестранни инвестиции, а не върху вече направени преки инвестиции, и призовава Комисията да включи това предложение в предложението за регламент. Комитетът препоръчва преди всичко последващ мониторинг на инвестициите.

2.36. ЕИСК приветства предложението от Комисията регламент, но е очевидно, че проблемът не е обхванат в цялата му пълнота. В началото на законодателната процедура Комисията не е анализираща инвестиционните потоци и тяхното въздействие, а е започнала такъв анализ едва впоследствие.

3. Конкретни бележки

3.1. ЕИСК препоръчва сътрудничество със САЩ и други търговски партньори. Хармонизирането на правилата за скрининга на преките чуждестранни инвестиции в международен план ще ограничи конфликтите и ще насърчи инвестиционната сигурност. Със страни като Китай стремежът трябва да е насочен най-малкото към установяване на диалог относно тяхната инвестиционна политика в страната и чужбина. Целта следва да бъде сключването на инвестиционни и търговски споразумения, основани на стандартите на ЕС и принципа за реципрочност. Комитетът призовава преди всичко за ускоряването на преговорите за сключване на инвестиционно споразумение с Китай.

3.2. Продължителността на текущите процедури на скрининг може да се превърне в значителна пречка за потенциалните инвеститори и да се отрази върху цялостната конкурентоспособност на държавата. С оглед намаляването на тези отрицателни последици продължителността на процедурите на ЕС за скрининг на инвестициите не бива да бъде по-голяма от тази на националните процедури.

3.3. За избягване на допълнителна административна тежест трябва да се проучи дали следва да се установи минимална сума на инвестициите, над която да се изисква извършване на скрининг. При това следва да се вземе предвид, че учредяването на дружества може също да бъде от голямо значение за дадена ключова технология.

3.4. Въпреки че регламентът има за цел събиране на повече информация за преките чуждестранни инвестиции в ЕС и надзор върху използваните от държавите членки механизми за скрининг, на практика ще бъде много трудно да се гарантира хармонизираното му прилагане на равнище ЕС. Причина за това са различията между държавите членки, в които съществуват механизми за скрининг на преките чуждестранни инвестиции, и тези, в които няма такива механизми. Системата не бива да създава неравни права и задължения по отношение на сътрудничеството между страните и Европейския съюз относно обмена на информация в случаи, когато някои планирани или вече направени чуждестранни инвестиции биха могли да окажат въздействие върху сигурността или обществения ред.

3.5. Регламентът не задължава държавите членки, които получават коментари от други държави членки, да ги вземат надлежно предвид. Същото се отнася за становища на Комисията по отношение на държава членка, която не се е съобразила напълно с тях. Тези случаи изискват по-подробно обяснение. Не е ясно какви последици трябва да се очакват (ако изобщо има такива), когато Комисията не приеме за разумно обяснението на държавата членка.

3.6. При бъдещото разработване на скрининга на инвестициите би трябвало (най-малкото) да се вземат предвид допълнителни фактори, които могат да засегнат сигурността и обществения ред: практики, които нарушават лоялната търговия, ограничаване на конкуренцията, отсъствие на прозрачност на инвестициите. Инвестиционната и търговската политика трябва да бъдат част от промишлената политика на ЕС.

Брюксел, 19 април 2018 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно План за действие на ЕС за периода 2017—2019 г. — Преодоляване на разликата в заплащането на жените и мъжете

[COM(2017) 678 final]

(2018/C 262/17)

Докладчик: **Anne DEMELENNE**

Съдокладчик: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Сезиране	Европейска комисия, 13.12.2017 г.
Правно основание	член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Заетост, социални въпроси и гражданство“
Приемане от секцията	27.3.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	19.4.2018 г.
Пленарна сесия №	534
Резултат от гласуването	194/3/4
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. Заключение и препоръки

1.1. Като цяло ЕИСК приветства положените от Европейската комисия усилия за преодоляване на съществуващата разлика в заплащането на жените и мъжете, като в разглеждания план за действие предлага широк и съгласуван набор от дейности. Той обаче счита, че би било добре всяко от осемте направления да бъде доразвито.

1.2. ЕИСК препоръчва вниманието да се насочи върху културните корени и стереотипите в системите за образование и обучение, които влияят на избора на професия. Освен това препоръчва да се разгледат по-внимателно причините за сегрегацията на пазарите на труда и да се наложат по-строги мерки, с които да ѝ се противодейства.

1.3. ЕИСК споделя предложението на Комисията относно прозрачността на заплатите и одитите на заплащането в секторите и предприятията, за да се улесни събирането на индивидуализирани (статистически) данни и изготвянето на подходящи планове за действие. Европейският семестър е ефективно средство за насърчаване на държавите членки да предприемат спешно подходящи мерки и да създадат солидна инфраструктура от структури за прием на децата и за полагане на дългосрочни социални грижи, които да са достъпни и на поносима цена.

1.4. ЕИСК препоръчва да се продължат усилията във връзка със стратегията „Европа 2020“, за да се постигне целта за 75 % заетост на жените и мъжете, за предпочитане на пълно работно време.

1.5. Комитетът приветства факта, че Комисията признава съществената роля на социалните партньори в този процес като ключови участници на пазара на труда. Той подчертава както приноса на организациите на гражданското общество, така и на принципите на партньорство на основата на ясно определени отговорности.

1.6. ЕИСК приветства Комисията за вложените финансови средства за различните проекти, но подчертава, че е необходимо, в контекста на многогодишната финансова рамка, да се заделят и други, за да се реализира целият план за действие, по-специално за финансирането на инфраструктури за полагане на грижи, без това да е в тежест на държавите членки (при спазване на „златното правило“).

2. Увод

2.1. Принципът на равно заплащане е заложен в договорите за ЕС от 1957 г. Установяването на равно заплащане, като се насърчават правата на жените, е от полза за всички: това е напредък към честно и справедливо общество в интерес на всички⁽¹⁾. Борбите за правата на жените изведоха на преден план неравенствата между жените и мъжете, което накара законодателите (на всички равнища на управление) да предприемат мерки в тази област. Тези неравенства обаче продължават да съществуват в различните социални отношения, в семейството, в училището, в обществото, в политиката и на пазара на труда.

2.2. Премахването на „некоригираната“ разлика в заплащането между половете си остава истинско предизвикателство, което трябва да се преодолее. Задача на ЕС, държавите членки и социалните партньори, с помощта на гражданското общество, е да координират своите действия в рамките на целенасочени подходи, като съчетават прилагането на законодателни и незаконодателни мерки с цел едновременно отстраняване на множеството причини за неравенствата в заплащането на жените и мъжете както на национално, така и на европейско равнище, в рамките на прилагането на стратегията „Европа 2020“.

2.3. Разликата в заплащането между половете е по-малка в държавите, където общото равенство е на по-високо равнище, и в държавите, където е разширен обхватът на колективното договаряне. Според оценките увеличаване с 1 % на „обхвата“ на социалния диалог намалява разликата в заплащането между половете с 0,16 % и колкото по-висока е степента на координация при формиране на заплатите, толкова по-справедливо ще бъде разпределението на заплащането⁽²⁾.

3. Контекстът в цифри

3.1. Поради разликата в заплащането между половете, жените в ЕС продължават да печелят средно с 16,3 % по-малко от мъжете. Разбирането на причините и последиците от това явление е първата стъпка към премахване на разликата в заплащането между половете. Всички описани по-долу фактори от една страна са част от проблема, а от друга — от решението.

3.2. Равнище на заетост: стратегията „Европа 2020“ определи целта за 75 % заетост на жените и на мъжете през 2020 г. През 2014 г. обаче общото равнище на заетост в ЕС беше 64,9 %, като за жените то беше особено ниско (59,6 %, срещу 70,1 % за мъжете на възраст от 20 до 64 години). Участието на жените придобива съществено значение и трябва да бъде направена коренна промяна по отношение на пазара на труда, като се гарантира, че той ще е достъпен за жените. В своя доклад относно различията между половете по отношение на заетостта Европейската фондация за подобряване на условията на живот и труд (Eurofound) изчислява, че те струват на ЕС около 370 милиарда евро годишно или 2,8 % от БВП.

3.3. Работа на непълно работно време: през 2015 г. около 8 от 10 заети лица в ЕС работят на пълно работно време, а 2 от 10 на непълно. От тези 44,7 милиона работници на непълно работно време 10 милиона са били в положение на недостатъчна заетост, което означава, че те желаят да се увеличи работното им време. Това представлява над една пета (22,4 %) от всички работници на непълно работно време и 4,6 % от общата заетост в ЕС. Две трети от тези работници на непълно работно време в положение на непълна заетост са били жени (66 %). Това оказва отрицателно въздействие върху перспективите за обучение, кариерно развитие, обезщетенията за безработица и пенсионните права.

3.4. Баланс между половете на ръководни позиции: според индекса за равенството между половете за 2017 г., публикуван от изключително ефикасния Европейски институт за равенство между половете (EIGE), от осемте области, оценявани чрез индекса, най-ниско равенство е установено в сферата на разликата между представителството на мъжете и жените при вземането на политически, социални и икономически решения. При разглеждане по-специално на икономическата сфера, обаче, изданията на индекса за 2013 и 2017 г., взети заедно, показват постепенно увеличаване на броя на жените, които участват в управителните съвети — от 9 % до 21 % между 2003 г. и 2015 г. Такъв е случаят за държавите членки, които са приели задължително законодателство, като например Франция и Нидерландия. Тази оценка се отнася само за големите предприятия, листвани на фондовата борса.

3.5. Въпреки че микро- и малките и средните предприятия (МСП) представляват преобладаващата част от работодателите на континента (през 2014 г. те са били 99,8 % от всички предприятия в ЕС-28 и в тях са били наети близо 90 милиона души — 67 % от общата заетост), показателите и политическите мерки са съсредоточени върху най-големите управителни съвети. Макар че със законодателни мерки, въведени през последните десет години, беше постигнат значителен напредък, трябва да се положат допълнителни усилия. Отделните държави членки разполагат с различни инструменти: доброволни подходи, квоти, санкции и др.

⁽¹⁾ За добиване на обща представа вж. Световния доклад относно неравенството между половете за 2017 г.: <https://www.weforum.org/reports/the-global-gender-gap-report-2017>.

⁽²⁾ Резолюция, приета от изпълнителния комитет на ЕКП на заседанието от 17 и 18 юни 2015 г. „Колективното договаряне — мощен инструмент за премахване на разликата в заплащането на жените и мъжете“.

3.6. Кризата, а в някои държави членки и изборът на строги ограничения, свързани с бюджетните реформи, доведоха до по-малко средства и инвестиции в социалните и публичните инфраструктури. Не е направена никаква оценка на въздействието според пола, а достъпът до такива инфраструктури е станал по-труден. Все пак съществува пряка връзка между бедността на майките и рискът от бедност и социално изключване на децата. Освен това сега се вижда, че през 2015 г. разликата между мъжете и жените по отношение на пенсиите в ЕС ⁽³⁾ е възлизала на 38 %, което означава, че много повече жени са изложени на риск от бедност, когато достигнат напреднала възраст.

3.7. Сегрегацията между половете в професиите и в секторите: според Комисията сегрегацията между половете в секторите на дейност е един от основните фактори за разликата в заплащането между половете. В редица сектори и професии продължават да преобладават мъжете или жените: по-малко жени избират да работят в сектори с по-добро заплащане като строителството, промишлеността, транспорта, научните изследвания и ИКТ. „Привличането на повече жени в сектора на науката, технологиите, инженерството и математиката ще допринесе за увеличаване на БВП на ЕС на глава от населението с 2,2 до 3,0 % през 2050 г.“ ⁽⁴⁾. От друга страна, Комисията отбелязва, че мъжете, обратно, рядко започват работа в сектори, които са ключови за бъдещето на обществото и европейската икономика, като например образованието, сестринските медицински грижи и професиите, свързани с полагането на грижи в сферата на здравеопазването.

3.8. Според плана за действие, жените напускат пазара на труда, за да се грижат за децата и/или за членовете на своите семейства, а когато не напускат напълно пазара на труда, често приемат по-ниско квалифицирана работа, за да пригледат семейните си задължения към връщането си на работа ⁽⁵⁾. Отрицателното въздействие от липсата на заведения за прием на децата, които да са качествени, достъпни и с дълго работно време, съобразено с участието на жените на пазара на труда, е разгледано в целите от Барселона, които, обаче, съвсем не са постигнати.

3.9. Трябва да се обърне особено внимание на въздействието на заплащането за определени уязвими групи (жени, глави на семейства с един родител, ниско квалифицирани жени и тези, които освен това са от имигрантски произход, жени с увреждане и др.).

4. Предложеният план за действие

4.1. Планът за действие, предложен наскоро от Комисията, предвижда съгласуван набор от мерки за преодоляване на разликата в заплащането на жените и мъжете, които обхващат всички измерения, вместо да се изтъква само един фактор или причина. Тези мерки ще се подсилват взаимно. ЕИСК подкрепя този план, но препоръчва на Комисията да гарантира, че вече препоръчаните настоящи мерки са оценявани и да ги осъществява, ако е необходимо, посредством европейския семестър.

4.2. Бяха набелязани осем основни направления за действие:

1. по-добро прилагане на принципа на равно заплащане;
2. борба със сегрегацията в професиите и секторите (хоризонтална сегрегация);
3. преодоляване на „стъкления таван“ (вертикална сегрегация);
4. противодействие на отрицателните ефекти, свързани с полагането на грижи;
5. по-добро използване на уменията, усилията и отговорностите на жените;
6. борба с непрозрачността: разкриване на неравенствата и стереотипите;
7. привличане на общественото внимание и информиране за разликата в заплащането на жените и мъжете и
8. укрепване на партньорствата за преодоляване на разликата в заплащането на жените и мъжете.

За да бъдат ефективни тези действия, е необходимо да се установят синергии между мерките, предприети от основните заинтересовани страни на европейско, национално и корпоративно равнище.

⁽³⁾ Съвместен доклад за заетостта за 2017 г. (Joint Employment Report 2017).

⁽⁴⁾ COM(2017) 678 final.

⁽⁵⁾ ОВ С 129, 11.4.2018 г., стр. 44.

4.3. ЕИСК отбелязва, че повечето от предложените мерки в полза на равенството между мъжете и жените са подходящи, и счита, че този амбициозен план за действие ще се окаже ефективен, ако се опира на общо разбиране на факторите, които водят до разлика в заплащането между половете. Във връзка с това важен елемент е събирането на статистическа информация от Евростат, която трябва да се основава на индивидуализирани данни, а не на тези за домакинствата, тъй като те допринасят за скриване на бедността на жените. Трябва да се разчита и на активното участие на всички заинтересовани страни от публичния и частния сектор на всички равнища: местни власти, институции на ЕС, държави членки, социални партньори, публични и частни предприятия, преподавателски колективи, организации на гражданското общество и др.

4.4. ЕИСК припомня на държавите членки нуждата да се инвестира в недискриминационни и приобщаващи образователни системи. Трябва да бъде насърчавана по-балансирана представеност на двата пола в достъпа до образование по дисциплините на бъдещето, като НТИМ (наука, технологии, включително информационните и комуникационни технологии, инженерство, математика), за да се даде възможност на момичетата да получат работни места в по-обещаващи сектори с по-добро заплащане. Освен това би било необходимо жените да могат да се ползват от допълнително обучение през целия си професионален път (посредством новите технологии, като например дистанционно обучение), което е отличен мотив за повишение и оттам за увеличаване на заплатата. Освен това, за да се посрещнат демографските предизвикателства, без жените да се поставят в неизгодно положение, би било добре да се насърчава еднаквата представеност на двата пола в социалните сектори, в които участието на жените е по-голямо.

4.5. ЕИСК призовава Комисията да повишава осведомеността на предприятията по въпросите за равното заплащане на жените и мъжете, по-специално в техен собствен интерес, а именно като подобри достъпа до работната сила на жените с оглед на предизвикателствата, свързани с демографските промени и нарастващия недостиг на умения.

4.6. Като цяло ЕИСК счита, че обществата би трябвало да направят повече, за да отстранят причините от културно естество и отдавна установените стереотипи, които допринасят за все още съществуващата разлика в заплащането. Комисията трябва да следи за оценката на това, което е създадено, и да укрепва настоящите мерки.

5. Съществената роля на социалните партньори и организации и на гражданското общество

5.1. Социалните партньори са силно ангажирани с постигането на равенството между мъжете и жените и решаването на свързаните с него проблеми.

5.2. Рамката на действие за равенството между половете от 2005 г., подписана от социалните партньори, вече показва как да се разглежда въпросът за разликата в заплащането на мъжете и жените: да се използват съществуващи практически инструменти и да се изготвят ясни и актуализирани статистически данни на секторно/национално равнище, за да се даде възможност на социалните партньори да анализират и разберат сложните причини за разликата в заплащането, като се гарантира, че схемите за заплащане, в това число схемите за оценка на работните места и заплащането (брутно, а не почасово заплащане) са прозрачни и неутрални от гледна точка на пола, като в същото време се обръща внимание на евентуалните дискриминационни последици от тях.

5.3. С цел да се отговори на опасенията на работодателите за допълнителна административна тежест, ще е необходимо да се предвидят подходящи съпътстващи мерки за предприятията. Равното заплащане влиза в обхвата на отговорностите на профсъюзите и работодателите. Разбира се, трябва да бъдат създадени инициативи за насърчаване на равенството в образованието, на пазара на труда, в детските заведения и т.н. Въпреки това, прозрачността по отношение на заплащането също е алтернатива, тъй като прозрачността и одитите на заплащането имат своето място в този процес. Предприятията започват да се ангажират за борба с всички форми на дискриминация на работното място и вече се заемат с решаването на тези проблеми, за да гарантират неутрални по отношение на пола схеми за заплащане, в съответствие с многообразието на националните системи за професионални отношения. Важно е всички заинтересовани страни да играят своята роля за премахване на разликата в заплащането между половете и да обясняват истинските причини за това, да гарантират последователен и основан на фактите дебат и да изясняват евентуални погрешни идеи.

5.4. По отношение на профсъюзите, същите признават, че наличието на солидна и благоприятна за равенството между половете правна рамка може да бъде важен фактор за насърчаване на преговорите, и по-специално да се убедят работодателите в икономическата и социалната значимост на преговорите за равенството. Във връзка с това анкета, проведена от Европейската конфедерация на профсъюзите (ЕКП), констатира, че най-често срещаните договорености относно заплащането, с които се цели намаляване на разликата в заплащането на мъжете и жените, са тези, които се фокусират върху минималните заплати и увеличаването на заплатата на нископлатените работници. Според същата анкета само 20 % от профсъюзите са договорили споразумения за борба срещу професионалната сегрегация посредством предоставянето по-големи увеличения на заплащането на работниците с ниски заплати от секторите, в които преобладават жените.

5.5. Въпреки че много работнички членуват в профсъюзите, участието на жените в изпълнителните им органи се увеличава много бавно. Профсъюзните ръководства трябва да се стремят към балансирана представеност при изготвянето на план за действие за представеността на двата пола. Подобна ситуация се наблюдава в органите за вземане на решения на организациите на работодателите (частни и публични) и организациите на гражданското общество, които също би трябвало да се стремят към по-балансирана представеност на двата пола при разработването на стратегия в сферата на равенството между половете.

6. Перспективи

6.1. Годишният обзор на растежа за 2018 г.⁽⁶⁾ е насочен към извличане на полза от благоприятния импулс, породен от настоящото икономическо развитие. В него се акцентира върху реформите, насочени, съгласно „златното правило“ за балансиран бюджет, към стимулиране на инвестициите в човешкия капитал и социалните сектори и подобряване на функционирането на пазарите на продукти, на стоки и на труда с цел насърчаване на производителността и растежа в дългосрочен план, както и към подобряване на приобщаването посредством по-качествени публични разходи, по-справедливо данъчно облагане и модернизиране на публичните институции.

6.2. Освен това годишният обзор на растежа може да доведе до определянето на допълнителни етапи в целия цикъл на европейския семестър, като в националните доклади и в специфичните за всяка държава препоръки се включат всички фактори, които влияят върху разликата в заплащането между половете.

6.3. Европейският стълб на социалните права би трябвало да бъде напълно интегриран в него, като се даде приоритет на реформите, насочени към стимулиране на придобиването на умения от работниците, насърчаване на равните възможности на пазара на труда и на справедливите условия на труд, повишаване на производителността на труда, за да се подкрепи растежът на заплатите, по-специално на най-ниските, и към постигане на по-добре адаптирани и по-надеждни системи за социална защита.

6.4. Ето защо ЕИСК изразява надежда, че настоящата благоприятна конюнктура, която се дължи на известен икономически растеж и на европейския стълб на социалните права, ще може да даде нов импулс за намаляване на разликата в заплащането на жените и мъжете, както и че предложеният план за действие ще се окаже действително ефективен. Ако това не се осъществи до края на 2019 г., ЕИСК ще разгледа възможността да препоръча на Комисията да предложи законодателни и незаконодателни мерки на най-подходящото равнище, по-специално в сферата на санкциите и/или стимулите.

Брюксел, 19 април 2018 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

⁽⁶⁾ COM(2017) 690 final.

Приложение

По-долу е представен списък на основните документи, чиято цел е намаляване на неравенствата между половете, и по-специално на разликата в заплащането на мъжете и жените:

- Директива 2006/54/ЕО за прилагането на принципа на равните възможности и равното третиране на мъжете и жените в областта на заетостта и професиите (преработена), която включва принципа на равното заплащане, заложен в договорите за ЕС от 1957 г.;
 - Конвенция 100 на МОТ за равенството в заплащането, 1951 г.;
 - Препоръка на Комисията относно укрепването чрез прозрачност на принципа на равното заплащане за мъжете и жените [2014/124/ЕС] и доклада относно прилагането на препоръка C(2014) 1405 от страна на Комисията [COM(2017) 671 final];
 - Стратегически ангажимент на Европейската комисия за равенство между половете за периода 2016—2019 г.;
 - Предложение за Директива за подобряване на баланса между половете сред директорите без изпълнителни функции на дружествата, допуснати до борсова търговия, и свързани с това мерки [COM(2012) 614 final];
 - Римската декларация, 2017 г.;
 - Междунституционална прокламация на Европейски съюз на социалните права на 17 ноември 2017 г. на Социалната среща на върха за справедливост на заетостта и растежа, проведена в Гьотеборг (Швеция);
 - Предложение за директива относно равновесието между професионалния и личния живот на родителите и лицата, полагащи грижи [COM(2017) 253 final]; и
 - План за действие на ЕС за периода 2017—2019 г. — Преодоляване на разликата в заплащането на жените и мъжете [COM(2017) 678 final].
-

ISSN 1977-0855 (електронно издание)
ISSN 1830-365X (печатно издание)



Служба за публикации на Европейския съюз
2985 Люксембург
ЛЮКСЕМБУРГ

BG