



### Съдържание

#### I Резолуции, препоръки и становища

##### СТАНОВИЩА

###### Европейски икономически и социален комитет

###### 497-а пленарна сесия на ЕИСК, 25 и 26 март 2014 г.

2014/C 226/01	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Пазарни инструменти за икономика с ефективно използване на ресурсите и ниски въглеродни емисии в ЕС“ (становище по собствена инициатива) . . . . .	1
2014/C 226/02	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Ролята и бъдещето на свободните професии в европейското гражданско общество през 2020 г.“ (становище по собствена инициатива). . . . .	10
2014/C 226/03	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Устав на европейското взаимоспомагателно дружество: възприемане, роля и принос на гражданското общество“ (становище по собствена инициатива) . . . . .	17
2014/C 226/04	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Въздействието на социалните инвестиции върху заетостта и публичните бюджети“ (становище по собствена инициатива) . . . . .	21

#### III Подготвителни актове

##### ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

###### 497-а пленарна сесия на ЕИСК, 25 и 26 март 2014 г.

2014/C 226/05	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно съобщение на Комисията „Постигане на вътрешния пазар на електроенергия и извличане на максимални ползи от публичната намеса“ C(2013) 7243 final . . . . .	28
2014/C 226/06	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно морските лица за изменение на директиви 2008/94/ЕО, 2009/38/ЕО, 2002/14/ЕО, 98/59/ЕО и 2001/23/ЕО“ COM(2013) 798 final — 2013/0390 COD . . .	35

2014/C 226/07	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 2011/96/ЕС относно общата система за данъчно облагане на дружества майки и дъщерни дружества от различни държави членки“ COM(2013) 814 <i>final</i> — 2013/0400 (CNS). . . . .	40
2014/C 226/08	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 861/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 11 юли 2007 г. за създаване на европейска процедура за искове с малък материален интерес и Регламент (ЕО) № 1896/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 г. за създаване на процедура за европейска заповед за плащане“ COM(2013) 794 <i>final</i> — 2013/0403 (COD). . . . .	43
2014/C 226/09	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно закрилата на неразкрити ноу-хау и търговска информация (търговски тайни) срещу тяхното незаконно придобиване, използване и разкриване“ COM(2013) 813 <i>final</i> — 2013/0402 (COD). . . . .	48
2014/C 226/10	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Съвета за създаването на съвместното предприятие Shift2Rail“ COM(2013) 922 <i>final</i> — 2013/0445 (NLE). . . . .	54
2014/C 226/11	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета относно участието на Европейския съюз в увеличаването на капитала на Европейския инвестиционен фонд“ COM(2014) 66 <i>final</i> — 2014/0034 (COD) . . . . .	61
2014/C 226/12	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно укрепването на някои аспекти на презумпцията за невиновност и на правото на лицата да присъстват на съдебния процес в наказателното производство“ COM(2013) 821 <i>final</i> — 2013/0407 (COD), „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно процесуалните гаранции за децата, заподозрени или обвиняеми по наказателни производства“ COM(2013) 822 <i>final</i> — 2013/0408 (COD), „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно временната правна помощ за заподозрените или обвиняемите, които са задържани, и правната помощ при производствата по европейска заповед за арест“ COM(2013) 824 <i>final</i> — 2013/0409 (COD) и „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Постигане на напредък по Програмата на Европейския съюз в областта на процесуалните гаранции за заподозрените или обвиняемите – укрепване на основите на европейското пространство на наказателно правосъдие“ COM(2013) 820 <i>final</i> . . . . .	63
2014/C 226/13	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Съвета за установяване на максимално допустимите нива на радиоактивно замърсяване на храните и фуражите след ядрена авария или друг случай на радиологично замърсяване“ COM(2013) 943 <i>final</i> — 2013/0451 NLE. . . . .	68
2014/C 226/14	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на директиви 89/608/ЕИО, 90/425/ЕИО и 91/496/ЕИО по отношение на препратките към законодателството в зоотехническата област“ COM(2014) 4 <i>final</i> — 2014/0033 COD. . . . .	69
2014/C 226/15	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за зоотехническите и генеалогичните условия за търговия и внос в Съюза на разплодни животни и зародишни продукти от тях“ COM(2014) 5 <i>final</i> — 2014/0032 COD	70

## I

(Резолюции, препоръки и становища)

## СТАНОВИЩА

## ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

497-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ НА ЕИСК, 25 И 26 МАРТ 2014 Г.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Пазарни инструменти за икономика с ефективно използване на ресурсите и ниски въглеродни емисии в ЕС“ (становище по собствена инициатива)**

(2014/C 226/01)

Докладчик: г-н **Martin Siecker**

Съдокладчик: г-н **Lutz Ribbe**

На 18 септември 2013 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността, да изготви становище по собствена инициатива относно

*„Пазарни инструменти за икономика с ефективно използване на ресурсите и ниски въглеродни емисии в ЕС“.*

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 3 март 2014 г.

На 297-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 март 2014 г. (заседание от 25 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 123 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 6 гласа „въздържал се“.

## 1. **Заклучения и препоръки**

1.1 Напредъкът в прехода към икономика с ефективно използване на ресурсите и ниски въглеродни емисии се оказва твърде бавен. Ако ЕС желае да постигне по разходоефективен и социално приемлив начин целите за 2050 г., приети от държавите членки и подкрепени в редица становища на ЕИСК, трябва да напредва с по-бързи темпове. Това може да бъде постигнато чрез съчетание от ясна, ефективна, силна и ефикасна регулаторна рамка и предсказуеми пазарни инструменти (ПИ). Договорените от държавите членки цели за намаляване на въглеродните емисии са предназначени да забавят изчерпването на ресурсите и глобалното затопляне, като по този начин предотвратят бъдеща екологична криза. Средносрочната цел в тази посока ще трябва да включва силна експанзия на възобновяемите източници на енергия и значително намаляване на използването на въглища, освен ако улавянето и съхранението на въглерод не се окаже приложимо и социално приемливо.

1.2 Въздействието на настоящата икономическа и финансова криза постави ценообразуването на енергията в центъра на вниманието поради въздействието на високите цени на енергията върху енергийните разходи на домакинствата в условия на бюджетни ограничения и върху конкурентоспособността на предприятията. Енергията се разглежда като тежест за възстановяването вместо като част от решението. Въпреки че на тези реални тревоги следва да се обърне внимание, жизненоважно е по-специално в енергийния сектор да се работи по дългосрочна преходна програма, включваща ангажимент за ясни насоки и стабилност на различните политики и свързаните с тях механизми за подкрепа. Важността на пазарните инструменти (ПИ) се състои в това, че те трябва както да доведат до напредък в прехода към икономика с ефективно използване на ресурсите и ниски въглеродни емисии, така и да предоставят подкрепа за възстановяването на икономиката.

1.3 Бюджетната реформа в областта на околната среда (БРОС) има за цел да се използват пазарни механизми за противодействие на отрицателните външни фактори, свързани с използването на природни ресурси; това се прави без отражение върху бюджета чрез намаляване на данъчната тежест върху трудовите възнаграждения. Същевременно при БРОС се прилага по-систематично принципът „замърсителят плаща“ чрез постепенното премахване на вредни за околната среда субсидии и пренасочване на данъчното облагане от трудовите доходи към използването на ресурси. В резултат на това реформата може да коригира неуспехите на пазара, да подобри икономическата ефективност, да спомогне за развитието на нови отрасли, осигуряващи устойчиви и местни работни места, да създаде ясна и предсказуема среда за новаторски екологосъобразни инвестиции и да допринесе за възстановяването на бюджетната стабилност след рецесията чрез привличане на допълнителни приходи.

1.4 Цените на енергията нарастват във всички сектори. Това предизвиква недоволство у домакинствата и предприятията в много държави членки. Необходимо е да се проведат подробни проучвания, за да се определи причината за тези по-високи цени (производство, дистрибуция, данъци) и да се установи в кои случаи възобновяемите източници на енергия са допринесли за по-високите цени на електричеството или за стабилизирането или намаляването на цените. Комитетът насърчава държавите членки да продължат внимателно усилията си за осъществяване на бюджетната реформа в областта на околната среда, особено в период на криза, в очакване на своевременна по-съществена реформа на данъчните им системи. Гарантирането на подходящи цени на въглерода в ЕС, а оттам и на договореното световно равнище, трябва да бъде основен елемент на тази реформа. Комитетът приканва Комисията да направи БРОС неразделна и постоянна част от европейския семестър, като постави специален акцент върху насърчаването на енергийната ефективност.

1.5 Понастоящем използването на ПИ в ЕС не е достатъчно последователно и съгласувано. Държавите — членки на ЕС, не използват пълноценно възможностите, предлагани от прехода към икономика с ниски въглеродни емисии, за иновации и модернизация на промишлеността и насърчаване на заетостта. Автомобилният сектор е добър пример за успешно постигане на целта за намаляване на употребата на въглеродороди чрез използване на подходящо съчетание от регулаторни и пазарни инструменти. Необходимо е ПИ да бъдат укрепени и усъвършенствани по начин, който да дава силен знак на пазарите. Комитетът призовава държавите членки да следват и прилагат принципите на най-добрите практики, приети в неотдавнашното съобщение на Комисията относно вътрешните енергийни пазари и свързаните с тях насоки<sup>(1)</sup>. Няма съмнение, че завършването на единния енергиен пазар би премахнало големите разлики в цените между държавите членки. Нещо повече, завършването на междудържавните енергийни мрежи би намалило разходите за прехода към енергия от възобновяеми източници като осигури по-широк достъп до централите с неизползвани мощности.

1.6 В допълнение към политиките в областта на енергетиката Комитетът отбелязва, че в бъдеще ПИ могат да се използват и при други стратегии за подобряване на ефикасното използване на природните ресурси и намаляване на емисиите на въглерод, като рециклиране, по-устойчиво управление на отпадъците и по-устойчиво селско стопанство.

1.7 Реформата на екологичния данък (РЕД) стимулира прехвърлянето на данъчната тежест от трудовото възнаграждение към използването на ресурсите, като по този начин улеснява запазването на съществуващите работни места и създаването на нови в голям брой икономически сектори. Друга възможност е в конкретен сектор като енергетиката да се облагат вредните емисии на CO<sub>2</sub>, отделяни при използването на изкопаеми горива, а постъпленията да се използват за субсидиране на въвеждането на по-чисти нови технологии, като енергия от възобновяеми източници, и за постигането на енергийна ефективност, с цел да се създаде много по-устойчив енергиен микс, като едновременно с това средните цени на енергията или сметките за електроенергия се задържат на по-приемливи равнища. Тя може да допринесе за фискална консолидация с малко отрицателно въздействие върху икономическия растеж и заетостта в сравнение с други преки или непреки данъци. Европейската комисия следва да има координираща и мотивираща роля в насърчаването на РЕД.

1.8 Комитетът намира за неприемлив факта, че вредни за околната среда дейности все още се субсидират необосновано в ЕС, както пряко чрез публичните бюджети, така и непряко под формата на „външни разходи“, които не се интернализируют в цените на продуктите поради недостатъчно прилагане на принципа „замърсителят плаща“. Подобни субсидии изкривяват пазарните сигнали и пречат на прехода към икономика с ефективно използване на ресурсите и ниски въглеродни емисии. ЕС отдавна се е ангажирал с постепенното премахване на вредните субсидии и интернализирането на външните разходи. Предвид целта на ЕС тези субсидии да бъдат премахнати до 2020 г., Комитетът изразява загриженост от липсата на достатъчно дейности. Комитетът призовава държавите членки да направят инвентаризация и да разработят планове за действие за премахване на вредните за околната среда субсидии, както е предвидено в рамките на целта. Комисията следва да има координираща и мотивираща роля и в тази област, например като я включи в процеса на европейския семестър.

<sup>(1)</sup> SWD(2013) 439 final.

1.9 Производството на слънчева и вятърна енергия има значително по-малко отражение върху околната среда отколкото енергията от изкопаеми горива. Най-добрите форми на производство на чиста енергия отчитат социалните и екологичните интереси и нуждите на бъдещите поколения, запазват националното производство и намаляват зависимостта от вноса на енергия, както и създават нови работни места. Въпреки това чистата енергия не може да се конкурира при равни условия на пазара, тъй като енергията от изкопаеми горива и атомната енергия получават повече субсидии (преки и непреки). На чистата енергия следва да се дадат равни шансове за развитие. Затова създаването на равни условия за производството на енергия е от първостепенна важност.

1.10 Въпреки че общата цел за преход към икономика с ниски въглеродни емисии се приема широко, скоростта на прехода и избраните методи все още са предмет на интензивни дебати. Налице е тревога, породена от неуспеха да се признае въздействието на рецесията и кризата с дълга върху преносния капацитет на европейската икономика. Съществуват и притеснения, че ускоряването на преходните мерки в краткосрочен и средносрочен план ще навреди на конкурентоспособността. В заключение, все още липсва консенсус относно положителното икономическо въздействие на преходните мерки и се счита, че отрицателните въздействия се пренебрегват. Тези тревоги са признати в настоящото становище, както и фактът, че те ще бъдат предмет на непрекъснато обсъждане. При все това Комитетът призовава ЕС и неговите държави членки да повишат чувството за неотложност във връзка с успешното създаване на бъдеще с ниски въглеродни емисии.

## 2. Въведение

2.1 Държавите — членки на ЕС, не действат достатъчно усърдно за коригиране на икономиките си спрямо изменението на климата. В ЕС се проведе всеобхватен и фундаментален дебат за това дали е необходимо обществото да се приспособява към устойчивото развитие и изменението на климата. В резултат беше постигнато съгласие по посоката на действие на устойчивото развитие, включително прехода към по-екологосъобразна икономика. Тази политическа насока е потвърдена в няколко документа: Стратегията за устойчиво развитие от 2001 г., преразгледана през 2006 г.; Седмата програма за действие в областта на околната среда; водещата инициатива „Европа за ефективно използване на ресурсите“ на стратегията „Европа 2020“; Пътната карта за ефективно използване на ресурсите в Европа; и Пътната карта за постигане до 2050 г. на конкурентоспособна икономика с ниска въглеродна интензивност. Комитетът подкрепи тази амбиция в редица свои становища.

2.2 През последните пет години всички държави членки бяха изправени в по-голяма или по-малка степен пред предизвикателства, породени от банковата криза и кризата с държавния дълг, които бяха усложнени от най-тежката икономическа рецесия. Промяната на цените на енергията за домакинствата и предприятията в условия на бюджетни ограничения и с оглед на по-ниските цени на конкурентите в световен мащаб повдигна въпроси за начина, по който се прилага политиката на ЕС в областта на околната среда и енергетиката с оглед на нейните потенциални отрицателни въздействия. Положението е критично и трябва да бъде намерено решение. Пазарните инструменти трябва да се прилагат така, че да водят както до създаване на по-екологосъобразна икономика, така и до подкрепа за възстановяването на икономиката.

2.3 Въпреки че дебатът беше предизвикан отчасти от изменението на климата, дискусиите обхващаха и темите за икономиката и общественият напредък. Европа може да спечели много, ако застане начело на прехода към приобщаваща, екологична икономика. Неотдавнашно проучване на Комисията потвърди, че засега европейската промишленост запазва водещите си световни позиции благодарение на относително ниската си енергоемкост и високия процент на енергията от възобновяеми източници <sup>(2)</sup>. Комитетът е посочил възможността, която предоставя икономиката с ниски въглеродни емисии за нови устойчиви бизнес модели и индустриални промени <sup>(3)</sup>. Успешният, бърз преход представлява не само предизвикателство; този екологосъобразен икономически модел предлага на Съюза и прекрасна възможност да запази мястото си на световна икономическа сила. Същевременно е налице тревога, че в краткосрочен план цените на енергията са един от факторите, които обуславят деиндустриализацията и на тази тревога трябва да бъде намерен отговор. По-конкретно, отраслите с висока енергийна интензивност са засегнати от ниските цени на газа в САЩ и Русия. Въпреки това за по-голямата част от отраслите цените на енергията продължават да бъдат фактор с по-малко значение за конкурентоспособността в сравнение с общата производителност и цената на труда. Комисията превърна прехода към икономика с ефективно използване на ресурсите и ниски въглеродни емисии в основен елемент на своята водеща инициатива за насърчване на по-силна промишленост в Европа <sup>(4)</sup>, но сега посочва също, че преходът трябва да се извърши по начин, който отчита преобладаващите икономически и политически реалности <sup>(5)</sup>.

<sup>(2)</sup> Европейска комисия, Energy Economic Developments in Europe („Икономическото развитие и енергетиката в Европа“), European Economy, бр. 1/2014.

<sup>(3)</sup> Становище на ЕИСК относно „Бизнес модели за устойчив растеж, нисковъглеродна икономика и индустриални промени“, ОВ С 133/8, 9.5.2013 г..

<sup>(4)</sup> Съобщение относно „По-силна европейска промишленост за растеж и възстановяване на икономиката“, (COM(2012) 582 final).

<sup>(5)</sup> Съобщение относно „Политическа рамка за климат и енергетика за периода от 2020 до 2030 г.“ [COM(2014) 15].

2.4 Преходът към икономика с ниски въглеродни емисии несъмнено би повишил енергийната сигурност на Европа. Понастоящем Европа внася газ и нефт на стойност над 500 милиарда евро, част от които от политически нестабилни региони. Заменянето на вноса на гориво с произведена в ЕС електроенергия от възобновяеми източници би повишило издръжливостта на европейската икономика и би спомогнало за запазването на веригите за стойност в Европа. Ако този преход се осъществи навреме, с интелигентно управление на темпа на промяна и при подходящ баланс между икономическите, екологичните и социалните интереси, той може да изиграе ключова роля за преодоляването на кризата.

2.5 Този преход не може да се осъществява за сметка на конкурентоспособността на Европа и основното изискване е за по-високо равнище на икономическа активност, в която участват повече предприятия в повече сектори и се наемат повече служители. В този смисъл е невъзможно да се пренебрегне въздействието на евтината енергия, най-вече от шистов газ, която доведе до възход на производството в САЩ. Икономиката на ЕС изпитва крещяща необходимост от подобно индустриално възраждане, за да върне хората на работа и да увеличи данъчните приходи. Част от подобно възраждане ще изисква по-голяма сигурност и по-гъвкава реакция на енергийната политика на ЕС спрямо световния натиск, при същевременно запазване на общите цели за ниски въглеродни емисии.

2.6 Целта на ЕС е до 2050 г. емисиите на CO<sub>2</sub> да бъдат намалени с 80 % до 95 % спрямо равнището им през 1990 г. По оценки на Комисията, за постигането на тази цел всяка година в прехода към икономика с ниски въглеродни емисии следва да се инвестират допълнителни 1,5 % от европейския БВП. Ако не бъде направено нищо, Комисията оценява разходите на 50 милиарда евро годишно. За десетките милиони граждани на ЕС, които в момента са безработни или страдат от спад на стандарта на живот, обаче, тези „бъдещи разходи“ са много по-нереални в сравнение със сегашните им трудности. Ако не бъде намерено решение на това очевидно напрежение, постигането на целта може да се окаже значително по-скъпо във време и пари.

2.7 Амбицията и регулациите се състоят предимно от думи; политиката се основава на дела. В контекста на целите липсват достатъчно действия. Това се дължи на много причини: финансовата криза, липсата на действия от страна на държавите членки, промяна на политиките на държавите членки и съпротива от страна на нефтената и газовата промишленост. В допълнение съществуват и реална несигурност и корекции, породени от непредвиденото въздействие на нови събития или факти, например бързото развитие на добива на шистов газ в САЩ и събитията във Фукушима. В резултат непостоянните политики не осигуряват необходимата стабилна и предсказуема рамка. За незабавното продължаване на процеса на преход трябва да постигнем баланс между гъвкавостта на политиката и необходимите ангажменти за дългосрочни инвестиции и набор от подкрепящи ПИ. За тази цел е необходим интензивен диалог между всички заинтересовани страни по енергийната верига, европейските институции, държавите членки, предприятията и обществеността.

2.8 Подобно на всички други пазари, пазарът на енергия реагира на ценовите сигнали, подавани от преобладаващата регулаторна рамка. Ако енергийният пазар не осигурява предвидения в преходния план енергиен микс, то ценовите сигнали са грешни. Сигналите могат да бъдат променени, но трябва да се гарантира, че това няма да постави в силно неблагоприятно положение икономическите и социалните участници.

2.9 Преходът към икономика с ниски въглеродни емисии трябва да отчети социалните последици, по-специално върху заетостта. Комисията посочва, че броят на работните места в сферата на екологосъобразната икономика е продължил да расте по време на рецесията и се предвижда този растеж да се запази. Единствено секторите на енергийната ефективност и енергията от възобновяеми източници биха могли да създадат 5 милиона работни места до 2020 г. <sup>(6)</sup>.

Един справедлив преход се нуждае от активни политики за заетост, за да се осигурят достойни работни места. Ключът към това е възраждането на икономиката със съпътстващите го изисквания по отношение на енергийната политика, инфраструктурата и пазарите. Въздействието върху домакинствата с ниски доходи и върху цените на енергията трябва да се обмислят внимателно. Освен това на енергийния пазар реалните разходи за различните енергийни източници често не са отразени правилно в цените на енергията. За разлика от разходите при възобновяемите източниците на енергия, много от разходите при конвенционалните енергийни източници не се отчитат отделно в цените на енергията и не се плащат отделно в сметките за електричество, а са включени в държавния бюджет под формата на субсидии и са скрити под формата на външни разходи за покриване на отрицателното въздействие върху здравето и околната среда.

<sup>(6)</sup> Съобщение относно „Към възстановяване и създаване на работни места“, (COM (2012) 173 final).

2.10 Сложната материя на цените на енергията и въздействието на разходите върху битовите и промишлените потребители е разглеждана в съобщението на Комисията относно „Цени и разходи на енергията в Европа“<sup>(7)</sup>. Едно от заключенията е, че мерките „по отношение на елементите на налозите и данъците за енергийните политики“, които е с най-голямо увеличение през последните години, трябва да се прилагат възможно най-ефективно по отношение на разходите.

### 3. Пазарни инструменти

#### 3.1 Общи бележки

3.1.1 За постигането на намаление на въглеродните емисии са разработени множество правила на ЕС. Регулаторната рамка сама по себе си не върши работа; за да се осъществи преходът, са необходими финансови и икономически стимули, основаващи се на принципа на „тоягата и моркова“. В този процес важна роля играят пазарните инструменти (ПИ), като екологични данъци, търговия с квоти за емисии и реформа на субсидиите<sup>(8)</sup>.

3.1.2 Тези инструменти могат да коригират резултатите от пазарната дейност, тъй като те подобряват системата от ценови сигнали, като интернализират външните разходи и предлагат по-голяма гъвкавост и подкрепа за постигането на целите от предприятията и насърчават ефективността и иновациите.

3.1.3 ЕС и държавите членки са разработили определени инструменти, като реформа на екологичните данъци, постепенно премахване на вредните субсидии, търговия с квоти за емисии, насърчаване на енергията от възобновяеми източници и екологосъобразни обществени поръчки. По принцип наличните инструменти са подходящи. Проблемът се състои в залагането им в законодателството, правилното прилагане, контрол и принудително изпълнение, при което следва да се осигури подкрепата на гражданите. Ако тази верига не е достатъчно добре развита, съществува реален риск инструментите да не работят правилно, което би довело до по-ниски от очакваните резултати, като същевременно би натоварило домакинствата и предприятията с излишни разходи. Различията между разходите за енергия в държавите членки — като мярка за тази непоследователност — са удивителни.

3.1.4 Ако ЕС желае да постигне целите си по отношение на въглеродните емисии, той трябва да ускори процеса и да спечели обществеността на своя страна. Трябва да увеличим икономите на енергия и да заменим енергията от изкопаеми горива с такава от възобновяеми източници — два ключови фактора в прехода към екологосъобразна икономика. В прехода от енергия от въглеродни източници към енергия от възобновяеми източници трябва да се предвидят и дублиращи горива и междинни етапи с използване, например, на газ или атомна енергия. Начинът, по който държавите членки прилагат наличните инструменти, не дава достатъчно силен стимул за подобряване на функционирането на пазара. Важни инструменти, като екологичните данъци, не се използват в подходящ мащаб.

Това се дължи в голяма степен на факта, че енергийният микс, с който разполагат отделните държави членки, се различава значително в зависимост от географските особености, климата, природните ресурси и историята. Плановете за действие на държавите членки за намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub> и използваните от тях ПИ варират в съответствие с него.

3.1.5 Комитетът счита, че енергията от възобновяеми източници следва да бъде част от микса и да бъде приоритизирана по начин, който гарантира, че енергийните политики осигуряват подкрепа за икономическото развитие и за прехода към икономика с ниски въглеродни емисии. Дори тогава, независимо от различните условия в държавите членки, ЕИСК очаква с нетърпение завършването във възможно най-кратки срокове на трансевропейските мрежи. Тези връзки могат да осигурят ценен допълнителен ресурс за всяка национална стратегия.

3.1.6 Политиката в областта на околната среда следва да бъде тясно свързана с другите области на политиката. Децентрализираното производство на електроенергия в селските райони може да създаде много допълнителни работни места. Осигуряването на връзка между политиката в областта на околната среда и регионалната политика, заедно с техните фондове, може да подобри значително качеството на живота в селските райони.

<sup>(7)</sup> Съобщение относно „Цени и разходи на енергията в Европа“, (COM (2014) 21 final).

<sup>(8)</sup> „Зелена книга относно пазарните инструменти за опазването на околната среда и за целите на свързаните с това политики“, (COM (2007) 140 final).

### 3.2 Екологични данъци

3.2.1 Тези данъци се основават на идеята, че за икономическите дейности, които замърсяват околната среда, следва да има цена, която да разкрива истинските разходи за производството и потреблението, които не са отразени в пазарните цени, в съответствие с принципа „замърсителът плаща“. Например така е в Полша, където замърсяващите околната среда предприятия са задължени да правят вноски в национален фонд за опазване на околната среда и управление на водите, а този фонд от своя страна осигурява финансови стимули за програми за устойчивост. В ЕС право да налагат преки и непреки данъци имат държавите членки. Твърде малък брой държави членки имат конкретни екологични данъци; има и някои добри примери (напр. Финландия, Швеция, Дания, Нидерландия, Германия, Обединеното кралство, Словения и Естония). Машабът на изместената данъчна тежест е различен в различните държави членки; общата ѝ стойност се оценява на над 25 милиарда евро годишно<sup>(9)</sup>.

3.2.2 Независимо от успеха на екологичните данъци в някои държави членки, РЕД не достига пълния си потенциал да донесе мащабна промяна в данъчните политики. Следва да се подчертае, че РЕД предлага огромни възможности, особено като част от мерки за възстановяване на заетостта. Ако девизът на комисар Nedegaard „Облагай онова, което изгаряш, а не което печелиш“ бъде приложен на практика и данъчната тежест бъде изместена от трудовото възнаграждение към използването на ресурси, разходите за труд на работодателите ще намалят и ще се улесни създаването на нови работни места не само в екологосъобразни ниши, но и в много икономически сектори. РЕД би трябвало да е крайъгълният камък на необходимото общо реструктуриране на държавните финанси с цел постигане на фискална консолидация. Разбира се, подобна реформа не бива да повишава общата данъчна тежест и би следвало да е разходоефективна и екологично ефикасна. Трябва да се избягват увеличавания на разходите за енергия, надвишаващи възможностите за икономии чрез ефективност.

3.2.3 РЕД може да спомогне и за възстановяването от бюджетните дефицити. Екологичните данъци могат да допринесат за фискалната консолидация, като същевременно оказват по-малко отрицателно въздействие върху икономическия растеж и заетостта отколкото други преки и непреки данъци, като данък общ доход или ДДС<sup>(10)</sup>. Комисията следва да прилага в по-голяма степен подхода си да разглежда ползите от реформата на екологичните данъци в Годишния обзор на растежа и в европейския семестър.

### 3.3 Постепенно премахване на вредните субсидии

3.3.1 ЕС си е поставил за цел постепенно да премахне вредните за околната среда субсидии (ВОС) до 2020 г.<sup>(11)</sup>. Комисията обеща това през 2006 г. и през 2009 г. Също през 2009 г. Г-20 пое ангажимент за рационализиране и постепенно премахване на неефективните субсидии за изкопаеми горива, които насърчават разточителното потребление. Този ангажимент беше включен и в рамката на Азиатско-тихоокеанското икономическо сътрудничество и в резултатите от конференцията „Рио+20“. Въпреки тези обещания до момента не е направено достатъчно.

3.3.2 В световен план ОИСР докладва за ВОС в държавите членки — пряката бюджетна подкрепа плюс данъчните облекчения за изкопаеми горива възлизат на 55 до 90 милиарда долара годишно<sup>(12)</sup>. МАЕ изчислява, че субсидиите за изкопаеми горива в световен мащаб възлизат на 523 милиарда долара и нарича тези субсидии „обществен враг номер едно“<sup>(13)</sup>. По оценки на Световната банка годишните субсидии за изкопаеми горива достигат до 775 милиарда долара. Ако политиките не бъдат променени, субсидиите за изкопаеми горива ще нараснат неимоверно само за няколко години и ще причинят много допълнителни проблеми. Постепенното премахване на субсидиите до 2020 г. ще намали значително търсенето на енергия и ще намали емисиите на CO<sub>2</sub> с 1,7 гигатона, като същевременно ще осигури допълнителни приходи на правителствата.

<sup>(9)</sup> Институт за европейска политика в областта на околната среда (IEEP), *Reforming environmental taxes and harmful subsidies: challenges and opportunities* („Реформиране на екологичните данъци и вредните субсидии — предизвикателства и възможности“), стр. 6.

<sup>(10)</sup> Vivid Economics, *Carbon taxation and fiscal consolidation: the potential of carbon pricing to reduce Europe's fiscal deficits* („Облагане на въглерода и фискална консолидация — потенциалът на въглеродното ценообразуване за намаляване на бюджетните дефицити в Европа“), доклад, изготвен за Европейската фондация за климата и „Green Budget Europe“, май 2012 г.

<sup>(11)</sup> Решение № 1386/2013/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 20 ноември 2013 година относно Обща програма на Европейския съюз за действие за околната среда до 2020 година.

<sup>(12)</sup> ОИСР, *Fossil fuel subsidies: billions up in smoke?* („Пари на вятъра ли са субсидиите за изкопаемите горива?“), 2013 г.

<sup>(13)</sup> Европейска асоциация за вятърна енергия, съобщение за медиите, 4.2.2013 г.



3.3.3 До момента няма всеобхватни данни за субсидиите за изкопаеми горива в ЕС; цифрите от различни източници се различават. Общата картина показва, че те са силно субсидирани. На равнище ЕС субсидиите за изкопаеми горива достигат до 68,8 милиарда евро годишно, включително 26 милиарда евро преки субсидии и до 42,8 милиарда, които държавите членки и гражданите трябва да платят, за да компенсират отрицателните социални и здравни последици<sup>(14)</sup>. Вредните за околната среда субсидии не бяха въведени за целенасочено увреждане на здравето или околната среда и имаха други положителни цели, като осигуряване на евтина енергия от местни източници или създаване на заетост. ЕИСК насърчава държавите членки да решат дали искат да продължават да подкрепят тези цели и ако е така, как да направят това по екологосъобразен начин. Отправна точка би могло да бъде изработването на опис на ЕС, който да предоставя обща картина на тези субсидии.

3.3.4 Освен преките субсидии от обществените бюджети и външните разходи за здравеопазване, трябва да се вземат под внимание и допълнителните разходи, свързани с отрицателното въздействие от изгарянето на изкопаеми горива върху околната среда, като последващите разходи от екологични щети и от силни бури и наводнения, причинени от изменението на климата. Тези „външни разходи“ са последица от недостатъчното прилагане на принципа „замърсителът плаща“. По оценки на германската Федерална агенция по околна среда външните екологични разходи, свързани с производството на електроенергия от изкопаеми горива, възлизат на 80 евро на тон емисии CO<sub>2</sub><sup>(15)</sup>, което означава допълнителна тежест от 290 милиарда евро въз основа на факта, че изгарянето на гориво генерира емисии в размер на 3,652 милиарда тона CO<sub>2</sub><sup>(16)</sup>. Атомните електроцентрали в ЕС получават общи субсидии от 35 милиарда евро, без да се включват разходите за покриване на риска от инциденти и за обезвреждане на отпадъците. Възобновяемите източници на енергия получават преки субсидии на стойност 30 милиарда евро годишно.

3.3.5 Въпреки тези неравенства, технологията за производство на енергия от възобновяеми източници се развива бързо; цената на енергията от възобновяеми източници спада бързо през последните години (цената на слънчевите панели спадна с 85 %) и секторът създаде голям брой работни места, докато цената на енергията от изкопаеми източници неизменно остава висока. През октомври 2013 г. групи, имащи частни интереси в енергийния сектор, отправиха призив за прекратяване на субсидирането на производството на енергия от възобновяеми източници. Ако това се случи, енергията от възобновяеми източници няма да може да се конкурира с други системи за доставка на енергия поради отсъствието на равни условия.

3.3.6 Не всички субсидии са вредни. В ситуации, когато трябва да се разработят нови технологии в подкрепа на устойчиво бъдещо развитие на икономиката, може да бъде полезно да се предоставят субсидии в подкрепа на първоначалните изследвания, развойната дейност и инфраструктурата, докато новите технологии могат да съществуват самостоятелно на пазара. Подобна подкрепа се оказва от решаващо значение в ранните етапи на разработването на възобновяемите енергийни източници и трябва да продължи, докато те се наложат изцяло като конкурентни източници на енергия на бъдещето.

3.3.7 В Пътната карта за ефективно използване на ресурсите в Европа се предвиждаше държавите членки да са определили най-значимите ВОС посредством установени методологии до 2012 г. и да са изготвили планове и графици за постепенно премахване на ВОС, както и да са отчетли това като част от националните си програми за реформи. Не е постигнат достатъчен напредък в изпълнението на тези стъпки. В проучване на ГД „Околна среда“ от 2012 г. се прави преглед на безвъзмездните помощи и други видове субсидии<sup>(17)</sup>, отпускани за ВОС в ЕС, и се предлага пътна карта за преразглеждането на тези помощи. Комисията следва да разгледа този инструмент в рамките на настоящия европейски семестър.

#### 3.4 Схемата за търговия с емисии

3.4.1 Схемата на ЕС за търговия с емисии (СТЕ на ЕС) е основният европейски икономически инструмент, който се основава на принципа на лимитите на търговията и е насочен към намаляване на емисиите на парникови газове. Тази система има за цел да даде на предприятията силен стимул да инвестират в предотвратяване на емисиите на парникови газове, като им оставя гъвкавостта да направят това по най-ефикасния начин.

<sup>(14)</sup> Цифрите за преките субсидии са взети от Описа на разчетите за бюджетна подкрепа и данъчни разходи за изкопаеми горива за 2013 г. на ОИСП и от Института за изследвания в областта на околната среда (2013 г.), „Бюджетна подкрепа и данъчни разходи за изкопаеми горива: опис за шест държави — членки на ЕС, които не са членки на ОИСП“; цифрите за въздействието върху здравето са взети от доклада на Обединението за здраве и околна среда (Health & Environment Alliance — HEAL) „Неплатената сметка за здравеопазване — как захранваните с въглища електроцентрали ни разболяват“, доклад, публикуван през 2013 г.; вж. също статия във в-к Süddeutsche Zeitung от 14.10.2013 г. <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/foerderung-der-energiebranche-oettingersch-ent-subventionsbericht-1.1793957>.

<sup>(15)</sup> Федерална агенция по околна среда, Schätzung der Umweltkosten in den Bereichen Energie und Verkehr („Оценка на разходите за опазване на околната среда в енергийния и транспортния сектор“).

<sup>(16)</sup> Източник: „Енергетиката на ЕС в цифри — статистически справочник, 2013 г.“.

<sup>(17)</sup> Институт за европейска политика в областта на околната среда, „Проучване в подкрепа на постепенното премахване на вредните за околната среда субсидии“, октомври 2012 г.

3.4.2 Понастоящем СТЕ на ЕС е изправена пред дисбаланс между търсенето и предлагането, в резултат от който ценовите стимули са недостатъчни за насърчаване на необходимите инвестиции в нисковъглеродни технологии. Излишъкът в предлагането на квоти за емисии се дължи основно на неочаквано тежката икономическа криза и засиленото използване на международни кредити. Спешно трябва да се направи структурна реформа на СТЕ, за да се превърне схемата в силен стимул за инвестиции с цел ниски въглеродни емисии. Излишните квоти трябва да бъдат свалени от пазара, а останалите права да бъдат обвързани с бъдещите цели за намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub>, които ще са нужни за постигане на целта на ЕС за икономика с ниски въглеродни емисии през 2050 г. При подобна реформа би трябвало да се вземе предвид и технологичната осъществимост и икономическата жизнеспособност за предприятията и да се разглежда внимателно потенциалът за нежелани последици в бъдеще.

### 3.5 Корекция за въглерода на границата

3.5.1 Необходимо е да се предприемат по-нататъшни стъпки за справяне с „изместването на въглеродни емисии“, например чрез корекции за въглерод на границата, система за намаляване на емисиите от CO<sub>2</sub> при същевременно осигуряване на равни условия. При тази система цената на вносните стоки се увеличава на границата въз основа на изчисление на масата на емисиите за тези стоки. Моделите от неотдавнашно проучване<sup>(18)</sup> показват, че корекцията за въглерода на границата може да намали значително изместването на въглеродните емисии в съответните сектори.

3.5.2 Въпреки това корекциите за въглерод на границата във вида, в който се обсъждат понастоящем, не се приемат от някои основни търговски партньори на Европа. По този въпрос следва да се проведат преговори в рамките на СТО. Договорът позволява разглеждане на подобни „нетърговски“ въпроси. Трудността това да бъде осъществено, дължаща се на липсата на световно споразумение за цените на въглерода, не бива да се подценява. Тези опасения могат да бъдат преодоляни чрез по-добър дизайн на корекциите за въглерод на границата. В заключение, ако бъде изготвена умело, данъчната корекция за въглерод на границата не е антидъмпингов инструмент, а принос към една устойчива световна политика по отношение на климата.

### 3.6 Насърчаване на устойчива енергетика

3.6.1 Насърчаването на производството на енергия от възобновяеми източници е един от основните елементи на прехода към икономика с ниски въглеродни емисии. В това отношение ПИ могат да играят важна роля. Въвеждането на тези инструменти зависи от държавите членки, някои от които предпочетоха различни инструменти за субсидиране на енергията от възобновяеми източници — инвестиционна подкрепа и оперативна подкрепа, включително система за ценообразуване за върнати доставки. Опитът в няколко държави членки показва, че тази система е довела до най-голямо увеличение в производството на енергия от възобновяеми източници, често чрез осигуряване на гарантирани или щедри норми на възвръщаемост на инвестициите.

3.6.2 Важно е обаче преференциалните тарифи за стимулиране на въвеждането на форми на енергия от възобновяеми източници да не се финансира единствено посредством цялостно повишаване на цените на енергията; в противен случай съществува рискът те да предизвикат отрицателна обществена реакция спрямо тарифите и самите възобновяеми енергийни източници. За съжаление обаче това се случи на много места и отрицателната реакция е съвсем реална. Необходими са спешни мерки за корекция, които да консолидират подкрепата на гражданите за зелената революция.

3.6.3 Фактът, че държавите членки разполагат с различни схеми за подкрепа допринася за разпокъсаността на европейския енергиен пазар. Комитетът се застъпва за използването на ПИ, които да благоприятстват интеграцията на националните механизми в европейски енергиен пазар. Използването на механизмите за сътрудничество, както са определени в Директивата за възобновяемите енергийни източници от 2009 г., също е от първостепенно значение за възползването в по-голяма степен от синергиите на ЕС чрез пазара на електроенергия<sup>(19)</sup>.

### 3.7 ПИ в автомобилния сектор

3.7.1 Като цяло автомобилният пазар е добър пример за успешно прилагане на ПИ. Целта на прехода е да се намали и в крайна сметка да се премахне употребата на въглеводородни горива в сектора. Стратегията има четири елемента: регулиране, технология, инфраструктура и ПИ. Регулирането се използва за подобряване на консумацията на гориво и намаляване на емисиите при новите превозни средства с двигатели с вътрешно горене (ДВГ). Технологията прави възможно спазването на правилата за въглеводородите и разработването на електрически превозни средства (ЕПС). С по-широкото навлизане в употреба на ЕПС ще възникне необходимост от инфраструктура — станции за зареждане с уреди за отчитане, подмяна на акумулаторите и т.н. — която да дублира, а накрая и да замени съществуващата инфраструктура за снабдяване с въглеводороди. С напредъка на регулирането, технологиите и инфраструктурата ПИ могат да имат решаваща роля за прехода.

<sup>(18)</sup> Vivid Economics, Carbon taxation and fiscal consolidation: the potential of carbon pricing to reduce Europe's fiscal deficits („Облагане на въглерода и фискална консолидация — потенциалът на въглеродното ценообразуване за намаляване на бюджетните дефицити в Европа“), доклад, изготвен за Европейската фондация за климата и „Green Budget Europe“, май 2012 г.

<sup>(19)</sup> COM(2012) 164 final.

3.7.2 Най-очевидното приложение на ПИ се изразява в повишаването на данъците за въгледородните горива. Това накарало собствениците на превозни средства с ДВГ да преминат към по-малки, по-икономични превозни средства, обществен транспорт и велосипеди. Облагането на превозните средства с ДВГ беше също така приспособено, за да насърчи закупуването и използването на икономични превозни средства, било то чрез данъчното облагане на покупната цена или чрез годишните данъци за ползването на автомобила. Същата система на диференцирано данъчно облагане на превозните средства се използва в подкрепа на ЕПС, въпреки че пред широкото им въвеждане все още има много други пречки.

### 3.8 Екологосъобразни обществени поръчки

3.8.1 Със своя дял от 16 % от БВП на ЕС секторът на обществените поръчки е голям играч на пазара. Следователно екологосъобразните обществени поръчки са важен инструмент за насърчване на екологосъобразни продукти и услуги. С Плана за действие за устойчиво потребление и производство и Съобщението относно екологосъобразните обществени поръчки през последните години Комисията работи в посока на всеобхватна система от насоки и подкрепа. Въз основа на оценка на постиженията на държавите членки Комисията постави ориентировъчната цел до 2010 г. 50 % от всички разходи да бъдат екологосъобразни. Тази цел далеч не е постигната и следва да получи по-висок приоритет в плановете за действие на държавите членки.

### 3.9 Инвестиции от частния сектор

3.9.1 Преходът към по-устойчив модел на производство и потребление в енергетиката и други сектори означава фундаментално реструктуриране на икономиката. Правителствата и правителствените политики сами по себе си не могат да постигнат това. Необходимо е цялото общество да бъде ангажирано с тези въпроси и да се поддържа широк диалог на сътрудничество с всички заинтересовани страни, за да се изгради консенсус и ангажираност с нужните промени. Според Пътната карта за икономика с ниска въглеродна интензивност частният и публичният сектор трябва да инвестират допълнително 270 милиарда евро годишно през следващите 4 десетилетия. Една трета от тези инвестиции могат да се финансират с публични средства; останалите трябва да бъдат осигурени от частния сектор. Това са дългосрочни инвестиции. За Комисията тези инвестиции са основно прецизикачество, за да насочи отново ЕС по пътя към интелигентна, устойчива и приобщаваща икономика, например чрез европейски фондове за дългосрочни инвестиции (ЕФДИ) и Механизма за свързване на Европа (МСЕ).

3.9.2 Както се препоръчва от ОИСР в работния документ за околната среда от 2012 г., за да дадат възможност за инвестиции в устойчива на климатичните изменения инфраструктура с ниски въглеродни емисии и екологосъобразен растеж, правителствата би трябвало да разработят всеобхватни стратегически плановете за инфраструктура, които да са тясно свързани с националните цели в областта на изменението на климата. Комисията следва също така да потърси възможности за създаване на такъв инвестиционен климат за ЕФДИ във връзка с изграждането на устойчиво бъдеще. Във връзка с това инвестиционните приоритети на МСЕ и ЕФДИ би трябвало да бъдат в съответствие с целите на Пътната карта на ЕС за нисковъглеродна икономика и Енергийната пътна карта за периода до 2050 г., стратегията за адаптиране и обсъждания понастоящем пакет за климата и енергетиката за периода до 2030 г.

3.9.3 Подобни фондове биха могли да улеснят този вид инвестиции. Тъй като дългосрочният падеж на активите за финансиране е съобразен със задълженията на институционалните инвеститори, тези фондове могат да благоприятстват и привличането на ресурси от капиталовия пазар. Условието, разбира се, е тези инвестиции да бъдат привлекателни, понеже рисковете — особено регулаторните — са ограничени, тъй като има перспективи за достатъчна възвръщаемост и проектите, в които се инвестира, са финансово и технически обезпечени.

3.9.4 Иновативни фондове и финансови инструменти за привличане на ресурси от капиталовия пазар са добре дошли. Банковият сектор обаче ще продължава да финансира голяма част от европейската икономика с традиционните дългови инструменти. Ето защо екологизирането на банковите стандарти е изключително важно изискване за изместване на частното финансиране от конвенционални към нисковъглеродни и устойчиви на изменението на климата инвестиции. За да се постигнат целите в областта на климата и енергетиката, са необходими новаторски финансови инструменти, които да привлекат частно финансиране за инвестиции, които в противен случай няма да бъдат осъществени.

Брюксел, 25 март 2014 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Henri MALOSSE

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Ролята и бъдещето на свободните професии в европейското гражданско общество през 2020 г.“ (становище по собствена инициатива)**

(2014/С 226/02)

Докладчик: г-н Arno Metzler

На 14 февруари 2013 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността, да изготви становище по собствена инициатива относно:

*„Ролята и бъдещето на свободните професии в европейското гражданско общество през 2020 г.“*

(становище по собствена инициатива) <sup>(1)</sup>.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 10 февруари 2014 г.

На 497-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 март 2014 г. (заседание от 25 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 210 гласа „за“, 8 гласа „против“ и 11 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1. При условие, че бъдат адаптирани към обществените потребности, свободните професии са перспективни да дават съществен принос за качествено изпълнение на задачи в областта на „социалните блага“ като здравето и в областта на общественото осигуряване, за защита на гражданските права, както и за икономическото благоденствие. Свободните професии са съществен елемент на всяко демократично общество и представляват значителен потенциал за растеж на заетостта и на БВП.

1.2. В някои държави — членки на ЕС понятието „свободна професия“ не се използва. Категорията на тези професии, както и свързаните с нея обществени проблеми и решения на ЕС съществуват в целия ЕС. Често се критикуват слабости в прилагането на надзора и гарантирането на качеството, които обаче редовно се дължат на недостатъци на изпълнението, а не на грешки в системата.

1.3. Както регулирането, основано на правила („rules-based regulation“), така и регулирането, основано на принципи („principles-based regulation“), са подходящи за постигане на оптимално регулиране на свободните професии.

1.4. Предоставянето на услуги от страна на свободните професии се характеризира с информационна асиметрия между предоставящия услугата и получателя на услугата. Услугите засягат съществени въпроси на живота, здравето, правото или важни икономически въпроси. Затова доставчикът на услуги трябва да отговаря на особено високи професионални и етични изисквания.

1.5. За определени професии в немалко страни съществува регулиране на цените. То може да бъде от полза за защитата на потребителите. Регулирането на цените се нуждае от особено солидна обосновка и следва да бъде направено така, че да служи на общия интерес, а не на конкретна група по интереси.

1.6. Във всички държави членки професионалните сдружения или професионалните камари, представляват интересите на съответното съсловие, участват със съвети, а отчасти и ефективно в държавното регулиране и гарантират също, чрез непрекъснато и конкретно сътрудничество с институциите, защитата на общите интереси на гражданите и на държавата. Административното опростяване е един от приоритетите на упражняващите свободни професии, които влагат в него значителни икономически инвестиции в човешки и финансови ресурси без да получават от държавата каквато и да било форма на компенсация.

1.7. Държавите — членки на ЕС структурират и наблюдават самоуправлението в съответните държави. В този процес те трябва да не допускат противоречия между обосноваването на регулирането и представянето на интереси и следва да гарантират съответствие с очакванията на потребителите по отношение на знанията, етиката и профила на доставчика на услуги.

1.8. Приносът на свободните професии за доброто функциониране на административния, политическия и икономически живот на дадена държава членка е признат на национално и европейско равнище, тъй като те допринасят за модернизиранието и ефективността на публичните администрации и услугите за гражданите и потребителите.

---

<sup>(1)</sup> В рамките на изготвянето на становището ЕИСК възложи на Европейския център за свободни професии към Кьолнския университет да осъществи проучване „The State of Liberal Professions Concerning their Functions and Relevance to European Civil Society“ (Състоянието на свободните професии по отношение на техните функции и значението им за европейското гражданско общество, EESC/COMM/05/2013), чието публикуване е в процес на финализиране.

1.9. Свободните професии са с ключово значение за възможностите за заетост, предлагани на младите хора, които избират бъдеще в свободното предприемачество и инвестиране в собствените знания. Упражняващите свободна професия трябва да спазват законодателните норми и/или колективните договори по отношение на своите служители, с които имат договор за наемане на работа, и по отношение на младите хора, които придобиват професионална квалификация при тях чрез обучение, стаж, чиракуване или повишаване на квалификацията.

## 2. От „*artes liberales*“ до услуги, основаващи се на знанието

2.1. Понятието „свободна професия“ произлиза от понятието „*artes liberales*“, с което в древността били означавани дейности като осъществяването от учители, адвокати, строители, архитекти или инженери и лекари. Упражняването на „*artes liberales*“ е било привилегия на свободните граждани и на аристокрацията.

2.2. От 19-и век нататък „свободната професия“ вече не се определя от битността на личността като „свободно роден човек“, а от упражняваната дейност.

2.3. До началото на 19-и век някои свободни професии развили особено голяма близост до държавата. Това пречело на упражняването на функциите по независим начин, което същевременно водело до обществено подценяване. Особено силно засегнати от това били адвокатите, чието назначаване и преместване отчасти се решавало от съдилищата. Служебният надзор и дисциплинарната компетентност също били отчасти в правомощията на съдилищата.

2.4. Под влиянието на либерализма през 19-и век в различни страни — днес членки на ЕС — са се изградили съсловно съзнание на свободните професии и собствени, независими от държавата съсловни организации. Така адвокатурата се освободила от влиянието на държавата. Академичното лекарско съсловие също успяло да постигне ограничена свобода от държавното регулиране и контрол върху професията му.

2.5. Задачите по разрешаване на упражняването на професията, регулирането и надзора често се поемали от съсловни организации. По-късно регулирането било поверено на автономните сдружения/професионалните камари.

2.6. Новото понятие „свободна професия“ представлява социологично описание.

2.7. Характеристики на свободната професия са: предоставянето на висококачествена нематериална услуга с подчертано интелектуален характер въз основа на висококачествено (академично) образование, обвързаност на услугата с общото благосъстояние, професионално и икономически независимо поемане на функциите, предоставяне на услугата в лично качество, на собствена отговорност и по професионално независим начин, наличие на особено отношение на доверие между възложителя и изпълнителя, подчиняване на интереса за максимална печалба на интереса на изпълнителя за предоставяне на оптимално обслужване, както и обвързаност с точни и стриктни нормативни и етични професионални правила.

2.8. Една дейност може да се класифицира като свободна професия и тогава, когато определени характеристики липсват, но основните отличителни черти са налице. Така например в много държави членки няма пречка да бъде класифицирана като свободна професия дейност, извършвана в рамките на трудово правоотношение, но при запазване на професионалната независимост. ЕИСК констатира, че се е извършила диверсификация на свободните професии, както и на камарите или организациите, които съставляват рамката на техните дейности в либералната система в Европа. В съответствие с това новите свободни професии като тези на психолога, социалния работник, данъчния съветник, съветника при финансови проблеми, геодезиста или медиатора, които не се разглеждат като такива във всички държави, се нуждаят от приобщаващ подход.

2.9. Широтата на обхвата на понятието за свободна професия се разбира по различен начин в отделните държави членки, а в някои от тях то не се използва. В някои от тях към свободните професии спада само един основен кръг от професии: медицински професии, професии, свързани с предоставянето на съвети и консултации, като адвокати, данъчни съветници и одитори, трудови консултанти, инженерни и архитектурни професии. В други държави членки освен тях към свободните професии се причисляват и творческите професии.

2.10. Обща за всички държави членки е необходимостта да не се допуска злоупотреба с една от основните характеристики на свободните професии, а именно информационната асиметрия между предоставящия услугата и нейния получател. Услугите, предлагани от упражняващите свободни професии лица, имат комплексен характер и изискват високо равнище на експертни знания. Следователно получателят на услугата не разполага с достатъчно информация, специализирани познания и практически опит, за да може да прецени нейното качество при избора на предлагашия услугата и след получаването ѝ.

2.11. Ето защо свободните професии са професии, основани на доверие. Поради информационната асиметрия получателят на услугата трябва да разчита, че предлагащият услугата няма да се възползва от този недостиг на информация, а ще му предостави най-добрата възможна, съобразена с потребностите му услуга. Така с възлагането на услугата нейният получател дава кредит на доверие. Професионалните минимални стандарти и спазването на насоки за професионална етика са подходящите инструменти за защита на доверието на получателя на услугата.

### 3. Подходи при регулирането и тяхната цел

3.1. При регулирането на свободните професии държавите членки по принцип следват две различни техники — т.нар. подход, основан на принципи („*principles-based regulation*“), и подход чрез забраняващи и предписващи правила („*rules-based regulation*“).

3.2. Регулирането на свободните професии обединява моралните условия за упражняване на професията, както и съсловно-етичните стандарти. В тях намира израз социалната отговорност на свободните професии. Сборът от всички професионално-етични стандарти се нарича деонтология.

3.3. Регулирането въз основа на принципи („*principles-based regulation*“) се характеризира с формулирането на абстрактни професионално-правни принципи, които трябва да се конкретизират във всеки отделен случай („*outcomes-based regulation*“). По какъв начин лицата, ръководещи се от тези стандарти, да постигат във всеки конкретен случай поставените цели е оставено обаче на тяхно усмотрение. За разлика от това, регулирането въз основа на правила („*rules-based regulation*“) почива на казуистичен принцип.

3.4. И двата подхода на регулиране имат предимства и недостатъци. Те обаче съответстват на основния принцип на обществената грижа за получаване на независим съвет и подкрепа. Възможно е при това проблематиката и решенията да се променят с течение на времето, което изисква адаптиране на съществуващите правила и създаването на нови.

3.5. Периодичното преразглеждане на правилата от страна на ЕС е полезно в това отношение и би следвало да се въведе и на национално равнище. Така например стари свободни професии (например в строителството) биха могли да бъдат „освободени“ и — при необходимост — биха могли да се въведат нови правила, за да се вземат предвид новите свободни професии (например в областта на събирането на информация или кредитирането).

### 4. Икономически аспекти

4.1. Свободните професии имат значителен принос за създаването и поддържането на важна обществена инфраструктура. Приблизително всяко шесто самостоятелно заето лице работи в икономически сектор със силно присъствие на свободни професии, като тенденцията е към увеличаване на този дял. Същото се отнася за всеки шести работник.

4.2. Броят и дялът на самостоятелно заетите жени в икономически сектори с голямо участие на свободни професии е нараснал през наблюдавания период 2008 — 2012 г. Техният дял от около 45 % е значително по-висок от дела на самостоятелно заетите жени в икономиката като цяло (31,1 %).

4.3. Над едно от всеки десет евро в брутната добавена стойност идва от икономическите сектори, в които свободните професии са силно застъпени. В тези сектори през кризисната 2009 г. спадът на добавената стойност беше по-умерен отколкото общо във всички останали икономически сектори, както показват данните на равнище ЕС: бюра за консултантски и за инженерни услуги — съответно 600 000 и 550 000 фирми, правни консултации и одиторска дейност, архитектурни услуги, реклама и маркетинг — 315 000 и съответно 270 000 фирми.

4.4. Като се имат предвид потенциалът за растеж и дялът на този сектор в заетостта — предимно стабилни и висококвалифицирани работни места — дейността на лицата, упражняващи свободни професии, трябва да бъде призната и подкрепяна в цялото ѝ предприемаческо измерение. ЕИСК приветства факта, че Комисията признава упражняващите свободни професии като предприемачи и заявява волята си да подкрепя техния сектор, като ги включи по-конкретно в програмите за насърчаване на развитието и конкурентоспособността на МСП. Този подход предполага да се анализират и развият условията на структурите за упражняване на свободните професии, както впрочем изисква Директивата за услугите на вътрешния пазар. Свободните професии няма да могат да се развият, ако се упражняват само под формата на еднолични фирми или индивидуална практика. Те трябва да се разграничат от проблема „фиктивна самостоятелна заетост“.

### 5. Етика и стремеж към печалба

5.1. Във всички държави членки на свободните професии е вътрешно присъща връзката с общото благосъстояние. Медицинските професии и професиите в психо-социалната област поддържат инфраструктура за осигуряване на здравето на цялото население.

В демократичната правова държава професиите, свързани с правни и данъчни консултации, са част от гарантирането на индивидуалните свободи. Освен това те, заедно със съсловие на одиторите, осигуряват правилното протичане на икономическите процеси. Така тези професии имат непосредствена връзка с упражняването на основните права.

5.2. Същевременно от връзката на свободните професии с общото благосъстояние произтича особена етична отговорност. Професиите, свързани с правни и данъчни консултации, както и одиторите са от полза за правовата държава и освен това защитават имуществените интереси на своите възложители. Социалните работници и психолозите допринасят — в интерес на европейските граждани — за създаването на приобщаващ и много по-стабилен климат в междуличностен, психологически и социален аспект. Архитектурните и инженерните професии предпазват общността от опасности, свързани със строежи и технически съоръжения, и насърчават иновативните способности на обществото и качеството на живот на хората чрез по-нататъшното развитие на инфраструктурни съоръжения и чрез нови технологични разработки. Творческите професии допринасят за съхраняването и развитието на културата. Всичко това, както и описаната по-горе информационна асиметрия, предполагат образование на високо равнище и особено високи етични изисквания.

5.3. Особеното отношение на услугите, предоставяни от свободните професии, към общото благоденствие и произтичащите от това задължителни условия за предоставянето на услугата налагат подсигуриране чрез задължителни професионални правила и набор от общопризнати етични стандарти за поведение по отношение на съответната професия. Затова и във всички държави членки съществува поне минимална степен на регулиране. ЕИСК препоръчва всички камари, организации и сдружения на свободните професии да си изготвят етични стандарти и кодекси, както и да създадат постоянни деонтологични комисии в рамките на отделните професии.

5.4. Доколкото все още липсват професионално-етични кодекси, представителствата на отделните съсловия следва да изготвят такива за своята държава членка под формата на незадължителни професионални насоки. Освен това съответните професионални камари и сдружения следва да изготвят европейски етични кодекси, за да поставят и осигурят в целия ЕС високи изисквания към услугите, предоставяни от свободните професии. Създаването на кодекси за поведение се насърчава чрез член 37 от Директивата за услугите<sup>(2)</sup>. Същевременно, поради значението, което професионалните услуги имат за възложителя, и особено доверие, което той трябва да има към доставчика на услугата, тя следва да бъде предоставяна от последния задължително в личното му качество.

5.5. Личното отношение на доверие между получателя и доставчика на услугата, както и съответните във висша степен лични правни интереси, прави неизбежни законовата защита на тайната и законното право на отказ от даване на показания и забраната за даване на показания от доставчика на услугата и неговите сътрудници. Това са елементи, характерни за свободната правова държава.

5.6. Услугите предоставяни от свободните професии, които засягат основните области от обществен интерес, например лекарски грижи, социални услуги и психологически грижи, фармацевтични услуги и правни съвети, трябва да се предоставят по цялата територия, включително и в селските региони.

5.7. Посочените изисквания предполагат упражняващите свободни професии винаги да поставят качеството на услугата по-високо от стремежа към максимална печалба, в съответствие с етичните принципи, на които са подчинени.

5.8. Следователно по-нататъшното развитие на законодателството, регулиращо свободните професии, не трябва да бъде ориентирано само въз основа на икономически съображения. Осигуряването на достатъчно висококвалифицирани и отговарящи на най-високи изисквания за качество повсеместни услуги трябва да бъде цел на всяко регулиране. Трябва винаги да се проверява дали съществуващите нормативни уредби са подходящи за гарантиране на посочените цели или в действителност служат на други интереси.

## 6. Настоящи и бъдещи изисквания към свободните професии и техния профил

6.1. Би следвало да се създаде единно за целия ЕС определение на понятието „свободна професия“. То трябва да съдържа само общите характеристики на свободната професия, както и да посочва категориите свободни професии. Определението не бива да пречи на възникването на нови свободни професии. Като модел може да послужи проектът на харта на свободните професии, изработен от множество различни европейски професионални сдружения под ръководството на Съвета на европейските зъболекари (Council of European Dentists — CED).

<sup>(2)</sup> Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 г. относно услугите на вътрешния пазар, ОВ L 376, 27.12.2006 г., стр. 36 и сл.

6.2. Освен националните междубраншови организации и европейското междубраншово представителство, във всяка държава членка за съответните свободни професии би следвало да има професионална организация, която да обобщава, публикува и доразвива професионално-етични принципи, там, където това не е било извършено от професионалните сдружения. Тази организация би трябвало да отговаря и за спазването на професионално-етичните принципи от страна на професионалното съсловие.

6.3. Високите етични изисквания към предоставянето на услуги от свободните професии и в бъдеще ще трябва да бъдат осигурявани чрез конкретни насоки и ясно дефинирани етични принципи. За целта съществуват нормативни и санкциониращи професионални правила, както и професионално-етични кодекси за поведение. Това укрепва доверието на потребителите.

6.4. Наред с осигуряването на професионални и етични изисквания по отношение на предоставянето на професионални услуги, трябва да се запазят и да се засилят също и конкурентоспособността и иновативността на тези професии. Предизвикателството, което сега стои пред тях, е да преодолеят различията между различните национални правни разпоредби и да могат да се конкурират с колегите от други държави членки в рамките на един все по-интегриран вътрешен пазар.

6.5. Правните норми относно съответната професия трябва да са съвместими с европейските основни свободи, по-специално свободното предоставяне на услуги, свободата на установяване и правото на свободно движение. Следователно тези професионални правни норми трябва да действат недискриминационно, да служат на задължителното съображение за общо благоденствие и да бъдат пропорционални. Освен това те трябва да са съвместими със съответното национално право. То следва да обвързва упражняването на определени функции със специфична квалификация.

6.6. При услугите, предоставяни от свободните професии, често на особен риск са изложени строго лични правни интереси на получателя на услугата. Този възможен риск прави наложително да се регламентира достъпът до професията и да се поставят високи изисквания за допускане до упражняването ѝ. Освен за образованието това се отнася и за други лични характеристики като добра репутация, контрол на здравословното състояние или отказ от едновременното упражняване на друга, несъвместима дейност. На равнището на ЕС това изискване е взето подobaващо предвид посредством Директивата относно признаването на професионалните квалификации<sup>(3)</sup>, както и чрез специални разпоредби като директивите относно лекарите и зъболекарите, както и Директивата относно улесняване на постоянното упражняване на адвокатската професия в държава членка, различна от държавата, в която е придобита квалификацията<sup>(4)</sup>, или Директивата относно задължителния одит<sup>(5)</sup>.

6.7. В почти всички държави членки упражняващите свободна професия са задължени да повишават редовно квалификацията си (*Continuing Professional Development*, CPD). Съществуват различия по отношение на проверката на мерките за повишаване на квалификацията и на последиците от непремината по надлежния ред квалификация. Във все по-усложняващ се контекст на постоянно развитие на технологичните методи в медицината и техниката, както и на постоянно увеличаване на националните и международните правни норми, задача на свободните професии е да гарантират провеждането на ефективно повишаване на квалификацията на всички принадлежащи към съответната професия.

6.8. В повечето държави членки упражняващите свободни професии могат почти неограничено да влизат в професионално съдружие с представители на други професии. В някои държави членки обаче кръгът от съдружници е ограничен до избрани свободни професии, предвиждат се определени изисквания за мнозинство по отношение на съдружниците, правото на глас или управителите, и е изключено капиталовото участие на трети лица. Тези разпоредби са възможно средство за недопускане на поставянето на едностранчиви икономически цели при упражняването на дадена свободна професия.

6.9. Участието на членове от други професионални съсловия в съдружие на упражняващи свободна професия може да доведе до конфликти по отношение на защитата на тайната, както и на законовото право на отказ от даване на показания. Тук трябва да се гарантира, че чрез ангажирането на съдружие от лица, упражняващи свободни професии, няма да се снижи защитата на възложителя, клиента или пациента. Подобни противоречия могат да бъдат ефикасно избегнати чрез ограничаване на кръга от съдружници.

<sup>(3)</sup> Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 септември 2005 г. относно признаването на професионалните квалификации, ОВ L 255, 30.9.2005 г., стр. 22 и сл.

<sup>(4)</sup> Директива 77/249/ЕИО на Съвета от 22 март 1977 г. относно улесняване на ефективното упражняване от адвокатите на свободата на предоставяне на услуги, ОВ L 78, 26.3.1977 г., стр. 17, и Директива 98/5/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 1998 г. относно улесняване на постоянното упражняване на адвокатската професия в държава членка, различна от държавата, в която е придобита квалификацията, ОВ L 77, 14.3.1998 г., стр. 36.

<sup>(5)</sup> Директива 2006/43/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 17 май 2006 г. относно задължителния одит на годишните счетоводни отчети и консолидираните счетоводни отчети, за изменение на Директиви 78/660/ЕИО и 83/349/ЕИО на Съвета и за отмяна на Директива 84/253/ЕИО на Съвета, ОВ L 157, 9.6.2006 г., стр. 87 и сл.



## 7. Защита на потребителите и самоуправление

7.1. Във всички държави членки съществува някаква форма на управление на свободните професии от страна на държавата, на професионални камари или професионални сдружения. Концепцията за самоуправлението като принцип на организация на свободните професии е неразривно свързана с идеята за свободна професия.

7.2. По отношение на самоуправлението в държавите членки има две различни концепции. Според едната професионалните сдружения и камари представляват интересите на съответната професия като доброволни форми на сдружаване. Същевременно те вземат консултативно участие в регулирането на професията (от страна на държавата). Освен това тяхното разбиране за стандартите за упражняване на тяхната професия намира израз в етични кодекси. В съответствие с другата концепция професионалните камари освен това поемат, като част от непрякото държавно управление, и публични функции, като издаването на разрешения за упражняване на професията и надзора върху него. Самоуправлението не е в противоречие с управлението от страна на държавата, а по-скоро те изпълняват общи функции.

7.3. Самоуправлението на свободните професии осъществява посредничество между правото на членовете на професията да я упражняват свободно от държавно въздействие и правото на държавата да я регулира. Чрез собственото правно регулиране упражняващите професията отстояват правото си на ненамеса от страна на държавата, но същевременно се гарантира ангажираността им с общото благосъстояние, която е и в интерес на получателите на услугата и на потребителите.

7.4. Посредством самоуправлението на свободните професии се осъществява принципът на субсидиарност, според който една функция винаги трябва да се поема от органа, който е най-близо до нея. Принадлежащите към дадена професия се отличават със специализирани познания и поради това те са най-близката по компетентност инстанция до управлението и регулирането на свободните професии. То използва принципа на взаимен контрол между конкурентите.

7.5. От своя страна самоуправлението и саморегулирането на свободните професии ограничават своите членове при упражняването на професията. Това са действия на непряко държавно управление и за тях е необходимо прехвърлянето на правомощия от страна на държавата. Всяко самоуправление и саморегулиране на свободните професии от своя страна е свързано с основните свободи, националното право, както и с европейското и националното антитръстово законодателство.

7.6. Функционално условие за самоуправление е задължителното членство — в онези страни, в които това е възможно съгласно действащото законодателство. Тази намеса в свободата на упражняване на професията е оправдана от по-висш общ интерес в името на общественото благоденствие.

7.7. Разпоредбите относно задължителното членство трябва да бъдат така формулирани, че да не вредят на свободното предоставяне на услуги и на свободата на установяване. Подходящи инструменти за тази цел са признаването на регистрации в друга държава членка или (безплатни) регистрации при наличие на членство в друга държава — членка на Европейския съюз.

7.8. Може да се очаква, че и през 2020 г. ще се запази напрежението между държавни и индивидуални интереси, както и необходимостта от предоставяне на независими съвети и подкрепа. Институцията на свободните професии ще продължи да бъде оперативна вероятно дори и тогава, когато в нея се внася актуализация съобразно съвременните изисквания, без обаче да се ограничават нейни съществени елементи, сравнителната ѝ преднина в познанията, независимостта/прозрачността и основаващото се на тях доверие.

Брюксел, 25 март 2014 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Henri MALOSSE

## ПРИЛОЖЕНИЕ

**към становището на Европейския икономически и социален комитет**

Следните изменения получиха най-малко една четвърт от подадените гласове, но бяха отхвърлени по време на разискванията (член 39, параграф 2 от Правилника за дейността):

**а) Параграф 1.1**

се изменя, както следва:

- 1.1 При условие, че бъдат адаптирани към обществените потребности, свободните професии са перспективни да дават съществен принос за качествено изпълнение на задачи в областта на „социалните блага“ като здравето и психо-социалните услуги, както и в областта на общественото осигуряване, за защита на гражданските права и свободи, както и за икономическото благоденствие. Свободните професии са съществен елемент на всяко демократично общество и представляват значителен потенциал за растеж на заетостта и на БВП, както и възможност за постоянно адаптиране към потребностите на европейските граждани.

**Изложение на мотивите**

Ще бъдат представени на заседанието.

**Резултат от гласуването**

Гласове „за“:	56
Гласове „против“:	128
Гласове „въздържал се“:	30

**б) Параграф 6.9**

се изменя, както следва:

- 6.9 Участието на членове от други професионални съсловия в съдружие на упражняващи свободна професия може да доведе до конфликти по отношение на защитата на тайната, както и на законовото право на отказ от даване на показания. Тук трябва да се гарантира, че чрез ангажирането на съдружие от лица, упражняващи свободни професии, няма да се снижи защитата на възложителя, клиента или пациента. Поверителността като деонтологична ценност трябва да бъде приоритет при упражняването на всички свободни професии. Спазването на деонтологичните ценности позволява Подобни противоречия могат да бъдат ефикасно избегнати подобни противоречия чрез ограничаване на кръга от съдружници.

**Изложение на мотивите**

Ще бъдат представени на заседанието.

**Резултат от гласуването**

Гласове „за“:	80
Гласове „против“:	116
Гласове „въздържал се“:	27

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Устав на европейското взаимоспомагателно дружество: възприемане, роля и принос на гражданското общество“ (становище по собствена инициатива)**

(2014/C 226/03)

Единствен докладчик: г-н **Campli**

На 22 януари 2014 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, да изготви становище по собствена инициатива относно

*„Устав на европейското взаимоспомагателно дружество: възприемане, роля и принос на гражданското общество“ (становище по собствена инициатива).*

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 11 март 2014 г.

На 497-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 март 2014 г. (заседание от 25 март 2014 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 140 гласа „за“, 1 глас „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

## **1. Заключение и препоръки**

### **1.1 Заключение**

1.1.1 Взаимоспомагателните дружества са част от европейския икономически и социален модел както кооперативните дружества, фондациите и сдруженията. Многообразието от форми на предприятия, включително тези от социалната икономика, независимо от правното определение на предприятието в различните национални законодателства, е съществен елемент от единния пазар на Европейския съюз и от насърчаването, инвестициите и развитието на европейския предприемачески плурализъм.

1.1.2 Взаимоспомагателните дружества имат право на европейски устав, за да могат да отговорят на нуждите от покриване на рисковете, по-конкретно относно социалната и здравната защита на работниците, предприятията и гражданите.

1.1.3 Взаимоспомагателните дружества отказват да приемат, че превръщането им в акционерни дружества е неизбежно, а ЕИСК, от своя страна, желае да подчертае значението на многообразието от предприемачески форми, включително в областта на социалната икономика, за запазване на европейското икономическо и социално наследство. Една информационна кампания, обаче, макар и полезна, не може да замести необходимата правна рамка.

1.1.4 В Европа съществува голямо разнообразие от взаимоспомагателни дружества (преброени бяха приблизително 40 вида), но независимо от многообразието им 95 % от тях споделят общи принципи на управление.

### **1.2 Препоръки**

1.2.1 В духа на ангажиментите, поети по време на проявата в Страсбург относно социалното предприемачество, ЕИСК приканва Комисията да представи бързо законодателното предложение относно проекта на регламент за устав на европейското взаимоспомагателно дружество.

1.2.2 ЕИСК изразява желание взаимоспомагателният модел да бъде признат чрез хармонизиран правен режим на европейско равнище, който да съответства на икономическата му тежест и на социалната му роля.

1.2.3 ЕИСК препоръчва този устав да бъде устав за управление, а не за дейност, за да се запази многообразието от взаимоспомагателни дружества.

1.2.4 ЕИСК препоръчва уставът да не се стреми да хармонизира националните законодателства и да бъде факултативен.

1.2.5 ЕИСК призовава да бъде публикуван точен график на процедурата за представяне и приемане на проекта на устав на европейско взаимоспомагателно дружество.

## **2. Въведение**

2.1 Целта на настоящото становище е да се стимулира ускоряването в максимална степен на процедурата за представяне на предложение за регламент на Комисията относно „устава на европейско взаимоспомагателно дружество“.

2.2 Разбирането на европейското гражданско общество и на заинтересованите страни е, че без подходяща правна рамка, дейността на взаимоспомагателните дружества на европейско равнище ще бъде на практика възпирана. Това би имало сериозни последици в социален план в контекст на отслабване на държавната намеса; в здравен план (намаляване на справедливостта в достъпа до здравни грижи на европейските граждани); по отношение на заетостта (загуба на възможности за заетост, включително на специалисти), както и по отношение на укрепването на европейското социално сближаване и на процеса на европейска интеграция.

2.3 *Вече дълго време се дискутира относно европейския устав, темата се заобикаля и не се взема решение.*

2.3.1 Проектът за устав на европейско взаимоспомагателно дружество има дълга история, чието начало е поставено през 1993 г. чрез европейските директиви относно застраховането. В този контекст взаимоспомагателните дружества поискаха оригиналната им форма на управление на персонални дружества да бъде призната чрез европейски устав.

2.3.2 Първият проект на регламент беше оттеглен през 2006 г. На практика, въпреки съобщението от 2003 г. относно дружественото право, в което ЕК се ангажираше да въведе нови европейски правни форми, по-конкретно за взаимоспомагателните дружества — ангажимент, който беше повторно заявен в плана за действие за 2006 г. относно модернизиранието на дружественото право и управлението на предприятия, Комисията оттегли проекта за устав на европейското взаимоспомагателно дружество от програмата си през 2006 г.

2.3.3 През 2007 г. европейските сдружения на взаимоспомагателните дружества предприеха нова инициатива за възобновяване на проекта.

2.3.4 През март 2010 г. Европейският парламент прие писмена декларация в подкрепа на устава на европейско взаимоспомагателно дружество, а през 2011 г. изготви доклад за ролята на европейските взаимоспомагателни дружества, в който се посочваше необходимостта от проект на устав.

2.3.5 През март 2013 г. Европейският парламент прие с единодушие доклада по инициатива на г-н Luigi Berlinguer относно устав на европейско взаимоспомагателно дружество.

2.3.6 Успоредно с това Комисията, в рамките на Акта за единния пазар, реши да финансира проучване относно състоянието и трудностите на взаимоспомагателните дружества в рамките на вътрешния пазар (известно като проучването на консултантската фирма Panteia). Това важно проучване, публикувано на 12 октомври 2012 г. и координирано от Комисията, даде възможност за първи път да се разполага с изчерпателно виждане за правната, икономическата и социалната среда на взаимоспомагателните дружества в държавите — членки на Европейския съюз<sup>(1)</sup>.

2.3.7 След това Комисията организира обществена консултация относно заключенията на това проучване (резултатите са публикувани през октомври 2013 г.)<sup>(2)</sup>. Успехът на тази консултация (повече от 300 отговора, две трети от които положителни) накара Комисията да организира оценка на въздействието във връзка с осъществимостта на проект за устав на европейско взаимоспомагателно дружество.

2.4 В становището си (октомври 2009 г.) относно „Многообразието на форми на предприятия“<sup>(3)</sup> ЕИСК подчерта, че „разнообразието и многообразието на различните видове предприятия са признати както от Договора, така и на практика, посредством различните правни статутни, които вече са приети или се разглеждат в момента“. Комитетът включваше взаимоспомагателните дружества във формите на предприятия на социалната икономика.

2.5 В Приложението към Декларацията, произнесена в Страсбург по време на проявата относно социалното предприемачество, организирана съвместно от Комисията и ЕИСК на 16 и 17 януари 2014 г., се уточнява, че „редица заинтересовани страни считат, че политиките в подкрепа на социалното предприемачество трябва да обхващат всички предприятия от социалната икономика (кооперативи, взаимоспомагателни дружества, сдружения, фондации и др.). ЕС следва да предложи европейски устав за взаимоспомагателните дружества, за да им даде възможност да извършват трансгранична дейност, сливания и да се справят с предизвикателствата на Директивата „Платежоспособност II“, както и европейски устав за сдруженията.“ По време на тази проява комисарят Antonio Tajani, който отговаря за предприятията, обяви, че е поставено началото на процедурата за законодателна инициатива на Комисията по проекта за устав.

### 3. Описание на взаимоспомагателните дружества

3.1 В различните държави — членки на ЕС, съществува голямо многообразие от правни форми на взаимоспомагателни дружества. Тези различни форми на взаимоспомагателни дружества и ролята, която играят, зависят от културата и историята на взаимоспомагателната дейност във всяка страна. В исторически план взаимоспомагателните дружества са положили основите на социалната сигурност в Европа. Понастоящем в ЕС взаимоспомагателните дружества имат за основна мисия да бъдат в услуга на членовете си в контекста на взаимен интерес и да осигуряват покритието на рисковете на техните членове, като им предлагат застрахователни, социални и здравни услуги, лично придружаване.

<sup>(1)</sup> Study on the current situation and prospects of mutuals in Europe („Проучване относно текущото състояние и перспективите пред взаимоспомагателните дружества в Европа“) [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/mutuals/prospects\\_mutuals\\_fin\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/mutuals/prospects_mutuals_fin_en.pdf).

<sup>(2)</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/social-economy/mutuals/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/social-economy/mutuals/index_en.htm).

<sup>(3)</sup> ОВ С 318, 23.12.2009 г., стр. 22.

3.2 В рамките на ЕС са установени общо **близо 40 вида организации от взаимоспомагателен вид**. Близо 95 % от взаимоспомагателните дружества споделят 5 общи принципа на управление:

1. **организацията трябва да бъде учредена съгласно частното право**, т.е. да бъде независима от правителството и да не се субсидира с държавни средства;
2. организацията трябва да бъде **обединение на лица**, а не на капитали;
3. системата на управление трябва да бъде демократична, съгласно принципа **един човек = един глас**;
4. между членовете се прилага **принципът на солидарност**, членството трябва да бъде свободно, без да се прилагат критерии за подбор;
5. реализираните печалби трябва да се използват **в полза на членовете**.

3.3 Пазарният дял на организациите от взаимоспомагателен вид в Европа е **средно 15,8 %** (12,8 % застраховка „Живот“, 20,5 % общо застраховане). Смята се, освен това, че организациите от взаимоспомагателен вид предоставят здравни и **социални услуги на близо 230 милиона** европейски граждани, от които приблизително 100 милиона са осигурени в рамките на управлението на задължителното здравно осигуряване. Осигуряват работа на приблизително 350 000 души в Европа. Всеобщо признато е, че икономиката има полза от **многообразието от структури**, които я съставят, защото това многообразие подобрява **възможността за реакция** на промените на пазара. Освен това в период на криза **дългосрочната визия** на взаимоспомагателните дружества им дава предимство пред капиталовите дружества.

#### 4. **Общи бележки относно проекта за устав на европейско взаимоспомагателно дружество (ЕВСД): Защо е необходим устав на европейско взаимоспомагателно дружество?**

4.1 В Европейския съюз единствено европейските дружества и кооперативните дружества имат европейски устав. В момента се разглежда проектът за европейски устав на фондациите, а взаимоспомагателните дружества не разполагат с европейски устав<sup>(4)</sup>.

4.2 Процесите на европейска интеграция доведоха до по-голяма мобилност на работниците, предприятията и гражданите. Трябва да е възможно да се осигури покритието на техните здравни, социални и други застрахователни рискове на цялата територия на Съюза, като се избегне прекъсването на правата, ползите и формите на защита.

4.3 Понастоящем Комисията и Съветът работят върху финансовите и застрахователните услуги („Базел III“, „Платежоспособност II“), командироването и мобилността на работниците. От 1.1.2014 г. в държавите членки се прилага нова директива относно трансграничните грижи. При все това взаимоспомагателните дружества нямат правната възможност да участват в този европейски процес на интеграция и в развитието на вътрешния пазар, освен ако не се преобразуват, за да приемат статут на кооперативно дружество или статут на европейско дружество. Взаимоспомагателните дружества отказват да приемат, че изчезването им е неизбежно, а ЕИСК, от своя страна, желае да подчертае значението на многообразието от предприемачески форми, включително в областта на социалната икономика, за запазване на европейското икономическо и социално наследство.

4.4 Освен това пруденциалната рамка за застрахователите в „Платежоспособност II“ е допълнителен елемент в подкрепа на устава на европейското взаимоспомагателно дружество. Той ще даде възможност на взаимоспомагателните дружества да ползват печалбата, наречена „за диверсификация“, да извършват презастраховане и управление на активи с цел да намалят разходите си в полза на членовете.

4.5 Взаимоспомагателните дружества нямат достъп до капиталовите пазари, ето защо се нуждаят от общи инструменти за сътрудничество, включително на европейско равнище, за да се попречи на изчезването им от един много конкурентен пазар.

4.6 Взаимоспомагателните дружества, които упражняват дейност на европейско равнище, не са водени единствено от конкуренцията или търсенето на нови пазари, а основно от желанието да подобрят услугите, които предоставят на членовете си.

4.7 Взаимоспомагателните дружества като цяло се нуждаят от официално признаване от ЕС, което ще им даде правна основа и легитимност като участник в европейския процес на интеграция.

<sup>(4)</sup> Становища на ЕИСК относно:

- устав на европейска фондация, ОВ С 351, 15.11.2012 г., стр. 57;
- кооперативните дружества, ОВ С 234, 22.9.2005 г., стр. 1;
- устав на европейското дружество, ОВ С 129, 27.4.1998 г., стр.1.

4.8 Уставът на европейско взаимоспомагателно дружество е равнозначен на признаване на реалността на взаимоспомагателните дружества, на тяхното икономическо и социално значение, на специфичната им роля в областта на управлението на рисковете на хората, в частност в областта на социалната защита и здравеопазването.

4.9 В обобщение ЕИСК изразява желание взаимоспомагателният модел да бъде признат чрез хармонизиран правен режим на европейско равнище, който да съответства на икономическата му тежест и на социалната му роля. Освен това по този начин биха могли да се избегнат излишни административни разходи, да се направят икономии от мащаба и да се развие взаимоспомагателната дейност във всички държави — членки на Европейския съюз, (включително в 4-те държави членки, където тя не съществува), като се позовава изцяло на този нов устав, на свободата на установяване и на свободното предоставяне на услуги.

#### **5. Конкретни бележки относно проекта за устав на европейско взаимоспомагателно дружество (ЕВСД): Какво трябва да представлява уставът на европейско взаимоспомагателно дружество?**

5.1 В Европа съществува голямо разнообразие от взаимоспомагателни дружества (преброени бяха приблизително 40 вида), но независимо от многообразието им 95 % от тях споделят общи принципи на управление. Затова ЕИСК препоръчва уставът да бъде устав за управление, а не за дейност.

5.2 Освен това в груповия си аспект ЕВСД дава възможност да се запази оригиналността на многообразието на структурата на европейските взаимоспомагателни организации. Позволява да се запази идентичността на структурите, като същевременно с този общ инструмент (обща покупка, общи продукти) се постигнат икономии от мащаба. За да може да се запази националното многообразие от форми, с което се отличава правната форма на взаимоспомагателното дружество в цяла Европа, ЕИСК препоръчва като принцип да залегне възможно най-голямата свобода на членовете за учредяване и избиране на форма.

5.3 Уставът няма да е задължителен, той ще бъде факултативен, за да няма отражение върху националните законодателства.

5.4 Важно е да се предвиди възможността взаимоспомагателните дружества да могат да се обединяват помежду си и също да се насърчават трансграничните операции, за да се развива европейското измерение на взаимоспомагателността.

5.5 Проектът на регламент трябва да позволява създаването:

- на европейско взаимоспомагателно дружество от физически лица, установени в различни държави членки, или юридически лица, създадени по силата на законите на различни държави членки;
- на европейско взаимоспомагателно дружество чрез трансгранично сливане на няколко съществуващи взаимоспомагателни дружества;
- на европейско взаимоспомагателно дружество чрез преобразуване на национално на взаимоспомагателно дружество, когато това дружество има седалище и адрес на управление в една държава членка и предприятие или филиал в друга държава членка;
- европейска група от взаимоспомагателни дружества.

5.6 Европейското взаимоспомагателно дружество ще се подчинява, също както националните взаимоспомагателни дружества, на общите правила на държавите членки: правила относно участието на работниците в процеса на вземане на решения, трудовото право, социалното законодателство, данъчното право, конкурентното право, правото на индустриална или интелектуална собственост, процедурите за неплатежоспособност и прекратяване на плащанията. Специфичните национални разпоредби за дейността на взаимоспомагателните дружества и за контрола от надзорните органи би трябвало да намерят неограничено приложение в европейското взаимоспомагателно дружество. Затова в тези области, както и в други, необхванати от регламента, ще се прилагат законовите разпоредби на държавите членки и на Общността.

5.7 Правилата относно участието на работниците в европейското взаимоспомагателно дружество са установени в директивите относно правата на работниците, които са неразделна част от този регламент и трябва да се прилагат едновременно.

5.8 В устава на европейско взаимоспомагателно дружество трябва да може да се предвиди общото събрание да се състои от членове или делегати на членовете. Относно правото на глас, освен гарантирането на равнопоставеност на гласовете („един човек = един глас“) трябва да се предвиди и алтернативна възможност за претегляне на гласовете по обективни критерии.

Брюксел, 25 март 2014 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Henri MALOSSE

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Въздействието на социалните инвестиции върху заетостта и публичните бюджети“ (становище по собствена инициатива)**

(2014/C 226/04)

Докладчик: г-н **Wolfgang Greif**

На 19 септември 2013 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, да изготви становище по собствена инициатива относно

„Въздействието на социалните инвестиции върху заетостта и публичните бюджети“

(становище по собствена инициатива).

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 12 март 2014 г.

На 497-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 март 2014 г. (заседание от 26 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 205 гласа „за“, 6 гласа „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

## 1. Резюме

1.1 ЕИСК приветства Пакета за социални инвестиции на Комисията и по-специално обявената промяна на модела в посока на това социалните инвестиции да не се разглеждат едностранчиво като разход, а като инвестиции в бъдещето.

1.2 На тази основа ЕИСК изтъква многобройните положителни ефекти на социалните инвестиции, най-вече за пазара на труда и публичните бюджети, в следните области:

- социални услуги и грижи за деца;
- образование и борба с младежката безработица;
- насърчаване на заетостта;
- насърчаване на здравето и активния живот на възрастните хора;
- изграждане на социални жилища и общество без бариери;
- социално предприемачество.

1.3 Във връзка с това се представят и посочват положителни верижни ефекти, а именно че:

- разширяването на социалните услуги в цяла Европа води до ефект на повишаване на заетостта;
- добре планираните, ефективни и ефикасни социални инвестиции водят до трайно разтоварване на публичните бюджети, поради което не са в конкуренция с консолидирането на бюджета;
- бездействието в социалната област също има своята цена и често разходите вследствие на нереализирани социални инвестиции са значително по-високи;
- инвестициите в социалната държава водят не само до социален напредък, но и са рентабилни от икономическа и фискална гледна точка.

1.4 Социалната, икономическата, фискалната и обществената полза, т.е. „множественият дивидент“ от социалните инвестиции ще бъде значително по-висок, ако бъде по-добре интегриран в един убедителен макроикономически и институционален контекст.

1.5 ЕИСК счита, че следните основни искания са свързани с последователното и успешно прилагане на широко замислен пакет за социални инвестиции:

- За убедителна смяна на курса в посока на (превантивни) социални инвестиции е необходим отказ от едностранчивата, строга политика на икономии. ЕИСК изтъква искането да бъде реализирана европейска програма за растеж и инвестиции в размер на 2 % от БВП.
- Потенциалът на социалните инвестиции няма да може да се използва без финансово обезпечение и подходящи рамкови условия. Във връзка с предстоящата бюджетна консолидация, наред с повишаването на ефективността и ефикасността на публичните разходи, абсолютно необходимо е и разкриването на нови източници на приходи.

- Социалните инвестиции трябва да се превърнат в неотменни елементи на стратегията „Европа 2020“ и на Европейския семестър. Те трябва да бъдат изрично взети предвид в годишните обзори на растежа и специфичните препоръки за отделните държави.
- ЕИСК подкрепя обсъжданата от Комисията идея, в съответствие с т.нар. „златно правило за финансирането“ („golden rule“), в контекста на фискалната уредба на ИПС социалните инвестиции също да бъдат изключени от изчисляването на нетния дефицит на държавите.
- Необходим е стремеж към методичен напредък и разработване на подходящи инструменти за измерване на (положителните) ефекти от увеличените социални инвестиции и усъвършенстване на социалните показатели в институционалната рамка на ИПС.
- ЕИСК призовава Комисията да представи по-настъпателна и дългосрочна политическа пътна карта за изпълнение на Пакета за социални инвестиции поне за периода до 2020 г.

## 2. Въведение

2.1 ЕИСК е на мнение, че именно в условията на криза съществува огромна потребност от социални инвестиции, за да се противодейства на нарастващата опасност от обедняване. Те имат също така значителен потенциал за заетост в целия ЕС, за който трябва да бъдат мобилизирани както частни, така и публични инвестиции <sup>(1)</sup>.

2.2 Поради това ЕИСК приветства Пакета за социални инвестиции на Комисията <sup>(2)</sup>, чрез който държавите членки се призовават да поставят по-силен акцент върху социалните инвестиции, и най-вече върху обявената промяна на модела в посока на това социалните инвестиции да не се разглеждат едностранчиво като разход, а като инвестиции в бъдещето <sup>(3)</sup>.

2.3 В този контекст беше посочено, че ефективните и съответно насочени към резултатите и последователно прилагани на практика социални инвестиции трайно повишават шансовете за заетост на хората и дават важен принос за постигането на целите на стратегията „Европа 2020“ по отношение на политиката в областта на заетостта.

2.4 Поради това ЕИСК призова Комисията да представи също и конкретен план за изпълнение на Пакета за социални инвестиции.

2.5 Като слабост на инициативата на Комисията бяха изтъкнати откритите въпроси във връзка с финансирането и беше отбелязано, че без промяна на преобладаващата политика на едностранчиво съкращаване на разходите не е реалистично успешното прилагане на предложенията за повишаване на социалните инвестиции.

2.6 Именно на това се основава настоящото становище, като в него се разглеждат многобройните положителни ефекти от социалните инвестиции, по-специално за пазара на труда и публичните бюджети, и се представят конкретни искания и препоръки с оглед на изпълнението на Пакета за социални инвестиции.

## 3. Общи бележки относно „множествения дивидент“ от социалните инвестиции — социална, икономическа, фискална и обществена полза

3.1 Комисията приписва на социалната политика три основни функции <sup>(4)</sup>: подпомагане на хората, изправени пред различни рискове, стабилизиране на икономиката и социални инвестиции. Това разграничение не трябва да се разглежда като разграничение между тях, а показва по-скоро възможностите за активно структуриране на политиката. Във връзка с това трябва да се обърне внимание както на взаимната допълняемост на областите на политиката, така и на (институционалните) рамкови условия, чрез които в крайна сметка става възможно и социалното сближаване.

<sup>(1)</sup> ОВ С 11, 15.1.2013 г., стр. 8.

<sup>(2)</sup> COM(2013) 83 final.

<sup>(3)</sup> ОВ С 271, 19.9.2013 г.

<sup>(4)</sup> COM(2013)83 final, стр. 3.



3.2 Не само в ЕИСК, но все по-често и в областта на научните изследвания<sup>(5)</sup> и в политиката на ЕС се налага разбирането, че инвестициите в социалната държава водят не само до социален напредък, но и са рентабилни от икономическа и фискална гледна точка<sup>(6)</sup>. Едновременно с това липсват сравними стандарти, които да помогнат за обхващане и оценка на всички положителни външни ефекти от социалните инвестиции.

3.3 Не подлежи на съмнение обаче, че добре планираните, ефективни и ефикасни социални инвестиции — в зависимост от специфичните за отделните държави проектиране и обхват на приетите мерки — водят до многобройни положителни ефекти: задоволяване на съществуващите социални нужди и създаване на възможности за заетост, насърчаване на равнопоставеността (включително и между половете), като едновременно с това повишената заетост и намаляващата безработица в значителна степен компенсират произтичащите разходи. Инвестиционният аспект на социалните инвестиции се изразява в това, че в повечето случаи не трябва да се изхожда от непосредствена „възвръщаемост“, а че в течение на времето се разгръщат положителни въздействия (напр. инвестиции в образованието, грижи за деца, насърчаване на здравето, условия на труд, адаптирани към различните периоди от човешкия живот).

3.4 „Множественият дивидент“ от социалните инвестиции ще бъде значително по-висок, ако бъде по-добре интегриран в един допълващ, институционален и цялостен политически контекст. Необходимо е стратегическо планиране и структуриран мониторинг в контекста на целите на стратегията „Европа 2020“ на ЕС.

3.5 С оглед на драматично високата понастоящем безработица, която едва ли ще намалее в близко бъдеще, проактивността в областта на социалните инвестиции може да даде важен принос за по-голям растеж и заетост. Оползотворяването на наличния потенциал за заетост изисква последователното прилагане на политика, която дава възможност за участие в икономиката и обществото. В това отношение от основно значение са ефективните и съответно насочени към резултатите социални инвестиции в бъдещето и по-специално развиването на социални услуги, на които като цяло се приписва значително по-голямо въздействие върху заетостта отколкото всяка друга форма на използване на публични средства.

3.6 Наред с положителните ефекти върху пазара на труда, социалните инвестиции могат да разтоварят публичните бюджети, поради което те не са в конкуренция с консолидирането на бюджета. ЕИСК вече изтъкна, че опитът в контекста на спада в икономиката да се постигне едностранчиво консолидиране на бюджета чрез съкращаване на разходите се счита като цяло за неуспешен<sup>(7)</sup>. Средносрочно и дългосрочно балансиране на приходите и разходите би се осъществило по-скоро чрез решаване на структурните проблеми посредством инвестиции, като по този начин в дългосрочен план отново се разшири свободата на действие на публичните власти. Актуалните анализи показват, че насърчаването на прибавящия растеж и повишаването на равнището на заетостта в съответствие с целите на стратегията „Европа 2020“ биха довели до допълнителен капацитет на държавните бюджети в целия ЕС в размер на до 1 трилион евро<sup>(8)</sup>.

3.7 Освен това трябва да се има предвид, че бездействието, особено в социалната област, също има своята цена и че често разходите вследствие на нереализирани социални инвестиции са многократно по-високи. Идеята, че действията за коригиране са по-скъпи от тези за превенция, е отразена и в няколко съобщения на Комисията<sup>(9)</sup>. Социалните инвестиции са свързани в краткосрочен план с разходи, но в средносрочен и дългосрочен план — с повишаване на благоденствието на обществото и по-високи приходи за държавните бюджети, които освен това водят до значително намаление на разходите в бъдеще<sup>(10)</sup>.

3.8 Не всички социални разходи са сами по себе си и социални инвестиции. По принцип някои социални услуги оказват въздействие върху потреблението (например пенсии, помощи за безработица). ЕИСК обаче винаги е изтъквал значението на свързаните с потреблението и подкрепата за растежа инвестиции в стабилни системи за социална сигурност (най-вече по време на криза), които в ролята си на автоматични стабилизатори подкрепят доходите и търсенето и по този начин благоприятстват преодоляването на кризите в Европа<sup>(11)</sup>.

<sup>(5)</sup> Social and employment policies for a fair and competitive Europe — Background paper („Социалните политики и политиките в областта на заетостта за справедлива и конкурентоспособна Европа — Справочен доклад“), Форум на фондацията 2013 г., Европейска фондация за подобряване на условията на живот и труд (Eurofound), Дъблин, стр. 16.

<sup>(6)</sup> Вж. бележка под линия № 4.

<sup>(7)</sup> Вж. бележка под линия № 3.

<sup>(8)</sup> EPC Issue Paper No. 72, Nov. 2012. (Тематичен документ № 72 на Центъра за европейска политика, ноември 2012 г.).

<sup>(9)</sup> MEMO/03/58 от 19.3.2003 г. и COM (2013) — IP/13/125.

<sup>(10)</sup> Вж. също COM(2013) 83 final, стр. 2.

<sup>(11)</sup> ОВ С 133, 9.5.2013 г., стр. 44, параграф 4.4.2.

#### 4. Примери за въздействието на социалните инвестиции

4.1 **Инвестиции в социални услуги:** засилените инвестиции в предлагането и подпомагането на социална инфраструктура (напр. в грижи, грижи за възрастни хора, здравеопазване, услуги за хора с увреждания, защитени жилища, центрове за консултации и т.н.) създават работни места, дават едновременно с това важен принос за повишаване на трудовата заетост<sup>(12)</sup> и допринасят в средносрочен и дългосрочен план за разтоварване на публичните бюджети<sup>(13)</sup>, както и за съживяване на регионалната икономика. По изчисления на Комисията при годишен растеж на заетостта в областта на здравеопазването от 0,5 % може да се очаква секторен растеж на заетостта в размер на минимум 1 милион работни места до 2020 г.<sup>(14)</sup> ЕИСК е посочвал многократно, че в този случай както в публичния, така и в частния сектор трябва да са налице работни места с висококачествени трудови отношения и справедливо заплащане<sup>(15)</sup>.

4.2 **Инвестиции в грижите за деца:** много проучвания показват по примера на грижите за деца, че посредством целенасочени инвестиции социалният напредък може да бъде съчетан с повишаване на конкурентоспособността<sup>(16)</sup>. Нови изчисления показват, че публичните инвестиции за постигане на Целите от Барселона в областта на грижите за деца освен до съществен ефект върху заетостта водят и до значителни допълнителни приходи за публичната сфера. Така например проучване<sup>(17)</sup> за Австрия показва, че дори при отчитане на слаби прогнози за икономически растеж след четири години разходите за инвестиции са по-ниски от постигнатите резултати. При това публичните бюджети се възползват от допълнителни ефекти: импулси за икономическата конюнктура и импулси за регионалната политика, увеличена пряка заетост, намаляващи разходи за помощи при безработица и др. ЕИСК би приветствал засилена научноизследователска дейност и по-интензивен обмен на най-добри практики и в тази област.

4.3 **Инвестиции в децата:** Комисията настоява за превантивни мерки чрез инвестиции на ранен етап, за да се подобрят възможностите за развитие и шансовете за приобщаване на децата (и то не само на децата в неравностойно социално-икономическо положение)<sup>(18)</sup>. В препоръката си „Инвестиции в децата“ Комисията показва, че превантивните инвестиции срещу бедността сред децата трябва да се осъществят посредством редица мерки. Във връзка с това се изтъкват положителните последици от изграждането на висококачествени детски заведения: насърчаване на даровитите деца, намален риск от преждевременно напускане на училище, по-добри възможности за заетост най-вече за жените, както и импулси за растежа на регионално равнище<sup>(19)</sup>.

4.4 **Инвестиции в образованието и борба с младежката безработица:** Изграждането на една перспективна Европа може да се извърши единствено чрез по-високо ниво на образование и чрез премахване на слабостите в областта на общото и професионалното образование. Инвестициите в образованието, които съответстват на нуждите на хората и на икономиката, водят до по-висока производителност и по-големи данъчни приходи и приходи от социално осигуряване. Оценка на ОИСП за процента на възвръщаемост на публичните инвестиции в образованието са за 7,8 % средно<sup>(20)</sup>. Насърчаването на младежката заетост трябва да има централно място в националните стратегии за социални инвестиции. С право държавите членки се насърчават да разработват ефективни мерки за младите хора, най-вече за онези, които не участват в никаква форма на заетост, образование или обучение (NEET). Икономическите загуби поради откъсването на младите хора от пазара на труда и съответно от системата на образование се оценяват от Eurofound на над 150 милиарда евро годишно или 1,2 % от европейския БВП<sup>(21)</sup>.

<sup>(12)</sup> Drivers of Female Labour Force Participation in the OECD („Водещи фактори на участието на жените на пазара на труда в ОИСП“), OECD Social, Employment and Migration Working Papers 145 (Работни документи на ОИСП в социалната област, областта на заетостта и миграцията), OECD Publishing, Thévenon Olivier (2013 г.).

<sup>(13)</sup> „Ergebnis der Studie: jeder 2010 in die Mobilen Dienste investierte Euro schafft einen Gegenwert von 3,70 EUR“, стр. 9, („Резултат от проучването: всяко евро, инвестирано през 2010 г. в мобилните услуги, създава стойност в размер на 3,70 евро“), Studie zum gesellschaftlichen und ökonomischen Nutzen der mobilen Pflege- und Betreuungsdienste in Wien mittels einer SROI-Analyse („Проучване на обществената и икономическата полза от мобилните услуги за полагане на грижи във Виена чрез анализ на социалната възвръщаемост на инвестициите“), Schober, С. и колектив, Виена (2012 г.).

<sup>(14)</sup> SWD(2012) 95 final.

<sup>(15)</sup> ОВ С 11, 15.1.2013 г., параграф 4.7.5.

<sup>(16)</sup> Zur ökonomischen Notwendigkeit eines investiven Sozialstaates („За икономическата необходимост от инвестираща социална държава“), WIFO (Австрийски институт за икономически изследвания), Famira-Mühlberger, U. (2014 г.), Виена.

<sup>(17)</sup> Investiver Sozialstaat Wachstum, Beschäftigung und finanzielle Nachhaltigkeit Volkswirtschaftliche und fiskalische Effekte des Ausbaus der Kinderbetreuung in Österreich („Инвестиращата социална държава, растеж, заетост и финансова устойчивост — Икономическо и фискално въздействие на разширяването на грижите за деца в Австрия“), АК Euroра (2013 г.) — Brüssel (Представителство на австрийската Федерална камара на труда в Брюксел) и Европейска фондация за подобряване на условията на живот и труд (Eurofound), (Ref.: EF1344).

<sup>(18)</sup> Вж. The rate of return to the HighScope Perry Preschool Program, Journal of Public Economics („Възвръщаемостта на програмата за предучилищно образование „High-Scope Perry“, Журнал за публична икономика), Heckman, J.J., и колектив (2010 г.), том 94 (1-2), стр. 114-128.

<sup>(19)</sup> COM(2013) 778 final.

<sup>(20)</sup> Вж. бележка под линия № 18.

<sup>(21)</sup> Junge Menschen und NEETs in Europa: Erste Ergebnisse („Младите хора и младежите, които нито работят, нито завършват училищно образование или професионално обучение в Европа – първоначални констатации“), Eurofound (EF1172EN).

4.5 **Инвестиции в насърчаване на заетостта:** Високата безработица — предимно младежката и дълготрайната безработица — представляват бреме не само за засегнатите и техните семейства. Затвърждаването на безработицата е значително предизвикателство и за публичните бюджети, на което трябва да се отговори чрез мерки за квалификация и за насърчаване на заетостта<sup>(22)</sup>. Колкото по-дълго трае безработицата, толкова по-трудно е да се постигне подходяща координация между предлагането и търсенето на труда. Именно в една основана на знания и технологии икономика слабостите в квалификацията и липсата на трудов опит са решаващо препятствие за постигане на траен успех на пазара на труда.

4.6 **Инвестиции в справяне с демографските промени и подобряване на шансовете за заетост на възрастните хора:** ЕИСК посочи многократно, че пазарът на труда е основният ключ за справяне с демографските промени. Ако наличният потенциал на заетостта се използва по-добре, може да се запази в голяма степен стабилно съотношението между вносителите на осигуровки и получателите на услуги въпреки нарастването на броя на възрастните хора<sup>(23)</sup>. Въпреки предвидимата промяна във възрастовата структура в много държави от ЕС, досега не беше инвестирано достатъчно в условията за една приспособена към застаряването трудова сфера (създаване на условия на труд, адаптирани към различните периоди от човешкия живот) и в подобряването на участието на пазара на труда.

4.7 **Инвестиции в здравна превенция и рехабилитация:** Положителни ефекти могат да се посочат и за насърчаването на здравето в предприятията и извън тях, тъй като пригодността за заетост и рискът от безработица са тясно свързани с физическото и психическото здраве. Ако не се разпознаят навреме рисковите ситуации и не се интервенира своевременно, резултатът е не само лично страдание, но и високи публични разходи. За гарантиране на дългосрочната устойчивост на публичните бюджети трябва да се инвестира повече в превенция.

4.8 **Инвестиции в строителство на социални жилища:** Както Европейският парламент и Комитета на регионите, ЕИСК също разглежда строителството на социални жилища като ключ към постигането на социално сближаване и настоява в този контекст за европейска рамка<sup>(24)</sup>. Във връзка с това трябва да се спазва принципът на субсидиарност, така че държавите членки да могат и напред да определят сами критериите във връзка със строителството на социални жилища. Посредством подобни инвестиции се отговаря на нарастващите социални нужди (преди всичко в областта на борбата с бедността и на социалното приобщаване), но едновременно с това се създават работни места в регионите, при което се стабилизира икономиката и, например чрез инвестиции в термичното саниране, се допринася за справяне с изменението на климата и с енергийната бедност<sup>(25)</sup>.

4.9 **Инвестиции в общество без бариери:** ЕИСК вече подчерта многократно необходимостта от насърчаване на общество без бариери<sup>(26)</sup>. В този смисъл акцентът на социалните инвестиции следва да се постави наред с другото върху инвестициите в създаването на публични пространства и на жилища, адаптирани към потребностите на възрастните хора и на хората с увреждания, съответни инфраструктури за насърчаване на мобилността, както и създаването на лесно достъпни и висококачествени социални услуги на достъпна цена за групи в неравностойно положение.

4.10 **Инвестиции в социално предприемачество:** ЕИСК приветства факта, че Комисията признава важната роля на социалната икономика при изпълнението на Пакета за социални инвестиции. Често пъти тя е пряко свързана с прилагането му. За да се подпомогне изпълнението на тези задачи, трябва да се опрости достъпът до публични средства и частен капитал, подходящи също и за бизнес моделите в областта на социалното предприемачество. Иновативните възможности за финансиране — например чрез участието на частния сектор, трябва да се използват в по-голяма степен от държавите членки, което би могло да доведе и до икономии за бюджета<sup>(27)</sup>. Във всеки случай ЕИСК подчертава отново, че тези инструменти по никакъв начин не трябва да водят до комерсиализиране на социалната политика или фрагментиран подход към нея. Държавата не бива да бяга от своята отговорност в областта на социалната политика<sup>(28)</sup>.

## 5. Политически препоръки

5.1 *Протаяната в курса в посока на (превантивни) социални инвестиции изисква отказ от едностранчива, строга политика на икономии.*

5.1.1 От гледна точка на ЕИСК разширяването на социалните услуги допринася повече за създаването на работни места отколкото който и да било друг вид публични разходи. Поради това той настоява социалната държава в Европа да бъде прогресивно и устойчиво развивана, за да може да се разгърне нейният потенциал като допълнителен производствен фактор на европейската икономика.

<sup>(22)</sup> Why invest in employment? A study on the cost of unemployment („Защо да инвестираме в заетостта? Проучване на цената на безработицата“), Брюксел, Idea Consult (2012 г.).

<sup>(23)</sup> ОВ С 376, 22.12.2011 г., стр. 74.

<sup>(24)</sup> Резолюция на ЕП, 11.6.2013 г. (2012/2293(INI)), ОВ С 9, 11.1.2012 г., стр. 4.

<sup>(25)</sup> Резолюция на ЕП относно Съобщението на Комисията относно социалните инвестиции (PE508.296v01-00).

<sup>(26)</sup> Вж. също TEN/515 „Достъпността като право на човека за хората с увреждания“ (все още непубликувано) и ОВ С 44, 15.2.2013 г., стр. 28.

<sup>(27)</sup> Вж. бележка под линия № 3.

<sup>(28)</sup> ОВ С 271, 19.9.2013 г., стр. 91.

5.1.2 За успешното изпълнение и прилагане на широкообхватен пакет за социални инвестиции е необходимо убедителното му макроикономическо и институционално интегриране. Без промяна на политиката на едностранчиво съкращаване на разходите преди всичко не може да се постигне успешна интеграция на пазара на труда, както и справедливо обществено и икономическо участие на възможно най-широки части от обществото.

5.1.3 Поради това, с оглед на Пакета за социални инвестиции и свързаните с него предизвикателства, ЕИСК подчертава искането за реализиране на Европейска конюнктурна и инвестиционна програма в размер на 2 % от БВП<sup>(29)</sup>.

5.2 *Социалният и икономическият потенциал на инвестициите не може да се оползотвори без финансово обезпечение.*

5.2.1 Убедителна промяна на модела в посока на инвестиционни и превантивни стратегии в основни области на действие (включително политиката в областта на образованието, социалната политика, политиката в областта на пазара на труда и здравеопазването) е налице едва тогава, когато е гарантирано финансирането както в рамките на бюджета на ЕС, така и на бюджетите на държавите членки.

5.2.2 ЕИСК изразява отново своето убеждение, че поради това в рамките на предстоящата бюджетна консолидация не трябва да се обръща внимание единствено на разходите, а че наред с повишаването на ефективността и ефикасността на публичните разходи е абсолютно необходимо и включването на нови източници на приходи<sup>(30)</sup>. ЕИСК е на мнение във връзка с това, че е необходимо укрепване на данъчната основа на държавите членки, включително и чрез налагане на данък върху финансовите трансакции, закриване на „данъчните оазиси“, прекратяване на данъчната конкуренция, както и чрез мерки срещу укриването на данъци. Освен това е уместно цялостно преосмисляне на данъчната система, като ще трябва да бъдат взети предвид въпросите, свързани с приноса на различните видове доходи и активи<sup>(31)</sup>.

5.2.3 ЕИСК подкрепя позицията на Комисията, че Европейският социален фонд (ЕСФ) трябва да служи като основен инструмент за насърчаване на социалните инвестиции, и че 20 % от средствата по ЕСФ във всяка държава членка трябва да бъдат отделени за социално приобщаване и борба с бедността. Същевременно обаче Комитетът счита, че роля трябва да играят и други фондове на ЕС. Така например следва да се използват и да бъдат заделени в национални споразумения значителни средства за социални услуги като грижи за деца, дългосрочни грижи или мобилност в селските райони както от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), така и от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР).

5.2.4 ЕИСК разглежда особено критично поставянето на условия в рамките на икономическото управление, които предвиждат съкращаване на средствата от Кохезионния фонд като финансова санкция при неспазване на насоките на ЕС в макроикономическата област. Това оказва не само проциклично и ограничаващо въздействие върху икономическото развитие, но затруднява именно допълнително необходимите инвестиции в държавите — бенефициери по програмите. Вместо това трябва да се предложат импулси за растеж и да се предоставя подкрепа за по-нататъшно повишаване на европейския дял от съфинансирането, преди всичко в държави, които са особено засегнати от икономическата криза.

5.3 *Социалните инвестиции трябва да се превърнат в неотменни елементи на стратегията „Европа 2020“ и на Европейския селстър.*

5.3.1 ЕИСК призовава за по-силно фокусиране върху социалните инвестиции в рамките на процеса на координиране на Европейския семестър. Това ново приоритизиране трябва да бъде изрично взето предвид в специфичните препоръки за отделните страни. При това е необходимо ясно да се изтъкне, че засилените социални инвестиции са в съзвучие с благоприятстващата растежа бюджетна консолидация.

5.3.2 За постигане на тази цел ЕИСК подкрепя започналата в рамките на Комисията дискуссия за прилагане на т.нар. „златно правило за финансирането“ („golden rule“), в контекста на фискалната уредба на ИПС, с оглед на това публичните инвестиции в бъдещото развитие да бъдат изключени от изчисляването на нетния дефицит на държавите. По този начин се избягва изоставянето на инвестиции с дългосрочна нетна печалба. ЕИСК предлага да се проведе дискуссия по въпроса дали „златното правило за финансирането“ би могло да намери приложение и за социални инвестиции, финансирани със средства от структурните фондове на ЕС.

5.3.3 Насърчаването на социалните инвестиции трябва да бъде централен елемент и при преработването на интегрираните насоки за растеж и заетост в хода на средносрочния преглед на стратегията „Европа 2020“ през 2014 г.

<sup>(29)</sup> Вж. ОВ С 133, 9.5.2013 г., стр.77, параграф 3.2.4.

<sup>(30)</sup> Вж. ОВ С 143, 22.5.2012 г., стр. 94, параграф 4.3.

<sup>(31)</sup> Вж. ОВ С 143, 22.5.2012 г., стр. 23, параграф 6.1.3.1.

5.3.4 ЕИСК счита за абсолютно необходимо всички участници, в чиито компетенции попада реализирането на социалните инвестиции, да бъдат консултирани в по-голяма степен на всички равнища, да бъдат информирани, както и включени във вземането на решения и мониторинга.

5.4 *По-добра методика и по-ефикасни инструменти за измерване на успеха на стратегията за увеличаване на социалните инвестиции.*

5.4.1 Базата за вземане на решения относно бъдещите насоки на политиката трябва да стане по-качествена и цялостна. По принцип в контекста на социалните инвестиции трябва да е налице стремеж към динамичен във времево отношение, ориентиран към жизнения цикъл и насочен към превенцията подход, който позволява реално отразяване на разходите в по-значителна степен от чисто статистическите анализи на разходите и ползите<sup>(32)</sup>.

5.4.2 С оглед на сложните взаимодействия между различните области на политиката са необходими по-добра методика за измерване на успеха и по-голяма прозрачност, например под формата на съотношение между разходи и ползи с дефиниция за ползите за цялото общество или описания на сценарии за различни политически мерки във времето при отчитане на средносрочните и дългосрочните перспективи.

5.4.3 Една от възможните първи стъпки би била методично по-нататъшно развитие на съществуващите стандартизирани дългосрочни прогнозни методи в отделни разходни области, включително в такива, които са свързани с демографията (напр. образование, грижи, здравеопазване, пенсии). Докладът за 2015 г. за застаряването би бил подходящ повод за представяне на „възвръщаемостта“ на необходимите в съответствие с националните особености социални инвестиции, за които са предвидени бюджетни средства. Този аспект беше пренебрегван досега и винаги водеше до неточни и твърде завишени прогнози за разходите.

5.4.4 Не е ясно също какво трябва да е значението на социалните показатели в съществуващата институционална рамка на ИПС. В случай че им бъде отредена реална роля в рамките на политическите насоки, трябва при всички положения да е налице стремеж към усъвършенстване на показателите.

5.4.5 ЕИСК изразява интерес и към искането, отправено от Европейския парламент<sup>(33)</sup> към Комисията да разработи индекс на общи показатели за социални инвестиции, обхващащи механизъм за предупреждение за проследяване на напредъка в държавите членки, както и призова към тях да обмислят подписването на „Пакт за социални инвестиции“, който да определи цели за инвестиции и да създаде механизъм за контрол.

5.5 *Преработване и конкретизиране на политическата пътна карта за прилагане на Пакета за социални инвестиции*

5.5.1 ЕИСК счита представената от Комисията пътна карта за прилагане на Пакета за социални инвестиции за твърде дефанзивна и поради това призовава Комисията да представи по-конкретна и дългосрочна пътна карта (поне за периода до 2020 г.).

Брюксел, 26 март 2014 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Henri MALOSSE

<sup>(32)</sup> Вж. Европейска комисия, Социална програма, май 2013 г., стр. 15.

<sup>(33)</sup> Вж. бележка под линия № 27.

## III

(Подготвителни актове)

## ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

497-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ НА ЕИСК, 25 И 26 МАРТ 2014 Г.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно съобщение на Комисията „Постигане на вътрешния пазар на електроенергия и извличане на максимални ползи от публичната намеса“**

*C(2013) 7243 final*

(2014/C 226/05)

Докладчик: г-н Coulon

Съдокладчик: г-н Ioniță

На 5 август 2013 г. Комисията реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

*Съобщение на Комисията „Постигане на вътрешния пазар на електроенергия и извличане на максимални ползи от публичната намеса“*

*C(2013) 7243 final.*

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 10 март 2014 г.

На 497-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 март 2014 г. (заседание от 25 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 135 гласа „за“, 1 глас „против“ и 1 глас „въздържал се“.

### 1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства новото съобщение, което има за цел да предостави на държавите членки насоки за извличане на максимални ползи от публичната намеса. Според ЕИСК това е възможност за пренастройване на политиките в светлината на придобития опит от държавите членки и за нов тласък на процеса на интегриране на пазара на електроенергия в ЕС чрез по-ясното съсредоточаване върху ползата за обществото (по-специално за най-уязвимите лица) и премахването на енергийната бедност в ЕС.

1.2 ЕИСК препоръчва поясняването на термините „публична намеса“ и „държавна помощ“. Извличане на максимална полза от публичната намеса не означава систематично намаляване или увеличаване на намесата или помощта, а по-скоро нейното оптимизиране.

1.3 ЕИСК се обявява за по-тясна съгласуваност на европейско равнище на националната и местната публична намеса с цел да се избегне всякакъв риск от контрапродуктивно въздействие.

1.4 ЕИСК препоръчва на Комисията да следи внимателно да не би целите, определени в нейното съобщение, да попречат на постигането на целите на стратегията „Европа 2020“.

1.5 Един по-добре интегриран, по-задълбочен и гъвкав пазар на електроенергия следва да бъде от полза за производителите и потребителите (включително МСП, занаятчии и други дребни производители). Националните граници обаче продължават да създават сериозни пречки, свързани с нормативната уредба, преносния капацитет, ценовата структура и т.н.

1.6 ЕИСК припомня спешния характер на разработването на транспортни инфраструктури и укрепването на междусистемните връзки в областта на електроенергетиката.

1.7 ЕИСК подкрепя идеята за европеизиране на системите за помощи за възобновяемите енергийни източници и препоръчва на Комисията да предприеме допълнителни мерки за улесняване на механизмите на сътрудничество между държавите членки с цел насърчаване на трансграничната помощ.

1.8 ЕИСК е съгласен, че следва да се преразгледа подкрепата за новите технологии, след като те се утвърдят като зрели. ЕИСК счита, че Комисията следва да даде ясно определение на термина „зрял енергиен източник“, което да подлежи на развитие във времето.

1.9 ЕИСК е съгласен, че вътрешният пазар на електроенергия не е самоцел. Той трябва да се създаде в полза на всички потребители и по-специално на най-уязвимите. ЕИСК подкрепя идеята за предприемане на мерки на европейско равнище за предоставяне на повече права на потребителите като основни фактори на европейския пазар на електроенергия, така че те да се превърнат в „потребители — участници“. ЕИСК призовава Комисията да ускори действията си в тази област и да предложи мерки и инициативи, насочени към извличане на максимална полза от публичната намеса с цел премахване на енергийната бедност.

1.10 ЕИСК подчертава, че електроенергията представлява основно общо благо и трябва да бъде управлявана като такава. В името на общия икономически интерес дадена държава членка може да я обвърже с определени задължения за обществена услуга. Всеобщият достъп до енергия следва да бъде в основата на европейската енергийна политика и да залегне в Договора. В интерес на конкуренцията извличането на максимална полза от публичната намеса в сектора на енергетиката не следва да води до намаляване или ограничаване на задълженията за обществена услуга, които държавите членки са решили да въведат. ЕИСК настойчиво призовава Комисията да бъде особено бдителна по този въпрос и да предприеме мерки за предоставяне на по-надеждни гаранции за изпълнение на задълженията за обществена услуга и за по-строгото им спазване, независимо от настоящите ограничения, свързани с финансовата дисциплина.

## 2. Въведение

2.1 През 2008 г. Европейският съюз си постави амбициозни цели в областта на климата и енергетиката („20–20–20“). Новата европейска рамка за климата/енергетиката от 22 януари 2014 г. за периода до 2030 г. ще бъде обект на предстоящо становище на ЕИСК. Държавите членки отбелязаха напредък към постигането на целите, свързани с енергията от възобновяеми източници, което в голяма степен се дължи на публичната намеса.

2.2 Освен това през февруари 2011 г. държавните и правителствените ръководители на страните от ЕС заявиха, че изграждането на вътрешния енергиен пазар трябва да бъде завършено до 2014 г. Оттогава Комисията публикува редица документи за тази цел. На 15 ноември 2012 г. тя публикува съобщение, озаглавено „За постигане на реално функциониращ вътрешноевропейски енергиен пазар“, заедно с първоначална оценка на вътрешния енергиен пазар и план за действие за неговото доизграждане. Съобщението беше последвано от публично изслушване относно вътрешния енергиен пазар, адекватността на мощностите за производство на енергия и механизмите за капацитет.

2.3 На 5 ноември 2013 г. Комисията публикува друго съобщение относно „Постигане на вътрешния пазар на електроенергия и извличане на максимални ползи от публичната намеса“, заедно с пет документа, изготвени от службите на Комисията, които съдържат насоки относно механизмите за капацитет, механизмите за подкрепа на възобновяемите енергийни източници, договореностите за сътрудничество между държавите членки в областта на възобновяемите енергийни източници и решенията, свързани с оптимизацията на търсенето.

2.4 Комисията отбелязва, че създаването на вътрешния пазар и преследването на целите в областта на климата/енергетиката пораждат нови предизвикателства, изискващи нови форми на публична намеса предимно на национално равнище: оттук и стремежът към разработване и подкрепа на възобновяеми източници на енергия, осигуряване на подходящи производствени мощности и т.н.

2.5 Целта на настоящото съобщение на Комисията е да предостави на държавите членки насоки за извличане на максимална полза от публичната намеса, адаптиране на съществуващите мерки за намеса и разработване на нови. Когато публичната намеса не е добре замислена, тя може сериозно да наруши пазара и да доведе до повишаване на цените на енергията както за домакинствата, така и за предприятията. Поради това Комисията определи списък на действия, които трябва да се предприемат преди всякаква публична намеса: да се установи конкретният проблем и причината за него, да се докаже, че пазарът не е в състояние да го реши; да се направи оценка на взаимодействието с други цели на енергийната политика и да се координират различните инструменти на публичната политика; да се направи оценка на алтернативните възможности; да се минимизира въздействието върху електроенергийните системи; да се поддържат ниски разходи за намеса; да се разгледат разходите за производителите и частните лица; да се извършва наблюдение, оценка и постепенно преустановяване на тези мерки след постигането на целта.

2.6 Според Комисията целта е постепенното изграждане на европейски енергиен пазар, който се характеризира с правилно функциониране на предлагането и търсенето, с ценови сигнали, съответстващи на целите на политиката, с равнопоставеност на участниците и ефективно производство на енергия. Когато технологиите достигнат достатъчна степен на зрялост, те следва постепенно да преминат към пазарни цени, а мерките за подкрепа следва евентуално да бъдат преустановени. На практика това ще означава постепенно премахване на преференциалните тарифи и преминаване към преференциални премии и други инструменти за подкрепа с цел насърчаване на производителите да реагират на пазарните тенденции. Освен това Комисията настойчиво приканва държавите членки по-добре да координират стратегиите си в областта на възобновяемите енергийни източници с цел намаляване на разходите на потребителите, свързани с цените и таксите за енергия. Следва да се постигне по-тясно сближаване на схемите за подкрепа.

2.7 Въпреки че съобщението не е правно обвързващо, в него се определят основните принципи, въз основа на които Комисията ще оценява публичната намеса, свързана със схемите за подкрепа на възобновяемите енергийни източници, механизмите, отнасящи се до капацитета, и мерките за адаптиране на потребителското търсене. Ето защо тези принципи ще окажат въздействие върху начина на прилагане на правилата на Европейския съюз за държавната помощ и начина на изпълнение на законодателството на ЕС в областта на енергетиката. Комисията възнамерява да предложи и правни инструменти, за да гарантира пълното прилагане на тези принципи.

### 3. Бележки на ЕИСК

3.1 ЕИСК многократно е заявявал, че разглежда вътрешноевропейския енергиен пазар като възможност и че трябва да се предприемат всички мерки, за да се гарантира, че функционирането му е от полза за битовите и промишлените потребители и същевременно да се привлечат за активно участие организациите на гражданското общество с цел превенция и борба с енергийната бедност <sup>(1)</sup>.

*Към единен пазар: премахване на границите*

3.2 ЕИСК винаги е одобрявал инициативите на Комисията за доизграждане на вътрешния енергиен пазар. Освен това ЕИСК изтъква, че за тази цел подкрепя принципа на създаване на европейска енергийна общност (ЕЕО). ЕЕО следва да даде възможност за укрепване на общото управление на енергийните въпроси по оптимален начин, като утвърждава солидарността, сътрудничеството и интеграцията най-вече по отношение на аспектите, свързани с пазара и инфраструктурата.

3.3 Вътрешният пазар не може да съществува, докато все още има „национални граници“ за търговията с енергия, а трансграничните производствени мощности следва да се третираят също както тръбопроводите, които не пресичат границите. В съобщението следва също да се подчертае, че освен разликите в националните законодателства, достъпът до трансгранични производствени мощности все още продължава да бъде значителна пречка за практическото премахване на бариерите във вътрешния енергиен пазар. Например повсеместното въвеждане на ценообразуване на принципа „влизване/излизане“ и на методологията за разпределение на преносния капацитет във всички държави членки би могло да стимулира трансграничната търговия, което е за предпочитане пред модела „от точка до точка“, защото създава стимули за операторите на преносни системи (ОПС) да инвестират с цел премахване на участъците с недостатъчен капацитет, съществуващи на трансгранично равнище в обслужваните от тях райони. Това ще бъде от полза за всички пазарни участници, включително за участниците в пазара на периодични възобновяеми енергийни източници. Освен Европейската мрежа на операторите на преносни системи (ENTSO-E), Комисията и Агенцията за сътрудничество между енергийните регулатори (ACER) трябва за преразгледават механизмите за разпределение и да възложат отговорности на ОПС по отношение на енергийните борси. Необходимо е преразглеждане с цел да се гарантира, че по националните граници не съществуват потенциални „изкуствено създадени участъци с намален капацитет“, които могат да ограничат енергийните потоци между държавите членки. Такива „изкуствено създадени участъци с намален капацитет“ може да се появят в резултат от национални протекционистки политики, имащи за цел въвеждането на единни национални тарифи, или потенциални неправомерни търговски практики на национални ОПС, чрез които вътрешни участъци с намален капацитет се преместват към границите на обслужван от тях район. Подобни правила биха насърчили ОПС да насочат инвестициите си към подобряване на трансграничните междусистемни връзки на преносните мрежи.

3.4 ЕИСК се обявява за укрепване на междусистемните връзки в областта на електроенергетиката с цел завършване на вътрешния енергиен пазар. ЕИСК подкрепя всички инициативи за по-гъвкаво използване и повишаване на ефективността на електрическите мрежи във връзка с разработването на възобновяеми енергийни източници; той одобрява сътрудничество от типа на Coreso — зачатъчна форма на европейска електроенергийна диспечерска система.

*Възобновяеми енергийни източници и адекватност на производството*

3.5 Освен това ЕИСК многократно е подкрепял засиленото използване на възобновяеми енергийни източници <sup>(2)</sup>. ЕИСК подкрепя целите на пътната карта до 2050 г.

<sup>(1)</sup> ОВ С 133, 9.5.2013 г., стр. 27-29; ОВ С 68, 6.3.2012 г., стр. 15-20; ОВ С 341, 21.11.2013 г., стр. 21-26.

<sup>(2)</sup> ОВ С 77, 31.3.2009 г., стр. 43-48; ОВ С 44, 15.2.2013 г., стр. 133-139; ОВ С 229, 31.7.2012 г., стр. 126-132.



3.6 Схемите за подпомагане на възобновяемите енергийни източници са въведени по време, когато делът на тези енергии е бил нисък, а технологията в съвсем начален стадий на развитие. Понастоящем делът на възобновяемите енергийни източници в енергийния микс значително е нараснал и ще продължи да нараства в дългосрочен план. ЕИСК е съгласен с Комисията, че публичната намеса трябва да бъде оценявана при надлежно спазване на принципа на субсидиарност и в зависимост от степента на зрялост на енергийните източници и технологии. От друга страна ЕИСК счита, че Европейската комисия следва да предложи ясно определение за „зрял енергиен източник“, което да подлежи на преразглеждане в контекста на техническия прогрес. ЕИСК би желал също да подчертае, че оценката и адаптирането на схемите за подкрепа на възобновяемите енергийни източници следва да се извършат по такъв начин, че да се гарантира, че потребителите и особено най-уязвимите от тях могат да извлекат максимална полза от европейския пазар на електроенергия. ЕИСК препоръчва да се обърне внимание на адаптирането на подкрепата, за да се гарантира, че то няма да затрудни постигането на целите на стратегията „Европа 2020“. ЕИСК препоръчва на Комисията да обърне внимание на този аспект при изготвянето на новите насоки на Съюза относно държавната помощ в областта на околната среда и енергетиката.

3.7 В същия дух подкрепата за възобновяемите енергийни източници следва постепенно да бъде преустановена за достигащите зрялост технологии, но също и да бъде подходящо съгласувана с развитието на функционален пазар на емисии. ЕИСК е съгласен с Комисията, че подкрепата за възобновяемите енергийни източници следва да бъде гъвкава, пропорционална, постепенно намаляваща и конкурентоспособна и да им даде възможност във все по-голяма степен да отговарят на пазарните сигнали и да се конкурират с конвенционалните източници. Директната подкрепа за възобновяемите енергийни източници следва постепенно да се замести от добре функционираща система за търговия с емисии (СТЕ) и постепенно да бъде преустановена.

3.8 ЕИСК приветства инициативите на Комисията за „европеизиране“ на подкрепата за възобновяемите енергийни източници. Комисията следва да продължи да улеснява създаването на механизми за сътрудничество между държавите членки с цел да насърчава трансграничната подкрепа, която понастоящем рядко се използва. Освен това европеизирането на подкрепата трудно би могло да се осъществи докато държавите членки са в състояние да разработват индивидуални политики, да практикуват „паразитизъм“ или да налагат ограничителни мерки на съседните държави (напр. подкрепата за бързото разработване на възобновяеми енергийни източници в Германия предизвиква кръгови потоци в Полша и Чешката република, което води до допълнителни разходи за електроенергията в тези страни за балансиращ капацитет и сигурност на доставките). Справянето с такива проблеми е по-лесно сега, докато системата е все още в относително начален стадий, отколкото по-късно, когато въздействието на зависимостта става по-силно.

3.9 Особена тревога във връзка с интегрирането на възобновяемите енергийни източници буди фактът, че енергопроизводството от тях е непостоянно и изисква балансиращ или резервен капацитет. В съобщението се подчертава, че съществува риск подкрепата на държавите членки за резервния капацитет да се използва на практика за подпомагане на неефективни електроцентрали или за субсидиране на изкопаеми горива. Проблемът следва да бъде смекчен на първо място чрез развитието на ефективни дневни пазари и пазари за балансиращи и допълнителни услуги. Ако тези пазари наистина са ефективни, като функционират в трансграничен аспект и подават правилни ценови сигнали, те биха могли в крайна сметка да регулират достатъчно добре пазара, за да премахнат необходимостта от допълнителен механизъм по отношение на капацитета. Всички резервни или предназначени за компенсирание на капацитета механизми трябва да бъдат „основани на пазара, технологично неутрални, недискриминационни и отворени за трансгранично участие“<sup>(3)</sup>.

3.10 Понастоящем стандартите и механизмите за осигуряване на адекватност на производството са различни в отделните държави членки, тъй като проблемите, свързани с изравняването на търсенето и предлагането, са различни във всяка държава членка. Публичната намеса е необходима за гарантиране на сигурността на доставките и натрупване на резерви, които по своя характер са национални. Въпреки това, тъй като пазарите стават все по-взаимосвързани и взаимозависими, както и с цел да се предотврати съществуването на различни, фрагментирани системи, следва да се насърчат консултациите и сътрудничеството между отделните страни, по-специално в рамките на Групата за координация в областта на електроенергетиката, а Комисията следва да разгледа осъществимостта на пазар за европейски производствен капацитет въз основа на натрупания досега положителен опит.

#### Публична намеса

3.11 ЕИСК е съгласен с Комисията, че публичната намеса играе важна роля за постигането на целите на европейската политика в областта на енергетиката и климата. Той счита, че извличането на максимална полза от публичната намеса не следва непременно да означава намаляване или разширяване на последната, а по-скоро оптимизиране на публичните действия. Комитетът счита, че този вид намеса трябва да играе още по-важна роля в усилията за борба с енергийната бедност, вярва, че публичната намеса следва да бъде по-добре оползотворена в тази област и призовава Комисията да представи предложения и инициативи по този въпрос.

3.12 От друга страна той подчертава колко е важно да се предприемат мерки за гарантиране на съгласуването на публичната намеса на национално, регионално и местно равнище в цяла Европа; при някои обстоятелства подобна намеса на европейско равнище може да бъде контрапродуктивна.

<sup>(3)</sup> Eurelectric, 17 януари 2014 г.

3.13 Същевременно ЕИСК изтъква, че енергийният микс е част от националния суверенитет, но той не трябва да нарушава конкуренцията и трябва да спазва правилата за държавната помощ. Тъй като тази намеса оказва въздействие върху други европейски страни, ЕИСК счита, че следва да се засили координацията между държавите членки, по-специално в рамките на Групата за координация в областта на енергетиката, с цел постигането на по-тясна съгласуваност на европейско равнище.

3.14 Във връзка с това ЕИСК изтъква, че би било уместно Комисията да направи ясно разграничение между публична намеса и държавна помощ.

3.15 Публичната намеса оказва въздействие върху разходите за енергопроизводство и цените на електроенергията. Комисията признава, че е трудно на сравнима основа да се установят разходите на всяка технология за енергийно производство и да се направи оценка на необходимата публична подкрепа. ЕИСК ще разгледа внимателно в предстоящо становище доклада и съобщението на Комисията „Цени и разходи на енергията в Европа“, публикувани на 22 януари 2014 г. Комитетът отново отправя препоръка към Комисията да представи в този доклад анализ на енергийната бедност в Съюза, както и европейска стратегия и пътна карта за борбата с нея.

3.16 Колкото по-широк, развит и ликвиден бъде пазарът на електроенергия, толкова по-голяма стабилност ще се гарантира и толкова повече ще намалее нуждата от различни форми на ad hoc или временна публична намеса, които понастоящем създават проблеми във връзка с координацията.

#### *Конкурентоспособност*

3.17 Комисията напълно основателно изтъкна въпроси като сигурността на доставките или намаляването на ценовата конкурентоспособност на европейската икономика, които невинаги са съвместими с целите „20–20–20“ или с целите за периода до 2050 г. Например постигането на целите на пакета за климата води до повишаване на разходите за електроенергия на физическите лица и промишлените предприятия, което затруднява конкурентоспособността. От друга страна подкрепата за възобновяемите енергийни източници може да доведе до извънредно ниски цени на едро на електроенергията и да наруши сигналите за инвестиране в резервен капацитет. Инструментите за постигане на целите „20–20–20“ трябва надлежно да бъдат наблюдавани с цел да се гарантира, че нарушенията не вземат превес над ползите.

3.18 Същевременно допълнително безпокойство предизвиква предложението на Комисията за насърчаване на сключването на дългосрочни договори за изграждане на нови електроцентрали между производителите на електроенергия и бъдещите крайни потребители с цел да се осигури конкурентоспособността на енергоемките промишлени сектори. Комисията признава, че съществува риск от блокиране на пазарите и че подобни договори следва да се разглеждат внимателно, за да се установи дали ползите са повече от разходите и дали на практика не се възпрепятства конкуренцията. Освен това енергоемките потребители са по-склонни да предпочитат конвенционалните централи, които предлагат надеждни енергийни доставки. Тяхната подкрепа би могла да осуети други европейски политики, като се започне от подкрепата за възобновяемите енергийни източници и се стигне до спазването на Директивата за емисиите от промишлеността. В извънредни ситуации става особено трудно за вземащите решения лица, когато промишленият потребител по каквато и да е причина реши да премести производството.

#### *Повече права на потребителите/борба с енергийната бедност*

3.19 ЕИСК е напълно съгласен, че вътрешният пазар на електроенергия не е самоцел. Пазарът на електроенергия трябва да бъде от полза за всички, особено за най-уязвимите лица. Необходими са усилия за доизграждането му, защото понастоящем пазарът е силно раздробен. Това оказва отрицателно въздействие върху свободата на европейските потребители да избират между доставчици и бюджети (цените са прекалено високи), върху сигурността на енергийните доставки и усилията за справяне с изменението на климата и енергийния преход. Европейската енергийна политика следва да положи повече усилия за премахване на енергийната бедност.

3.20 Оптимизацията на потреблението и енергийната ефективност предлагат огромен потенциал за намаляване на пиковите на потреблението. Този потенциал продължава да не се използва достатъчно въпреки техническия прогрес. ЕИСК категорично се обявява за предоставяне на права на потребителите да определят енергийното си потребление и да се превърнат в „потребители — участници“. Технологии като интелигентните системи за отчитане трябва действително да бъдат предназначени за всички потребители, включително за най-уязвимите, както и да бъдат напълно ефективни и полезни чрез предоставяне на лесно разбираема, прозрачна информация без допълнителни разходи и по този начин да улесняват интелигентното адаптиране на енергийното търсене (и да гарантират сигурност/поверителност на данните). ЕИСК подкрепя насърчаването на научните изследвания и развойната дейност в сектора на енергетиката (предимно в областта на интелигентните инструменти и съхраняването на енергия).

3.21 Публичната намеса е от решаващо значение и защото при оптимизиране на потреблението и управление на потреблението се наблюдава тенденцията да се натоварват излишно уязвимите потребители. Следователно подкрепата, предоставена на уязвимите потребители, трябва да бъде адаптирана към съответното им положение, а критериите за допустимост следва да бъдат справедливи и предвидими.

3.22 ЕИСК счита, че технологиите за управление на потреблението и оптимизиране на потреблението сами по себе си не са достатъчни за адаптиране и намаляване на потреблението. ЕИСК се обявя за повишаване на осведомеността и предоставяне на права на гражданите на европейско равнище чрез различни инициативи, подпомагани от фонд за енергийна солидарност<sup>(4)</sup>. ЕИСК подкрепя мерките за подобряване на енергийните характеристики на сградите (с професионално енергийно сертифициране) с цел разрешаване на проблема с „енергопропускливите“ сгради и постепенното им извеждане от пазара на продажбите или отдаването под наем.

3.23 Европейските енергопотребители са сред най-неудовлетворените от пазара. Основните въпроси, които трябва да бъдат разгледани от гледна точка на потребителите с цел подкрепа на развитието на добре функциониращ енергиен пазар включват: достъп до енергия; обективна, надеждна информация относно предлагането, съдържаща сравнителни данни, предоставени от независими структури; прозрачност на договорните условия; защита срещу подвеждащи и агресивни търговски практики; единна информационна служба за контакт, разбираема информация за потребителя; ефективно прилагане на Директивата за енергийната ефективност; лесна смяна на доставчика; ефективни средства за правна защита в случай на основателни оплаквания<sup>(5)</sup> и мерки за борба с енергийната бедност. Провеждането на независимо наблюдение на енергийните пазари също е от решаващо значение за осигуряването на справедлива конкуренция и полза за потребителя. Напредъкът в тези области може да доведе до по-широка социална и политическа подкрепа за енергийните политики на ЕС.

3.24 ЕИСК подкрепя местното производство на възобновяема енергия от потребители („производители — потребители“<sup>(6)</sup>). Това явление се развива бързо в редица страни, особено в Германия и Обединеното кралство. То е от решаващо значение за енергийния баланс в Европа, за по-евтини енергийни доставки и за намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub>. Ролята на производителите — потребители на енергийния пазар е свързана с борбата с енергийната бедност. Благодарение на интелигентните мрежи и интелигентните системи за отчитане производителят — потребител може да осигури размяна на енергийни услуги, произведени от малка производствена мощност. До края на 2020 г. в Обединеното кралство ще има около 8 милиона инсталации от този тип, които ще произвеждат около 40 GW електроенергия. Броят на заетите в това производство ще надхвърли 100 000 души. Производителите — потребители следва да получават публична подкрепа с оглед премахването на законодателните пречки и финансова/оперативна подкрепа под формата на услуги по монтажа и поддръжката, по-специално в областта на инвестициите. Необходимо е обаче и ефективно регулиране, за да се гарантира, че производителите — потребители поемат съответната отговорност за всички дисбаланси, които могат да предизвикат при доставянето на енергия в системата, както и да се създадат основани на пазара инструменти и ценови механизми, които да ги стимулират да намалят тези дисбаланси.

3.25 Електроенергията не е като другите стоки. Тя представлява основно общо благо и трябва да бъде управлявана като такава. В името на общия икономически интерес дадена държава членка може да я обвърже с определени задължения за обществена услуга. ЕИСК многократно е настоявал всеобщият достъп до енергия да бъде включен в целите на общата енергийна политика на ЕС и да бъде записан в Договора. Във връзка с това ЕИСК изтъква, че трябва да се вземат мерки, за да се гарантира, че при определянето от държавите членки по силата на Директива 2009/72/ЕО на задълженията за обществена услуга, свързани с общия интерес (по-специално сигурност, достъп до енергия и енергия на достъпни цени, редовност, качество и цена на електроенергията, както и опазване на околната среда, включително енергийна ефективност и защита на климата съгласно член 3, параграфи 2 и 3 от посочената директива), те няма да се размият в процеса на рационализиране на публичната намеса в съответствие с принципа на конкуренцията. ЕИСК призовава Комисията да проявява максимална бдителност в тази област и отправя искане към нея да представя ежегоден доклад по този важен въпрос, който да съдържа не само по-конкретна и подробна оценка на спазването на задълженията за обществена услуга от държавите членки в годишния си доклад за вътрешния пазар, но и конкретни инициативи с цел по-надеждно обезпечаване и дори укрепване на тези задължения на европейско равнище.

<sup>(4)</sup> ОВ С 341, 21.11.2013 г., стр. 21-26.

<sup>(5)</sup> *Consumer rights in electricity and gas markets* („Правата на потребителите на пазарите на електроенергия и природен газ“) — Документ за позицията на Европейското бюро на съюзите на потребителите (BEUC), декември 2013 г.

<sup>(6)</sup> Производителите — потребители са дребни и независими производители на електроенергия, генерирана най-често от малки домашни инсталации (напр. малки вятърни турбини, слънчеви панели и оползотворяване на топлинната енергия чрез използване на топлинни помпи и т.н.). Определящата характеристика на производителите — потребители е, че тяхното производство може да бъде предназначено за собствена употреба или за продажба в по-голяма мрежа.

*Управление*

3.26 Накрая, за защитата на интересите на всички от решаващо значение са прозрачността и почтеността в търговията с енергия на едро, за да се избегне определянето на твърде високи цени за крайните потребители и за да се подкрепи доброто управление на енергийните предприятия, независимо дали са държавни или частни. Комисията следва да направи оценка на прилагането на Регламента относно интегритета и прозрачността на енергийния пазар (REMIT) и при необходимост да предложи решения. Прозрачността при търговията на едро би дала възможност за бързо откриване на проблеми като пазарна злоупотреба или антиконкурентно поведение и за подкрепа на намесата на органите по конкуренцията.

Брюксел, 25 март 2014 г.

*Председател*  
*на Европейския икономически и социален комитет*  
Henri MALOSSE

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно морските лица за изменение на директиви 2008/94/ЕО, 2009/38/ЕО, 2002/14/ЕО, 98/59/ЕО и 2001/23/ЕО“**

COM(2013) 798 final — 2013/0390 COD

(2014/C 226/06)

Докладчик: г-н **Polyzogopoulos**

На 19 ноември 2013 г. Комисията, на 21 ноември 2013 г. Европейският парламент и на 29 ноември 2013 г. Съветът решиха, в съответствие с член 153, параграф 2 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно морските лица за изменение на директиви 2008/94/ЕО, 2009/38/ЕО, 2002/14/ЕО, 98/59/ЕО и 2001/23/ЕО“*

COM(2013) 798 final — 2013/0390 COD.

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 10 март 2014 г.

На 497-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 март 2014 г. (заседание от 25 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 136 гласа „за“ и 4 гласа „въздържал се“.

## 1. **Заклучения и препоръки**

1.1 ЕИСК приветства предложението за директива, което има за цел да подобри равнището на защита на правата, гарантирани от Хартата на основните права на ЕС, и да осигури равнопоставени условия на конкуренция на равнище ЕС.

1.2 ЕИСК изразява задоволство от предложението да се потърси решение на проблема с изключенията, които могат да ограничат възможностите на морските лица да се ползват със същите права съгласно европейското трудово право като работещите на сушата.

1.3 ЕИСК счита, че с оглед на привличането на млади хора към професиите в морския и рибарския сектор в ЕС и възможностите за устойчива кариера в морското дело, предложението за директива е стъпка в правилната посока, тъй като повишава привлекателността на тези сектори и ги поставя на равна основа с професиите, упражнявани на сушата.

1.4 ЕИСК отбелязва, че гъвкавият подход на Комисията отчита особеностите и нуждите на този ключов сектор — разглеждат се четири различни варианта на политика, като за всеки отделен случай се оценява дали характеристиките на сектора оправдават обективно различния подход; това позволява да се избегне прилагането на универсални решения.

1.5 ЕИСК счита, че предложението за директива може да допринесе за насърчаване на заетостта в морския и рибарския сектор и за подобряване на условията на живот и труд, социалната защита и социалния диалог, които са сред главните цели на политиката, предвидени в член 151 от Договора за функционирането на ЕС.

1.6 Комитетът би искал да подчертае, че според подготвителното проучване, изготвено в рамките на Оперативната група по морска заетост и конкурентоспособност, разликата между търсенето и предлагането в страните от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) се очаква да нарасне до 70 000 души при командния и 221 000 души при редовия състав <sup>(1)</sup>. За да се запази равнището от 2010 г. на европейския команден състав като процент от световната работна сила, през следващите десет години броят на лицата от командния състав трябва да нарасне с 10 % в западните и с 20 % в източните страни от ЕС <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Sulprice, Guy, 2011 г. *Study on Seafarers Employment: Final Report* („Проучване на заетостта сред морските лица: окончателен доклад“), Европейска комисия, Генерална дирекция „Мобилност и транспорт“, Дирекция В — „Морски транспорт“, (MOVE/C1/2010/148/SI2.588190), стр. 34.

<sup>(2)</sup> Пак там, стр. 35.

1.7 ЕИСК също така смята, че предложението за директива може да осигури по-равнопоставени условия на конкуренция на европейския пазар, слагайки край на сегашната ситуация, при която някои предприятия се освобождават от задължения — като например задължението за информиране и консултиране — които са задължителни за конкурентните им предприятия, базирани в други държави членки. Комитетът изтъква необходимостта от гарантиране на равнопоставени условия в рамките на Общността, но също така и в международен план с оглед на международния характер на морските дейности и международната конкуренция, както и значението на ефективното ограничаване на социалния дъмпинг и нелоялната конкуренция. Все пак, при голям брой наземни дейности съществува международна конкуренция, а фактът, че тя съществува и в морския сектор, не може да оправдае изключването на морските лица от обхвата на важни трудови и социални права.

1.8 ЕИСК обаче подчертава, че предложението за директива не може само по себе си да повиши привлекателността на морския труд, а трябва да бъде съчетано с вече предложените от ЕИСК мерки и инициативи, свързани с обучението, образованието, научните изследвания, подобряването на хигиената и сигурността, както и с насърчаване на предприемачеството и иновациите с цел предоставяне на сигурни, ефективни, конкурентоспособни и висококачествени услуги.

1.9 Като се има предвид, че предложението за директива беше предшествано няколко години по-рано от широки консултации и оценки на въздействието от премахването на изключенията, ЕИСК категорично препоръчва преходният период от пет години да бъде намален на три години преди влизането в сила на директивата (член 8 от предложението за директива).

## 2. Въведение

2.1 Европейското корабоплаване играе водеща роля в световен план и осигурява заетост на 345 455 души <sup>(3)</sup>. Около 30 % от търговските плавателни съдове са регистрирани в някоя от държавите — членки на ЕС, а като брутен тонаж ЕС притежава 19,2 % от световния флот <sup>(4)</sup>.

2.2 Риболовът и преработката на риболовни продукти осигуряват работа на над 350 000 души, като пет държави членки (Дания, Испания, Франция, Нидерландия и Обединеното кралство) представляват 60 % от производството в ЕС. Риболовният сектор в ЕС осигурява близо 6,4 милиона тона риба годишно <sup>(5)</sup>.

2.3 Глобализацията обаче, особено в сегашните условия на криза, изправи заетостта и конкурентоспособността в морския сектор пред сериозни предизвикателства, които неизбежно оказаха влияние както качествено, така и количествено, върху различни аспекти на заетостта.

2.4 Постепенното дерегулиране на пазара на труда в морския сектор от началото на 80-те години на миналия век <sup>(6)</sup> беше съпроводено с намаляване на броя на европейските морски лица, липса на добре обучен персонал и наемане на персонал от трети държави — тенденции, които се дължат <sup>(7)</sup>, наред с останалото, на ограничените възможности за кариера, самотата и отдалечеността от семействата, намаления престиж на професията и впечатлението, че се работи в несигурни и трудни условия.

2.5 Тази негативна тенденция се обуславя и от търсенето и предлагането, както и от конкурентния натиск върху корабоплаването, който в трудните условия на глобализация и структурна циклична криза, наред с други фактори, води до намаляване на заплащането в сектора.

## 3. Предложението за директива

3.1 Настоящото предложение внася изменения във вече действащи директиви <sup>(8)</sup>, които или изключват морските лица и/или рибарите от нейното приложно поле, или позволяват на държавите членки да го правят, без да имат изрична обосновка за това. Държавите членки са избрали различни варианти за прилагане на тези изключения.

<sup>(3)</sup> SWD(2013) 0461 final.

<sup>(4)</sup> Асоциация на корабособствениците от Европейската общност (ECSA), годишен доклад за 2011-2012 г.

<sup>(5)</sup> Евростат, Статистика за риболова, септември 2012 г.

<sup>(6)</sup> Silos, J. M., Piniella, F., Monedero, J., & Walliser, J. (2012 г.). *Trends in the global market for crews: A case study. Marine Policy*, („Тенденции на световния пазар за екипажи. Практически пример: морска политика“) 36(4), стр. 845–858.

<sup>(7)</sup> COM(2006) 275 final, том II — Приложение, глава 2.5.

<sup>(8)</sup> Директива 2008/94/ЕО относно закрилата на работниците и служителите в случай на неплатежоспособност на техния работодател; Директива 2009/38/ЕО за създаване на европейски работнически съвет; Директива 2002/14/ЕО за създаване на обща рамка за информиране и консултиране на работниците и служителите; Директива 98/59/ЕО относно колективните уволнения; Директива 2001/23/ЕО относно гарантирането на правата на работниците и служителите при прехвърляне на предприятия; Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги.

3.2 По-конкретно, в предложението за директива се признава безусловното право на информиране и консултиране на морските лица във всички директиви, които преди са допускали изключения и дерогации по отношение на това право.

3.3 Признавайки, че най-добрият подход може да е различен за отделните директиви, и основавайки се на оценката на въздействието, обхвата и причините за изключването, Комисията е подбрала съчетание от следните четири варианта на политика:

- вариант на политика № 1: непредприемане на действия (Директива относно командироването на работници);
- вариант на политика № 2: дерогация при гарантиране на равностойно равнище на защита (Директива относно информирането и консултирането);
- вариант на политика № 3: премахване на изключенията (Директива относно европейския работнически съвет и Директива относно неплатежоспособността);
- вариант на политика № 4: съобразяване на правилата (специални разпоредби) със спецификите на сектора (Директива относно колективните уволнения и Директива относно прехвърлянето на предприятия).

#### 4. Контекст на политиката

4.1 В Зелената книга „Към бъдеща морска политика на Съюза“<sup>(9)</sup> се поставя въпросът за изключването на морските сектори от европейското трудово и социално законодателство и за неговото преразглеждане в тясно сътрудничество със социалните партньори. В същото време се подчертава значението на мореплавателните умения и устойчивата морска заетост за конкурентоспособността, като се има предвид намаляването на броя на европейските морски лица.

4.2 В съобщението си от 10 октомври 2007 г.<sup>(10)</sup> Комисията пое ангажимента да подобри правната рамка за морските професии, като отбеляза, че няма причина работещите в този сектор да са изключени от приложното поле на определени директиви, когато това не е напълно оправдано.

4.3 В Синята книга за интегрираната морска политика (ИМП) Комисията отново потвърди своя ангажимент да преразгледа, в тясно сътрудничество със социалните партньори, дяловете от трудовото право, от които са изключени морските професии<sup>(11)</sup>; същевременно сред целите на ИМП е създаването на повече и по-качествени работни места и подобряването на професионалните квалификации с оглед на безпокоителното намаляване на равнището на заетост в морските професии.

4.4 В своя резолюция<sup>(12)</sup> Европейският парламент отправи искане всички работещи да имат достъп до еднакво равнище на защита, без някои групи да бъдат автоматично изключвани от съществуващата защитна система — както се случва често с морските лица, работещите на плавателни съдове и/или на плаващи съоръжения — и спрямо всички да се прилага ефективно законодателство, независимо от това къде работят.

4.5 Неотдавна Комисията отново потвърди целта си да увеличи броя и качеството на работните места в морския сектор в своето съобщение „Син растеж“<sup>(13)</sup>, както и в Декларацията от Лимасол, която беше приета от министрите, отговарящи за ИМП<sup>(14)</sup>.

#### 5. Забележки

5.1 ЕИСК констатира, че предложението за директива, което беше изготвено след широки конкретни и общи консултации, произтича пряко от горепосочената политическа рамка и е логичен завършек на заявените цели, ангажименти и опасения, свързани с бъдещето на морските професии, с оглед постигането на ефективна регулаторна рамка, отчиташа глобалния контекст в сферата на корабоплаването.

<sup>(9)</sup> COM(2006) 275, 7.6.2006 г., глава 2.5.

<sup>(10)</sup> COM(2007) 591, 10.10.2007 г.

<sup>(11)</sup> COM(2007) 575, 10.10.2007 г.

<sup>(12)</sup> 2007/2023(INI) от 11.7.2007 г.

<sup>(13)</sup> COM(2012) 494 final, 13.9.2012 г.

<sup>(14)</sup> Декларация от Лимасол, 7.10.2012 г.

5.2 ЕИСК счита, че предложението за директива е в съответствие с други политики и хоризонтални цели като стратегията „Европа 2020“, особено що се отнася до заетостта, и Програмата за нови умения и работни места<sup>(15)</sup>, тъй като предвижда ключови дейности като качествено подобряване на условията на труд и, по-специално, преразглеждане на съществуващото законодателство с оглед постигането на по-интелигентна правна рамка за заетостта и здравословните и безопасни условия на труд.

5.3 ЕИСК вече обърна внимание на изключването на морските лица и рибарите от европейското социално законодателство и на необходимостта да се сложи край на тази дискриминационна практика, независимо от причините за нея, в случаите, в които това бъде сметено за целесъобразно, и насърчи Комисията да преразгледа изключенията в тясно сътрудничество със социалните партньори<sup>(16)</sup>.

5.4 В свои предишни становища<sup>(17)</sup> ЕИСК отправи уместни забележки и препоръки по редица въпроси, свързани с европейската морска политика, и излезе с подробна позиция по общи въпроси от сферата на трудовата и социалната политика, отнасящи се до морските професии, както и по въпросите на образованието/обучението/сертифицирането, наемането на персонал и сигурността в морето, като изтъкна необходимостта младите хора да бъдат насърчавани и привлечани към кариера в морското дело и задържани на тези позиции, както и да се осигури високо равнище на ноу-хау и специализация във връзка с европейските морски клъстери.

5.5 Особено актуални остават, наред с другото, препоръките на ЕИСК относно човешките ресурси, мореплавателните умения и морския практически опит, отправени в становището „Стратегически цели и препоръки за политиката на ЕС в областта на морския транспорт до 2018 г.“, както и препоръките относно борбата с морското пиратство<sup>(18)</sup>, което, наред с подвеждането на морските лица под наказателна отговорност, отблъсква хората от морските професии.

5.6 ЕИСК констатира, че при широкия кръг общи и конкретни консултации бяха изразени противоречиви мнения за това дали и кои изключения са оправдани, но беше отчетен консенсус относно необходимостта от равнопоставени условия на конкуренция и ролята, която може да изиграе законодателството на ЕС. Все пак ЕИСК изразява съжаление, че въпреки писмените консултации въпросът не е включен в дневния ред на Комитета за социален диалог.

5.7 ЕИСК изтъква заключението на Оперативната група по морска заетост и конкурентоспособност<sup>(19)</sup>, че развитието на комуникационните технологии прави невъзможно оправдаването на изключения с позоваване на мобилния характер на плавателните съдове и на затруднения в комуникацията с морските кораби, най-вече що се отнася до задължението за информиране и консултиране.

5.8 ЕИСК посочва, че информационните и комуникационни технологии (ИКТ) се въвеждат постепенно на корабите, но в някои случаи поради технически трудности ще е необходимо време за пълното им въвеждане, особено при малките и средните предприятия, и призовава Комисията да разработи рамка от мерки за подкрепа на инвестициите и обучението в тази област с оглед на ефективното прилагане на предложената директива.

5.9 ЕИСК припомня, че Европейският съюз играе водеща роля в областта на трудовите права, и призовава Комисията да поведе усилията за подобряване на международните стандарти с цел ратифициране на Морската трудова конвенция на МОТ (МТК, 2006 г.) от всички държави членки, осигуряване на широко международно сътрудничество за постигане на по-ефективна система на прилагане, спазване на минималните стандарти на МОТ от всички присъединили се към МТК страни и увеличаване на броя на страните, които ще я ратифицират. Следва да се подчертае, че макар и да подкрепя МТК от 2006 г., ЕИСК признава, че тя не осигурява същите права като тези, предоставяни по силата на въпросните директиви.

<sup>(15)</sup> COM(2010) 682 final, 23 ноември 2010 г.

<sup>(16)</sup> ОВ С 168, 20.7.2007 г., стр. 55-56.

<sup>(17)</sup> ОВ С 158, 26. 5.1997 г., стр. 11; ОВ С 14, 16.1.2001 г., стр. 41, ОВ С 80, 3.4.2002 г., стр. 9-14; ОВ С 133, 6.6.2003 г., стр. 23-25; ОВ С 133, 6.6.2003 г. стр. 23-25; ОВ С 157, 28.6.2005 г., стр. 42-47; ОВ С 157, 28.6.2005 г., стр. 53-55; ОВ С 318, 23.12.2006 г., стр. 195-201; ОВ С 97, 28.4.2007 г., стр. 33-34; ОВ С 168, 20.7.2007 г., стр. 50-56; ОВ С 97, 28.4.2007 г., стр. 33-34; ОВ С 211, 19.8.2008 г., стр. 31-36; ОВ С 151, 17.6.2008 г., стр. 35; ОВ С 255, 22.9.2010 г., стр. 103-109; ОВ С 107, 6.4.2011 г., стр. 64-67; ОВ С 248, 25.8.2011 г., стр. 22-30, ОВ С 24, 28.1.2012 г., стр. 146-153, ОВ С 76, 14.3.2013 г., стр. 15-19; ОВ С 161, 6.6.2013 г., стр. 87-92; ОВ С 43, 15.2.2012 г., стр. 69-72; ОВ С 299, 4.10.2012 г., стр.153-157 и TEN/533 от 16.6.2013 г., COM(2013) 510 final.

<sup>(18)</sup> ОВ С 255, 22.9.2010 г., стр. 103-109 и ОВ С 76, 14.3.2013 г., стр. 15-19.

<sup>(19)</sup> <http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/seafarers/doc/2011-06-09-tfmec.pdf>.



5.10 Сред предпоставките за обръщане на тенденцията на намаляване на морската заетост са дейностите, които ще допълнят предложените институционални промени и имат за цел да осигурят правилно планирано морско образование и обучение за придобиване на висококачествени умения, които да предоставят по-големи възможности за заетост, както и насърчаване на професионалната мобилност между различните сектори.

5.11 От решаващо значение са и укрепването на МСП, които са гръбнакът на европейското корабоплаване и платиха висока цена по време на кризата, насърчаването на партньорствата, които могат да стимулират иновациите и да разработят нови бизнес концепции, и в по-общ план — съгласуваната подкрепа за предприемачеството и за институциите в морския сектор в ЕС.

5.12 По-нататъшното развитие и оползотворяване на морските клъстери, които са жизненоважни за икономическите и социалните интереси на ЕС, могат да допринесат, наред с останалото, за осигуряване на алтернативна заетост на рибарите и жените.

5.13 ЕИСК отбелязва, че за да се повиши надеждността на бъдещите проучвания, са необходими систематично събиране на данни и хармонизиране на източниците за морската заетост, тъй като данните варират значително в зависимост от източниците.

5.14 ЕИСК приветства премахването на възможността за изключване на рибарите, получаващи заплащане под формата на дялово участие в риболова, от приложното поле на Директивата относно неплатежоспособността (член 1 от предложението за директива).

5.15 По отношение на Директива 2001/23 (прехвърляне на предприятия), ЕИСК изтъква особеностите при прехвърлянето на кораби със смяна на флага и отбелязва, че морските лица могат да се окажат наети при различни или по-неблагоприятни условия вследствие на различни колективни споразумения. В този контекст подчертава, че е необходимо Комисията да набележи нови мерки, които да гарантират прилагането на настоящата директива по отношение на прехвърлянето на кораби със смяна на флага по начин, който да не доведе до обратния ефект, т.е. до намаляване на правата на морските лица. Комитетът призовава Европейската комисия да вземе предвид горепосоченото.

5.16 ЕИСК отбелязва, че Европейската комисия полага усилия да вземе под внимание спецификите на морския транспорт и морския труд, по-специално във връзка с Директива 1998/59 (колективни уволнения), и подчертава необходимостта от правна сигурност по отношение на трудовите договори и гарантирането на инвестициите, както и от предотвратяване на социалния дъмпинг и нелоялната конкуренция.

5.17 ЕИСК предлага член 1, параграф 2 от Директива 2008/94/ЕО относно закрилата на работниците и служителите в случай на неплатежоспособност на работодателя да се измени, както следва:

„Без да се засяга следващото изречение, държавите членки могат чрез изключения да изключат вземанията на някои категории работници и служители от обхвата на настоящата директива тогава, когато съществуват други форми на гаранция, когато се установи, че те дават на засегнатите лица закрила, съответстваща на тази, която се осигурява от настоящата директива. Горепосочената разпоредба в никакъв случай не може да се тълкува като предоставяща възможност за изключване на морските лица или рибарите.“

5.18 ЕИСК счита, че клаузата за извършване на преглед (член 7 от предложението за директива), с която се цели да се проследи въвеждането/прилагането в държавите членки на членове 4 и 5 от директивата, по-специално във връзка с два въпроса — смяната на флага и нивото на заетост на морските лица в ЕС, гарантира прилагането на предложените разпоредби при отчитане на спецификите на сектора.

5.19 ЕИСК подчертава, че работодателите и работниците са основни участници в областта на трудовото право. ЕИСК изразява убеждението си, че социалните партньори ще допринесат решително за разгръщане и разпространение на най-добрите практики за привличане на младите хора към кариера в морското дело и за увеличаване на възможностите за морска заетост в ЕС и ще извлекат реална полза от социалния диалог с оглед на правилното и продуктивно прилагане на настоящата законодателна инициатива.

Брюксел, 25 март 2014 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Henri MALOSSE

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 2011/96/ЕС относно общата система за данъчно облагане на дружества майки и дъщерни дружества от различни държави членки“**

COM(2013) 814 final — 2013/0400 (CNS)

(2014/С 226/07)

Докладчик: г-н Dandea

На 16 декември 2013 г. Съветът на Европейския съюз реши, в съответствие с член 115 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 2011/96/ЕС относно общата система за данъчно облагане на дружества майки и дъщерни дружества от различни държави членки“*

COM(2013) 814 final — 2013/0400 (CNS).

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 13 март 2014 г. (докладчик: г-н Dandea).

На 497-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 март 2014 г. (заседание от 25 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 145 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 10 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства предложението за директива <sup>(1)</sup> за изменение на Директива 2011/96/ЕС относно общата система за данъчно облагане на дружества майки и дъщерни дружества от различни държави членки (Директива за дружествата майки и дъщерните дружества), тъй като счита, че с нея се отбелязва съществен напредък в изпълнението на плана за действие за укрепване на борбата срещу данъчните измами и укриването на данъци <sup>(2)</sup>.

1.2 Държавите членки търпят ежегодно загуби, възлизащи на милиарди евро, вследствие на данъчни измами и укриване на данъци, както и на агресивно данъчно планиране, което най-често се изразява в използване на пропуските в националните законодателства или несъответствията помежду им. С оглед на това ЕИСК счита за оправдано отправеното в препоръката <sup>(3)</sup> на Комисията предложение за въвеждане на общо правило за борба със злоупотребите.

1.3 ЕИСК подкрепя еднаквото третиране на трансграничните групи от гледна точка на данъчното облагане на предприятията предвид факта, че в някои случаи разпоредбите на настоящата директива позволяват на тези групи да прибегват до хибридни финансови споразумения, осигуряващи им данъчни предимства, които водят до изкривяване на конкуренцията на единния пазар.

1.4 Предвид общия характер на правилото за борба със злоупотребите ЕИСК препоръчва на държавите членки при прилагането на разглежданата директива да вземат предвид препоръката на Комисията относно агресивното данъчно планиране и тълкуването на Съда на Европейския съюз, с което се утвърждава принципът, че в борбата срещу търговските злоупотреби държавите членки не могат да надхвърлят общите принципи на общностното право. ЕИСК съветва Комисията да изготви препоръка, която да помогне на държавите членки да транспонират директивата възможно най-прецизно от правна гледна точка.

1.5 ЕИСК отправя искане към държавите членки да се стремят, в рамките на процеса на транспониране, да дадат възможно най-ясни правни определения на понятията, упоменати в член 1а, параграф 2, с цел да гарантират възможно най-правилното прилагане на директивата, без да поставят в сложни ситуации бизнес средите или данъчните администрации. Също така е необходимо формулировки като „изкуствена сделка“, „разумно извършване на дейността“ или „циклични по своята същност сделки“ да бъдат транспонирани възможно най-ясно от правна гледна точка, за да не се създават трудности при прилагането пред дружествата, данъчните администрации и съдебната система.

<sup>(1)</sup> COM(2013) 814 final.

<sup>(2)</sup> COM(2012) 722 final.

<sup>(3)</sup> C(2012) 8806 final.

## 2. Предложението на Комисията

2.1 Предложението на Комисията има за цел да коригира съществуващите несъответствия между националните законодателства по отношение на хибридните финансови споразумения в рамките на приложното поле на Директивата за дружествата майки и дъщерните дружества и да въведе общо правило за борба със злоупотребите с цел да защити функционирането на директивата.

2.2 Предложението за директива се основава на член 115 от Договора за функционирането на Европейския съюз, съгласно който Съветът може да приема директиви за сближаване на законодателни, регулаторни и административни разпоредби на държавите членки, които се отнасят пряко до вътрешния пазар. Комисията счита, че това е единственият възможен вариант за прилагането на общото правило за борба със злоупотребите.

2.3 Предложението е необходимо, тъй като едностранните действия на държавите членки за коригиране на несъответствията по отношение на хибридните финансови споразумения няма да решат проблема, който до голяма степен е резултат от взаимодействието между националните законодателства.

2.4 Директивата за дружествата майки и дъщерните дружества съдържа клауза за борба със злоупотребите, но тя не е достатъчно ясна и би могла да създаде объркване. Препоръчаното от Комисията въвеждане на общо правило за борба със злоупотребите ще позволи да се премахне несигурността и ще предостави на държавите членки един по-ефикасен инструмент.

## 3. Общи и специфични бележки

3.1 ЕИСК се обявя (<sup>4</sup>) в подкрепа на настоящото изменение на Директивата за дружествата майки и дъщерните дружества и препоръчва на държавите членки да направят така, че директивата да бъде приложена в разумен срок.

3.2 Комитетът отправи искане в контекста на това преразглеждане да се въведе изискването мултинационалните предприятия да водят отделно счетоводство за всяка държава, в която развиват дейност, и да уточняват за всяка държава обема на реализираната продукция и получената печалба. Представянето на счетоводните данни в този формат би улеснило идентифицирането на предприятията, извършващи злоупотреби при трансферното ценообразуване или насърчаващи агресивното данъчно планиране. ЕИСК препоръчва също така да се въведат разпоредби относно данъчното облагане на печалбата на предприятията въз основа на набор от общи правила. ЕИСК изразява съжаление, че при изготвянето на разглеждания проект за директива тези аспекти не са отчетени в достатъчна степен.

3.3 ЕИСК препоръчва на Комисията да окаже подкрепа на държавите членки при прилагането на директивата. За тази цел Комисията следва да представи препоръка, в която да уточни аспектите, свързани с правното транспониране на понятията, включени в общото правило за борба със злоупотребите.

3.4 ЕИСК обръща внимание на факта, че прилагането на директивата на базата на твърде общи определения би могло да доведе до изключително трудни ситуации както за предприятията, така и за данъчните администрации.

3.5 В рамките на прилагането на член 1а, параграф 2, трябва да се даде ясно определение на понятието „изкуствена сделка“. За тази цел ЕИСК препоръчва на държавите членки да използват разпоредбите на наръчника на ОИСП (<sup>5</sup>) и по-конкретно тези, които се отнасят до реструктурирането на предприятия. Комитетът препоръчва също така да се вземе предвид съдебната практика на Съда на Европейския съюз във връзка с „напълно изкуствените действия“. Фактът, че дадена сделка протича по най-благоприятния от данъчна гледна точка начин, сам по себе си не я превръща в изкуствена.

3.6 В рамките на прилагането на член 1а, параграф 2, буква б), ЕИСК счита, че трябва да се даде ясно определение на понятието „разумно извършване на дейността“. Въвеждането на такъв тип формулировка в националното законодателство, без тя да бъде ясно дефинирана, може да доведе до сложни от правна гледна точка ситуации в случай на спорове относно извършването на дейността.

3.7 В рамките на прилагането Комитетът счита за необходимо да се изяснят аспектите, свързани с „цикличните по своята същност“ сделки. В търговската практика съществуват циклични сделки, които имат икономическа същност и се извършват при спазване на законовите разпоредби. Те не трябва да попадат под ударите на данъчните разпоредби, които ще транспонират разглежданата директива.

(<sup>4</sup>) ОВ С 67, 6.3.2014 г., стр. 68.

(<sup>5</sup>) Модел на ОИСП за данъчна конвенция, глава С5, членове 9181 и 9182.

3.8 ЕИСК препоръчва на държавите членки да се възползват от транспонирането на директивата, за да опростят националните си законодателства в областта на данъка върху печалбата. Това би могло да бъде първа стъпка към хармонизиране на нормативната уредба в тази област на европейско равнище.

Брюксел, 25 март 2014 г.

*Председател*  
*на Европейския икономически и социален комитет*  
Henri MALOSSE

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 861/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 11 юли 2007 г. за създаване на европейска процедура за искове с малък материален интерес и Регламент (ЕО) № 1896/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 г. за създаване на процедура за европейска заповед за плащане“**

COM(2013) 794 final — 2013/0403 (COD)

(2014/C 226/08)

Докладчик: **Reine-Claude Mader**

На 9 декември 2013 г. Европейският парламент и на 16 декември 2013 г. Съветът решиха, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 861/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 11 юли 2007 г. за създаване на европейска процедура за искове с малък материален интерес и Регламент (ЕО) № 1896/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 г. за създаване на процедура за европейска заповед за плащане“*

COM(2013) 794 final — 2013/0403 (COD).

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 11 март 2014 г.

На 497-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 март 2014 г. (заседание от 25 март 2014 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 128 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 1 глас „въздържал се“.

## 1. **Заклучения и препоръки**

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) се запозна подробно с предложението за регламент, което трябва да улесни достъпа до правосъдие при презграничните дела и по този начин да допринесе за увеличаване на презграничния търговски обмен.

1.2 Подкрепя разширяването на приложното поле на процедурата чрез увеличаване на горната граница на стойността на иска на 10 000 EUR и разширяване на определението за „презгранични дела“, което дава повече свобода на действие на потребителите и на МСП за използване на процедурата.

1.3 ЕИСК одобрява въведеното с регламента ограничаване на процесуалните разноски, тъй като те реално възпират потребителите и малките предприятия да започнат процедура. Препоръчва, обаче, да се даде ясно определение на „процесуални разноски“, за да може мярката да бъде ефективна.

1.4 Отбелязва със задоволство, че с регламента се запазва изпълнителната сила на полученото решение, без да е необходима декларация за изпълняемост (екзекватура).

1.5 ЕИСК счита, че успехът на европейската процедура за уреждане на искове с малък материален интерес зависи освен от увеличаването на горната граница на стойността на иска и от опростяването и улесняването на действията, свързани с процедурата.

1.6 Комитетът отбелязва волята на Комисията да насърчи използването на новите технологии, въпреки че този подход се различава от твърдо установените практики и ще окаже въздействие върху работата на съдебните органи, а и въвеждането му изглежда все още трудно приложимо във всички съдилища.

1.7 Счита при все това, че трябва да бъдат подкрепени всички пътища и средства, които облекчават действията на страните, при условие че не се вреди на ефективното упражняване на правата на страните, нито на прилагането на основните принципи на гражданскопроцесуалното право, признати от всички държави членки. Посочва, че тези технологии могат да бъдат използвани само със съгласието на страните и приветства този подход.

1.8 Във връзка с това ЕИСК си задава въпроса за възможните процедури за обжалване в рамките на регламента относно исковите с малък материален интерес.

1.9 ЕИСК подчертава също така необходимостта да се следи за спазване на сигурността и поверителността на обмена на документи по електронен път по време на съдебното производство.

1.10 Комитетът настоява върху необходимостта да се предвиди помощ за потребителите и малките и средните предприятия по време на цялата процедура, още повече че процесуалното представителство от адвокат не е задължително. Тази помощ предполага да бъдат отделени средства, включително и финансови.

1.11 В този контекст счита, че организациите на потребители, европейските потребителски центрове и професионалните федерации, които имат опит в тази област, могат да играят положителна роля в предоставянето на помощ и информирането за съществуването на такава процедура.

1.12 ЕИСК подчертава, че поставена цел за насърчаване на решаването на спорове с малък материален интерес може да бъде постигната само ако съответната информация бъде разпространена от различните участници сред съдилищата или правораздавателните органи и правните учебни заведения<sup>(1)</sup>.

1.13 Освен това ЕИСК счита, че за да бъде ефективна процедурата, са необходими ясни и разбираеми за всички формуляри. Използването на официалния език на държавата на страните по делото, включително за провеждане на процедурата, по-конкретно изслушването, е едно от ключовите условия. Това изискване не трябва да се ограничава с превода на формулярите, тъй като съществува риск да бъдат нарушени членове 47 и 48 от Хартата за основните права на Европейския съюз относно правото на ефективни правни средства за защита и правото на защита.

1.14 ЕИСК отбелязва, че представените аргументи относно принципа на субсидиарност и пропорционалност са положителен принос към дебата за въвеждане на европейски колективен иск.

## 2. Въведение

2.1 Целта на предложението на Комисията е да се доближи до гражданите, потребителите и МСП, като улесни достъпа им до правосъдие и им вдъхне повече доверие, за да използват възможностите, предлагани от единния пазар.

2.2 То се вписва в 12-те конкретни мерки, изложени във „Втория доклад за гражданството на ЕС“, целящи да подпомогнат европейските граждани в упражняването на правата им, например чрез решаването на споровете, възникнали във връзка с пазаруването през граница.

2.3 Тази инициатива се препоръчва в Европейската програма за потребителите и в *Small Business Act*, за да се подобри спазването на правата на потребителите и на МСП.

2.4 Благодарение на придобития опит след влизането в сила на Регламент (ЕО) № 861/2007<sup>(2)</sup>, допълващ обичайните национални процедури за събиране на вземанията, и след проведени редица консултации, Комисията предлага да се опрости още повече процедурата, да се намалят съдебните разходи и процедурата да бъде по-пригодена към нуждите на потребителите, но и на малките и средните предприятия.

2.5 Европейската процедура за искове с малък материален интерес, въведена с Регламент (ЕО) № 861/2007, има няколко основни аспекта:

- прилага се за презгранични дела, които не надвишават 2 000 EUR към момента на получаване на иска;
- ищецът трябва да използва формуляр „А“, който да изпрати на компетентния съд или правораздавателен орган по пощата или по друг начин за комуникация, допустим в държавата членка, където е открито производството;
- формуляр, който включва описание на доказателствените елементи и при необходимост доказателства;
- процедурата по принцип е писмена, освен ако съдията не реши друго;
- процесуалното представителство на страните е възможно, но не е задължително;
- съдът по принцип трябва да се произнесе в 30-дневен срок от устното изслушване на страните или след като е получил всички сведения, необходими за произнасянето на решението.

2.6 Постановеното от съдията решение има изпълнителна сила и се признава в държавите членки. По искане на една от страните компетентният съд или правораздавателен орган трябва да издаде, без допълнителни разходи, удостоверение за наличието на решението.

<sup>(1)</sup> Университети, центрове за обучение на адвокатите, училища за магистрати и др.

<sup>(2)</sup> Регламент (СЕ) 861/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 11.7.2007 г. за създаване на европейска процедура за искове с малък материален интерес (ОВ L 199, 31.7.2007 г., стр.1).

2.6.1 Както беше предвидено в регламента от 2007 г., Комисията извърши оценка преди 1 януари 2014 г., като счита първите резултати за окуражителни, защото, според нея, използването на процедурата намалявало разходите с 40 %, а средният срок за разглеждане на споровете от 2 години на 5 месеца <sup>(3)</sup>.

2.7 При все това Комисията счита, че производството ще бъде още по-ефективно, ако горната граница на стойността на иска се увеличи, което ще даде възможност на МСП също да използват този инструмент.

### 3. Предложение на Комисията

3.1 Комисията предвижда два големи пакета с мерки: първите, със стриктно правен характер, а вторите — по-практически, насочени към намаляване на съдебните разходи.

#### 3.2 Мерки от правен характер

3.2.1 Целта на първата от предвидените мерки е да се увеличи горната граница на стойността на иска от 2 000 на 10 000 EUR, за да могат МСП да използват тази процедура, която е само факултативна.

3.2.2 Втората мярка е насочена към разширяване на определението за презгранични дела, за да може регламентът да обхване всички дела с презграничен елемент, включително такива, които касаят граждани на трети държави.

#### 3.3 Практически мерки

3.3.1 За да се намалят разходите, Комисията предлага да се използва повсеместно електронният обмен на документи, телеконференцната или видеоконференцната връзка, когато са необходими устни дебати.

3.3.2 Тя предвижда също да ограничи размерът на съдебните такси до 10 % от размера на иска, като разрешената долна граница е 35 EUR. Сумата може да бъде платена с банков превод или онлайн чрез кредитна или дебитна карта.

### 4. Общи бележки по предложението

4.1 ЕИСК счита, че предложението е целесъобразно, но отбелязва все пак, че за бъде ефективно производството трябва да е ясно и прозрачно. Това означава формулярите да бъдат адаптирани към всички групи от населението.

4.1.1 Освен това участващите в съдопроизводството и правораздавателните органи трябва да разполагат с информация за предвиждания механизъм. Във връзка с това ЕИСК отбелязва, че съдилищата или правораздавателните органи са били информирани със закъснение за европейската заповед за плащане и за европейската процедура за иски с малък материален интерес чрез разпространението на информационна брошура, изготвена от Европейската съдебна мрежа по граждански и търговски дела <sup>(4)</sup>.

4.1.2 Насърчаването на използването на електронни средства за комуникация, включително за уведомяване или връчване на актовете, налагане на правораздавателните органи на задължение да използват видеоконференцна връзка за устните изслушвания, освен ако една от страните не е съгласна <sup>(5)</sup>, е указание, което ще наруши стабилно установени практики. Това ще има последици върху работата на съдилищата. За тази мярка е необходимо също да се предвиди техническа помощ за участниците в съдопроизводството с оглед на това, че процедурата може да се провежда без процесуално представителство от адвокат.

4.2 По същество, най-важната мярка е увеличаването на горната граница на стойността на иска от 2 000 на 10 000 EUR.

4.2.1 Основна полза от тази промяна ще имат МСП, които, съгласно представените от Комисията цифри, представляват едва 20 % от настоящите иски, според оценката на въздействието, основаваща се на отговорите на представителна извадка, която ЕИСК счита за ограничена.

4.2.2 Подкрепя увеличаването на горната граница на стойността на иска на 10 000 EUR, но счита, че би могла да бъде увеличена с оглед на средната стойност на исковите, касаещи потребителя.

4.3 Представената цел е да се възстанови доверието и да се динамизират връзките в рамките на вътрешния пазар, като се подобри ефективността на правосъдието. Във връзка с това ЕИСК си задава въпроса за процедурата по обжалване в рамките на исковите с малък материален интерес.

<sup>(3)</sup> Параграф 3.2 от оценката на въздействието.

<sup>(4)</sup> Наръчник на гражданина: Презгранични търговски спорове в Европейския съюз.

<sup>(5)</sup> Член 8 от предложението за регламент.

4.4 ЕИСК счита, че целта е похвална, но отбелязва наличието на редица различия на национално равнище. Той констатира, че целта на предложението е да се ограничи размерът на „съдебните разноски“ това понятие може да бъде предмет на различна концепция в държавите членки, както впрочем е видно от данните за 26-те държави членки в сайта електронно правосъдие и от проучване, поръчано от Европейската комисия, относно прозрачността на съдебните разноски по гражданските дела в Европейския съюз<sup>(6)</sup>.

4.5 ЕИСК смята, че горната граница на съдебните разноски от 10 % е висока. Възможно е това да се отрази отрицателно на държавите членки, в които разноските не достигат това равнище.

4.6 Целта на предложението с увеличаване на горната граница на стойността на иска и разширяване на понятието „презгранични дела“ е да покаже на гражданите и на МСП, че Комисията е загрижена и предприема действия, за да отговори на реалните им тревоги.

4.7 Целта съответства и на допитване на Евробарометър, публикувано през април 2013 г., от което е видно, че 45 % от запитаните предприятия са отговорили, че не завеждат искове, защото размерът на съдебните разноски е несъразмерен на стойността на техния иск.

4.8 Предлаганото преразглеждане налага изменението и на Регламент (ЕО) № 1896/2006 за създаване на процедура за европейска заповед за плащане<sup>(7)</sup>. В него се предвижда, че подаденото от ответника възражение води до автоматично преминаване на производството към разглеждане по реда на редовното гражданско производство. Следователно след влизането в сила на Регламент (ЕО) № 861/2007 това ограничение няма да се отнася за исковете с малък материален интерес.

4.9 В Регламент (ЕО) № 1896/2006, който вече би трябвало да е преразгледан, следва да се изясни, че когато спорът попада в приложното поле на европейската процедура за искове с малък материален интерес, тази процедура следва да бъде допустима за страна по процедура за европейска заповед за плащане, която е подала възражение срещу такава заповед.

4.10 ЕИСК отбелязва, че представените аргументи относно принципа на субсидиарност и пропорционалност са положителен принос към дебата за въвеждане на европейски колективен иск.

## 5. Конкретни бележки по предложението

5.1 Въвеждането на масово използване на системите за видеоконферентна връзка е интересно, въпреки че изглежда все още трудно приложимо във всички съдилища.

5.2 Много от тях нямат интернет сайт и не общуват по електронен път. Личното явяване за получаване на формулярите за започване на съдебно производство продължава да бъде честа практика, тъй като съдебното производство все още не може да се провежда по електронен път. ЕИСК подчертава също така необходимостта да се следи за спазване на сигурността и поверителността на обмена на документи по електронен път по време на съдебното производство.

5.3 Във връзка с това ЕИСК подчертава, че формулярите трябва да бъдат ясни и разбираеми. Ето защо предвижданата в предложението помощ трябва да бъде квалифицирана, което предполага не малка финансова инвестиция от страна на държавите в доста неподходящ момент.

5.4 И накрая, за да се осигури ефективно правосъдие, трябва да се реши основният проблем с информираността на участника в съдебното производство. Участникът в съдебното производство, и по-конкретно потребителят и МСП, трябва да имат достъп до надеждна и независима информация, за да направят осведомен избор за действията, които да предприемат.

5.5 Ето защо опитните организации на потребителите, европейските потребителски центрове и професионални федерации имат ключова роля за осигуряване на качествена информация.

5.6 Проектът „Европейско съдебно правоприлагане“, например, съдържа много практически тематични досиета и файлове, предназначени основно за съдия-изпълнителите, но които са от много по-голям интерес, тъй като се отнасят за достъпа до правосъдие и упражняването на това право, а такива източници на информация са непознати.

<sup>(6)</sup> <https://e-justice.europa.eu/>; Étude sur la transparence des coûts des procédures judiciaires civiles dans l'UE (Demoulin, Brulard, Barthélémy, Hoche).

<sup>(7)</sup> ОВ L 399, 30.12.2006 г., стр. 1.



5.7 Накрая ЕИСК настоява на страните да се осигури възможността цялото производство да се провежда на официалния им език. Става въпрос за изискване съгласно членове 47 и 48 от Хартата за основните права на Европейския съюз относно правото на ефективни правни средства за защита и правото на защита, което не може да се ограничава до превода на формулярите.

Брюксел, 25 март 2014 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Henri MALOSSE

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно закрилата на неразкрити ноу-хау и търговска информация (търговски тайни) срещу тяхното незаконно придобиване, използване и разкриване“**

COM(2013) 813 final — 2013/0402 (COD)

(2014/C 226/09)

На 9 декември 2013 г. Европейският парламент и на 13 декември 2013 г. Съветът решиха, в съответствие с член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно закрилата на неразкрити ноу-хау и търговска информация (търговски тайни) срещу тяхното незаконно придобиване, използване и разкриване“*

COM(2013) 813 final — 2013/0402 (COD).

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 11 март 2014 г.

На 497-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 март 2014 г. (заседание от 25 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 138 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 „Търговските тайни“ реално обхващат всяка информация, притежаваша икономическа стойност (технология, формули, маркетингови данни), чиято поверителност трябва да бъде защитена. В този смисъл те са част от нематериалните активи на предприятията.

1.2 Защитата на нематериалните активи е изключително важна както за предприятията, особено МСП, така и за научноизследователските организации с нестопанска цел, и е необходима за конкурентоспособността на Европейския съюз, дори и само с цел да се благоприятства развитието на иновациите и новите форми на предприемачество и да се насърчава съвместната научноизследователска дейност или трансграничното сътрудничество.

1.3 В Европейския съюз нито има единно определение за понятието „търговска тайна“, нито правната ѝ защита е хармонизирана.

1.4 Комитетът подкрепя целта, преследвана от Комисията, която предлага да се хармонизира правната защита на ноу-хау и търговски тайни, тъй като те са основни фактори за насърчаване на капацитета за иновации на предприятията като цяло и тяхната конкурентоспособност, и по-специално тази на МСП.

1.5 Комитетът изтъква, че предвидената в предложението за директива защита на търговските тайни срещу незаконното им придобиване и използване е много близка до защитата, въведена с Директива 2004/48/ЕО относно упражняването на правата върху интелектуалната собственост като авторското право, търговските марки, дизайна или патентите, по-специално от гледна точка на това, че държавите членки са призовани да предвидят възможност за достъп на законния притежател на търговската тайна до ефективна гражданскоправна защита.

1.6 Комитетът приветства баланса, постигнат в предложението за директива, което цели да се гарантира по-голяма правна сигурност и да се повиши стойността на иновациите, съдържащи се в търговските тайни, благодарение на по-засилено законодателно сближаване в съответствие с международното право и по-специално със Споразумението за свързаните с търговията аспекти на правата върху интелектуалната собственост (ТРИПС).

1.7 Макар и да е съобразено със Споразумението ТРИПС, определението за „търговска тайна“ не изглежда достатъчно прецизно, за да може да обхване всички категории информация, които биха могли да имат право на защита в качеството си на търговски тайни.

1.8 Комитетът счита, че Комисията би могла да уточни в съображенията, че информацията за потенциалната търговска стойност също би могла да бъде защитена в качеството ѝ на търговска тайна.

1.9 ЕИСК призовава Комисията да предприеме незабавни действия по този въпрос.

## 2. Въведение

2.1 Закрилата на ноу-хау и търговски тайни (неразкрита търговска информация) е от първостепенно значение за повишаването на капацитета за иновации и конкурентоспособността на предприятията.

2.2 Понятието „търговски тайни“ реално обхваща всяка информация, притежаваща икономическа стойност (технология, формули, маркетингови данни), чиято поверителност трябва да бъде защитена.

2.3 Това не са изключителни права върху интелектуалната собственост, но често са породени от тях. Така например ноу-хау или търговска тайна, получена в резултат на научноизследователска или развойна дейност посредством сериозни финансови инвестиции и инвестиции в човешки ресурси, често стои в основата на даден патент.

2.4 В Европейския съюз самото понятие „търговски тайни“ не е уеднаквено. Хармонизирано определение за „търговски тайни“ може да бъде намерено само в Споразумението ТРИПС на Световната търговска организация; то се основава на три кумулативни условия:

- **секретен характер.** Това означава, че тайната по правило не е известна или е трудно достъпна за заинтересованите страни;
- **търговска стойност.** На практика тази търговска стойност е следствие на поверителния характер;
- и последно, законният притежател трябва да е взел разумни мерки за гарантиране на поверителността на търговската тайна.

2.5 Поради липсата на единно тълкуване на понятието „търговска тайна“ в Европейския съюз, правната ѝ защита в различните правни системи на държавите членки е фрагментирана.

2.6 Наличието на еднаква европейска правна защита на търговските тайни е още по-важно в епоха, в която промишленият шпионаж и рисковете, свързани с хакерството, достигат обезпокоителни мащаби, особено в сектори, в които научноизследователската и развойна дейност и финансовите инвестиции играят огромна роля (автомобилостроене, телекомуникации, фармацевтика и др.).

2.7 Впрочем Комитетът вече подкрепи действията на Комисията, насочени срещу хакерството, и изложи вижданията си по този въпрос <sup>(1)</sup>.

### 3. Предложението на Комисията

3.1 Предложението е резултат от консултация, при която Комисията констатира съществуващите различия между националните законодателства на държавите членки, по-конкретно по отношение на определението за „търговски тайни“ и правните средства за защита на техните притежатели.

3.2 Предложението почива върху две отправни точки: различията между националните законодателства представляват пречка пред трансграничните съвместни научни изследвания и подкопават конкурентоспособността на предприятията, чиито търговски тайни биха могли да бъдат присвоени в държавите членки с по-слаба защита.

3.3 Затова то има за цел да хармонизира защитата на тези нематериални активи, които не се считат за права върху интелектуалната собственост.

#### 3.4 Определение за „търговска тайна“

3.4.1 Комисията използва за основа определението за „търговска тайна“, съдържащо се в Споразумението ТРИПС, и предлага, за да се определи дадена информация за „подлежаща на защита търговска тайна“, да бъдат изпълнени три кумулативни условия:

- информацията трябва да е секретна, тоест да не е известна или лесно достъпна за средите, които обикновено боравят с такъв тип информация;
- информацията трябва да има стойност вследствие на секретния си характер;
- притежателят трябва да е предприел разумни мерки за опазване на секретната информация.

#### 3.5 Понятието „присвояване“

3.5.1 Към нерегламентирания достъп до съдържащ търговска тайна носител, кражбата, подкупа, измамата и нарушаването на споразумение за поверителност, член 3 на предложението добавя и „всяко друго поведение, което [...] се счита за противоречащо на почитените търговски практики“.

3.5.2 В него се посочва още, че всяко последващо използване или разкриване на търговската тайна е незаконно при същите обстоятелства или тогава, когато дадено лице, към момента на използването или разкриването, е нямало как да не знае, че неговият източник на информация е получил търговската тайна по незаконен начин.

<sup>(1)</sup> ОВ С 306 от 16.12.2009 г., стр. 7; ОВ С 18 от 19.1.2011 г., стр. 105.

### 3.6 Законно придобиване, използване и разкриване

#### 3.6.1 Член 4 от предложението за директива изключва редица възможни случаи:

- независимо откритие или създаване;
- обратен инженеринг (*reverse engineering*): търговската тайна не е защитена от момента, в който може да бъде разкрита от продукта, в който се съдържа;
- упражняване на правото на представителите на служителите на информация и консултации, включително информацията, предоставена на тези представители от работниците;
- свободата на изразяване на мнение и на информация;
- дейността на лицата, които подават сигнал за нередности, ако са налице допълнителни условия: необходимо използване или разкриване в името на обществен интерес;
- практиката, която съответства на почтените търговски практики, спазването на извъндоговорно задължение, защитата на законен интерес.

3.6.2 С този член се защитава иновацията, тъй като в него изрично се уточнява, че независимото откритие и обратният инженеринг са законни средства за придобиването на информация.

### 3.7 Правни средства за защита на притежателите на търговски тайни

3.7.1 Държавите членки са тези, които отговарят за осигуряването на ефективна гражданскоправна защита срещу присвояване на търговска тайна.

3.7.2 Във връзка с периодично провежданите дебати относно злоупотребите с процедурата „*saisie-contrefaçon*“ (запор за нарушение на правата на интелектуална собственост) в предложението за директива Комисията приканва държавите членки да санкционират злоупотребите с правни средства за защита, които имат за цел несправедливо да забавят или ограничат достъпа на ответника до пазара, да го сплшат или да упражнят тормоз над него.

3.7.3 Основавайки се на конкурентното право, член 8 от предложението за директива съдържа редица мерки за защита, имащи за цел да се избегне разкриването на търговски тайни по време на съдебно производство: изцяло или частично ограничаване на достъпа до всеки документ, съдържащ търговски тайни, ограничаване на достъпа до изслушвания, заличаване на пасажи, съдържащи търговска тайна, от неуповителната версия на всяко съдебно решение.

3.7.4 Що се отнася до временните мерки, понесеният вреди притежател на търговска тайна трябва да може да издейства забрана на разкриването или използването на търговската тайна, забрана на производството, търговията и използването на стоките — предмет на нарушение, и изземване или предаване на стоките.

3.7.5 Предложението предвижда множество други процесуални гаранции. Така например, като допълнителна мярка съдът трябва да може да разпорежи на ответника да внесе гаранция, която да даде възможност за обезщетяване на притежателя.

## 4. Общи бележки по предложението за директива

4.1 Предложението за директива дава едно доста широко определение за „търговска тайна“, което включва формули, изследвания или проучвания, които все още не са предмет на права върху интелектуалната собственост.

4.2 Целта е да се повиши конкурентоспособността на европейските предприятия и научноизследователски институции, чиято работа се основава на ноу-хау и търговски тайни, които не могат да бъдат защитени от права върху интелектуалната собственост заради невъзможността на притежателя им да получи изключителни права върху тях.

4.3 Традиционните права върху интелектуалната собственост като патенти, марки, дизайни и модели реално не включват голяма част от знанията и информацията, необходими за икономическия растеж на предприятията.

4.4 Освен това МСП често прибягват до търговски тайни, за да защитят своята важна информация, тъй като не разполагат със специализирани човешки ресурси или с достатъчен финансов капацитет, за да осигурят регистрирането, управлението, защитата и спазването на своите права върху интелектуалната собственост.

4.5 За да преодолеят тези пречки, предприятията често включват споразумения за неразкриване в договорите със своите служители или подизпълнители. Разпоредбите за защита на търговските тайни не трябва да водят до ограничаване на свободата на изразяване и възможността за подаване на сигнал в случай на нередности, нито да ограничават възможността на работниците да сменят работното си място и да се възползват от придобитите общи знания и опит.

4.6 Затова предложението е напълно оправдано, още повече че настоящата икономическа реалност все по-често изисква възлагане на подизпълнители, което означава, че доставчиците на услуги могат временно да имат достъп до всякакъв вид поверителна информация.

4.7 Освен това, подобряването на информационните и комуникационни системи улеснява хакерството и незаконното придобиване и разпространение на търговските тайни, а това увеличава риска те да бъдат използвани в трети страни за производство на продукти, които впоследствие ще се конкурират на европейския пазар с продуктите на предприятието — жертва на присвояване.

4.8 ЕИСК обръща внимание на факта, че постепенното нарастване на изискванията в областта на докладването, по-конкретно за дружествата, регистрирани на борсата, представлява заплаха за търговската тайна. Информацията, съдържаща се тези доклади, на практика става публична, достъпна за всеки инвеститор, който може да се окаже или да стане конкурент.

4.9 ЕИСК счита, че в член 4 на предложението за директива би трябвало се да отчете рискът от разкриване на търговски тайни, свързан със задълженията за докладване, възложени на членовете на управителния или надзорния съвет на дружества, регистрирани на борсата.

## 5. Конкретни бележки по предложението за директива

5.1 Предложението предвижда множество процесуални гаранции, по-конкретно временни и обезпечителни мерки, но също така корективни мерки и мерки за обезщетение след съдебно решение, с което се констатира нарушение на търговската тайна; тези мерки включват унищожаване на придобитата от нарушителя информация, изтегляне и унищожаване на съответните продукти, както и изчисляване на обезщетение за загуби и пропуснати ползи, което трябва да включва моралните вреди, и публикуването на решението.

5.2 Обезщетението за загуби и пропуснати ползи, присъдено по искане на засегнатата страна, трябва да отговаря на реално понесените вреди, като отчита материалните и моралните аспекти.

5.3 Въпреки това, в „подходящи случаи“ съдията би могъл да прибегне до фиксирана сума, например изчислена на базата на възнагражденията или таксите, които биха били дължими при разрешена употреба.

5.4 Комитетът подчертава, че понятията от наказателното право „кражба“, „подкуп“, „изтма“, които се съдържат в член 3 от предложението за директива, имат за цел да изяснят понятието „незаконно придобиване, използване и разкриване на търговска тайна“.

5.5 Намерението на Комисията е да постигне хармонизация на гражданскоправните средства за защита, за да даде възможност на новаторските предприятия да защитят ефективно своите търговски тайни в целия Европейски съюз. В този контекст, член 5 „Общо задължение“ е красноречив, тъй като в него се посочва, че държавите членки предвиждат мерките, процедурите и правните средства за защита, с които се гарантира наличието на правна закрила (подчертава Комитетът).

5.6 Освен това предложението за директива изглежда оприличава търговската тайна на форма на интелектуална собственост, без изключителния характер. Въведената защита наподобява до голяма степен процедурите, предвидени в приетата през април 2004 г. Директива 2004/48/ЕО относно упражняването на правата върху интелектуалната собственост като авторското право и сродните му права, търговските марки, дизайна или патентите, за която също се обмисля възможността да бъде преразгледана. Във връзка с член 4 ЕИСК смята, че е изключително важно при откриването на нарушение или друга нередност на работното място работникът да може да се консултира със синдикален представител, без с това да признава вината си по отношение на съответното нарушение.

ЕИСК смята, че директивата би трябвало да съдържа разпоредба за закрила от репресивни мерки на работниците, които се възползват от предвидената в член 4 възможност.

5.7 В този контекст и във връзка с периодично провежданите дебати относно злоупотребите с процедурата „saisie-contrefaçon“<sup>(2)</sup>, производство ex parte, Комитетът приветства факта, че предложението все пак се отдалечава от Директива 2004/48/ЕО, като подчертава изрично в член 10, параграф 2, че съдебните органи на държавите членки трябва да оценят пропорционалния характер на временните и предпазните мерки.

5.8 Оприличаването на търговската тайна на форма на интелектуална собственост стига до включване на понятието „почтени търговски практики“ в предложението за директива. Подобна идея вече е застъпена в Споразумението ТРИПС.

<sup>(2)</sup> Касационен съд, граждански, търговски състав, 12 февруари 2013 г., 11-26.361 „Société Vetrotech Saint-Gobain international“; 3-ти състав на Tribunal de grande instance de Paris (Окръжен съд на Париж), 15 ноември 2011 г. „Sociétés JCB“ с коментар от Laurent Labatte, Marks & Clerk France, Съвети в областта на индустриалната собственост.

5.9 Съдът на Европейския съюз от своя страна вече предложи тълкувание на понятието „добросъвестно използване“<sup>(3)</sup>, съдържащо се в Директива 89/104/ЕИО за сближаване на законодателствата на държавите членки относно марките.

5.10 Макар че с настоящото предложение се отбелязва забележим напредък, приемането на директивата няма да освободи предприятията от необходимостта да прилагат всякакви полезни превантивни мерки (технически, организационни и договорни), за да защитят търговските си тайни.

5.11 Освен това е твърде ограничително информацията, която би могла да се определи като търговска тайна, да бъде свеждана само до такава, която има непосредствена търговска стойност, при положение че съществува информация от икономически, промишлен, технически или научен характер, която може да няма пряка, а потенциална търговска стойност, особено когато става дума за данни от техническа или научна изследователска и развойна дейност.

5.12 ЕИСК предлага да се допълни списъкът в член 4, параграф 1, като се добави, че придобиването на търговска тайна се счита за законно, когато произтича:

д) от изпълнението на задълженията за докладване, възложени на членовете на управителния или надзорния съвет на дружества, регистрирани на борсата.

5.13 Също така ЕИСК предлага да се допълни списъкът в член 4, параграф 2, като се добави, че държавите членки гарантират, че не се дава право на подаване на иски за прилагане на мерките, процедурите и правните средства за защита, предвидени в настоящата директива, в случаите, когато предполагаемото придобиване, използване или разкриване на търговска тайна е извършено при някои от следните обстоятелства:

е) разкриване на търговската тайна като част от изпълнението на задълженията за докладване, възложени на членовете на управителния или надзорния съвет на дружества, регистрирани на борсата.

Брюксел, 25 март 2014 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Henri MALOSSE

---

<sup>(3)</sup> Вж. по-специално Директива 89/104/ЕИО за сближаване на законодателствата на държавите членки относно марките и съдебната практика на Съда на Европейския съюз относно тълкуването на понятието „добросъвестно използване“, Съд на Европейските общности, 15 март 2005 г. по дело С 228/03 The Gillette Company и Gillette Group Finland Oy срещу LA-Laboratories Ltd Oy.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

**към становище на Европейския икономически и социален комитет**

Следният текст от становището на специализираната секция беше изменен, за да отрази изменението, прието от Пленарната асамблея, макар че над една четвърт от подадените гласове бяха „за“ текста в първоначалния му вид (член 54, параграф 4 от Правилника за дейността):

**Параграф 4.5**

*4.5 За да преодолеят тези пречки, предприятията често включват споразумения за неразкриване в договорите със своите служители или подизпълнители.*

**Резултат от гласуването на изменението:**

Гласове „за“:	80
Гласове „против“:	46
Гласове „въздържал се“:	10

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Съвета за създаването на съвместното предприятие Shift2Rail“**

COM(2013) 922 final — 2013/0445 (NLE)

(2014/C 226/10)

Главен докладчик: г-н **Juan Mendoza Castro**

На 11 февруари 2014 г. Съветът реши, в съответствие с член 187 и член 188, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Предложение за регламент на Съвета за създаването на съвместното предприятие Shift2Rail“*

COM(2013) 922 final — 2013/0445 (NLE).

Предвид неотложното естество на работата на 497-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 март 2014 г. (заседание от 25 март) Европейският икономически и социален комитет реши да определи г-н Juan Mendoza Castro за главен докладчик и прие настоящото становище със 177 гласа „за“ и 3 гласа „въздържал се“.

## 1. **Заклучения и препоръки**

1.1 ЕИСК подкрепя инициативата Shift2Rail (S2R), която има важно значение за развитието на европейската железопътна индустрия.

1.2 ЕИСК подчертава потенциалното значение на S2R за заетостта, тъй като в цялата железопътна система работят приблизително три милиона души.

1.3 За да бъдат изпълнени дългосрочните цели на Съюза, в железопътния сектор трябва да бъдат извършени не само технически, но и културни промени.

1.4 Общият предвиден бюджет за инициативата S2R възлиза на 920 млн. евро, което е по-малко от необходимите инвестиции в размер на 1,4 млрд. евро и затова ще се наложи да бъдат определени приоритети по отношение на направленията на научните изследвания.

1.5 ЕИСК подчертава значението на S2R за конкурентоспособността на европейския железопътен сектор на световния пазар, чийто обем се изчислява на 146 млрд. евро годишно.

1.6 Европейските предприятия губят позиции пред техните азиатски конкуренти, които инвестират огромни суми за НИРД. Световният пазар се превръща във все по-голямо предизвикателство поради наличието на все повече участници във всички продукти и във всички сегменти.

1.7 Европейската система за управление на железопътното движение (ERTMS) е пример за това как волята за сътрудничество трябва да се поставя над националните интереси.

1.8 ЕИСК смята, че научните изследвания трябва приоритетно да бъдат насочени към дейностите, свързани с безопасността на хората, икономическата ефективност и информирането на ползващите железопътния транспорт.

1.9 Петте изследователски програми (IP) на инициативата S2R покриват основните области и високите цели.

1.10 За ЕИСК е важно да се определи на кого принадлежат продуктите плод на научно-изследователската дейност. Въпросите, свързани с интелектуалната собственост и патентите, са от съществено значение, но не са разгледани в предложението на Комисията.

1.11 Индустриализацията на продуктите, получени в резултат на научни изследвания, финансирани от Съюза, трябва да се извършва на европейска територия.



1.12 Противно на това, което се предвижда в предложението на Комисията, Европейската железопътна агенция (ERA) трябва да бъде единственият отговорен за техническите определения, свързани с оперативната съвместимост.

## 2. Контекст и съдържание на предложението за регламент

2.1 В Бялата книга за транспортната политика <sup>(1)</sup> и в Четвъртия железопътен пакет <sup>(2)</sup> се определя рамката на голям вътрешен железопътен пазар <sup>(3)</sup>.

2.2 Една от основните цели на програмата „Хоризонт 2020“ е да се укрепи европейската промишленост чрез действия в подкрепа на научните изследвания и иновациите в редица ключови промишлени сектори.

2.3 Съвместното предприятие Shift2Rail (S2R) ще има статут на „орган на Съюза“ (член 187 от ДФЕС, член 209 от Финансовия регламент).

2.4 Освен това съвместното предприятие S2R е необходимо, за да се решат сегашните сериозни проблеми, каквито са разпиляването на усилията в резултат от многообразието от национални норми и стандарти, което създава пречки, които възпрепятстват използването на общи промишлени продукти в железниците и не дават възможност за взаимни разрешителни за железопътните продукти, принудителното намаляване на средствата за научни изследвания във водещите железопътни компании, недостигът на публични и частни инвестиции и увеличаването на финансовите рискове.

2.5 Целите на S2R са:

- да се подкрепи Техническата железопътна стратегия, публикувана през февруари 2014 г. от Европейската железопътна агенция (ERA);
- да се постигне цялостно намаление на разходите за целия жизнен цикъл с до 50 %;
- да се увеличи със 100 % капацитетът на системата за железопътен транспорт;
- да се увеличат с 50 % надеждността и навременността на железопътните услуги;
- да се постигнат подобрения в областта на оперативната съвместимост; и
- да се намали влиянието на отрицателните фактори, като шума.

2.5.1 Необходимо е да се въведе процедура за валидиране с цел да се проследява в количествено измерение какъв точно е приносът на бъдещите резултати от S2R за тези високи цели. Качественият инженеринг и управлението на изискванията са съвременни подходи за осигуряване на поне минимално проследяване на напредъка към постигане на целите. Затова тези подходи трябва да бъдат въведени на професионална основа в S2R.

2.6 Дейностите на S2R ще бъдат концентрирани в четири сектора на системата на железопътния транспорт:

- оперативно съвместим високоскоростен превоз на пътници;
- оперативно съвместими регионални превози на пътници;
- оперативно несъвместими градски и крайградски превози на пътници;
- оперативно съвместим превоз на товари.

2.7 Финансирането ще бъде осигурено от Съюза в размер до 450 милиона евро и от останалите партньори, които следва да осигурят поне 470 милиона евро.

2.8 Предвижда се срокът на действие на съвместното предприятие да бъде до 31.12.2024 г.

## 3. Общи бележки

3.1 Значение на S2R

ЕИСК подкрепя категорично инициативата S2R, като я счита за важен фактор за европейската промишленост в един толкова стратегически сектор, какъвто са железопътните превози. Освен това ЕИСК приветства силната интеграция на железопътните предприятия в проекта.

<sup>(1)</sup> „Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство — към конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите“, COM(2011) 144 final.

<sup>(2)</sup> „Четвърти законодателен пакет в областта на железопътния транспорт — Завършване на единното европейско железопътно пространство за насърчване на европейската конкурентоспособност и растеж“, COM (2013) 25 final.

<sup>(3)</sup> ОВ С 327 от 12.11.2013 г., стр. 122.

### 3.2 Заетост

ЕИСК подчертава по-специално значението на S2R за заетостта. Смята се, че 400 000 души в цяла Европа работят пряко или непряко за доставчиците на сектора. Освен това над 1 350 000 човека работят за управители на европейските инфраструктури и за железопътните оператори. Заетостта в градските железници вероятно има също толкова голямо значение и увеличава общия брой на работните места в сектора до около три милиона.

### 3.3 Голямо предизвикателство пред европейския железопътен сектор

ЕИСК отбелязва, че за постигането на дългосрочните цели на Съюза са необходими мащабни промени, не само технически, но и културни. Освен да определя стандарти и мерки за хармонизиране, ЕС трябва също така да насърчава транснационална рамка за съвместни действия.

### 3.4 Финансиране

ЕИСК оценява финансовото усилие, което предполага S2R. Въпреки това предвиденият общ бюджет — 920 милиона евро — следва да бъде увеличен чрез допълнителни средства, като се има предвид, че прогнозният размер на общите инвестиции за S2R възлиза на 1,4 милиарда евро. В противен случай ще се наложи да се определят приоритети по отношение на различните дейности на S2R.

### 3.5 Допълнителни дейности

В общия бюджет са предвидени 120 милиона евро за финансиране на „допълнителни дейности“. Това са дейности, които членовете на съвместното предприятие ще добавят към инвестициите си в НИРД, подкрепени със средства на ЕС. Следователно тази сума няма да бъде финансирана от Европейския съюз.

### 3.6 Световният пазар на железопътния сектор

ЕИСК подчертава значението на S2R за запазването на конкурентоспособността на европейската промишленост, която все още осигурява над 50 % от световното производство на железопътно оборудване и услуги (80 % в Европа). Общият обем на пазара се оценява на 146 милиарда евро годишно, въпреки че „достъпната“ част от този пазар възлиза на 106 милиарда евро годишно <sup>(4)</sup>.

### 3.7 Европа губи позиции

Всеизвестен факт е, че азиатските страни инвестират огромни суми в НИРД за националните си железопътни превози. Европейските предприятия са обект на огромен натиск от страна на азиатските си конкуренти. Световният пазар се превръща във все по-голямо предизвикателство за европейския железопътен сектор поради наличието на все повече действащи лица при всички продукти и във всички сегменти. Въпреки че много трудно би могъл да се конкурира ценово с азиатските предприятия, европейският железопътен сектор все още играе важна роля по отношение на научните изследвания и иновациите.

### 3.8 Ролята на МСП

3.8.1 За въвеждането на иновациите на железопътния пазар продуктите трябва да бъдат индустриализирани. Оттук произлиза необходимостта от световни лидери/индустриални гиганти, които да пускат на пазара разработените от S2R новаторски решения.

3.8.2 ЕИСК обаче оценява факта, че МСП също ще имат ключова роля за S2R по три възможни начина:

- като създават клъстери и кандидатстват за асоциирани членове, ангажирайки се да осигурят 2,5 % от стойността на определена програма за иновации (финансиране на 47,6 %);
- чрез участие в открити търгове (за тази цел са определени 135 милиона евро и финансиране на 100 %);
- като подизпълнители на член на съвместното предприятие (учредител или асоцииран член). Тези дейности също ще бъдат финансирани в размер на 100 %.

---

<sup>(4)</sup> Roland Berger „World Rail Market Study, forecast 2012-2017“ (Проучване на световния пазар на железопътни превози, прогноза за периода 2012-2017 г.).

### 3.9 Примерът ERTMS

Европейската система за управление на железопътното движение (ERTMS), създадена по настояване на Европейската комисия, е доказателство, че волята за сътрудничество трябва да се поставя над националните интереси. ERTMS е може би най-голямото предизвикателство за постигане на успех на железопътния сектор, тъй като се превърна в най-използваната в железопътния транспорт система не само в Европа, но и в много други страни с потенциал за пълна оперативна съвместимост. Ето защо трябва да се положат значителни усилия в областта на научните изследвания за постигане на целите за пълна оперативна съвместимост, увеличаване на капацитета и намаляване на разходите за въвеждане.

### 3.10 Накратко, S2R е стъпка в правилната посока

За първи път големи предприятия от европейския железопътен сектор (които се конкурират помежду си) вземат решение да си сътрудничат и да работят по обща изследователска програма.

## 4. Специфични бележки

### 4.1 Научноизследователска и развойна дейност (НИРД)

4.1.1 Предложената програма за НИРД следва структурата на директивата относно оперативната съвместимост<sup>(5)</sup> и включва: подвижния състав на пътническите и товарните влакове; инфраструктурата; системата за контрол, управление и сигнализация.

4.1.2 ЕИСК препоръчва в програмите да бъде даден приоритет на дейностите, насочени към повишаване на безопасността на хората и икономическата ефективност на железниците. Новите технологии трябва също така да подобрят информацията за ползващите железопътния транспорт.

### 4.2 Програми за иновации

ЕИСК отбеляза, че S2R се състои от пет програми за иновации, определени от експертите, работили под ръководството на UNIFE. Тези програми (ПИ) са:

#### 4.2.1 (ПИ1) Технологии за енергийна ефективност и намаляване на масата за влакове с голям капацитет (Energy & Mass Efficient Technologies for High Capacity Trains)

4.2.1.1 Предлага се да се създаде ново поколение влакове — по-леки, по-ефикасни от енергийна гледна точка, увреждащи по-слабо железните пътища и околната среда. Новите технологии ще обхванат: тяговите системи; системите за контрол и управление (TCMS); каросериите на вагоните от по-леки материали; подвижният състав; спирачните системи и вратите.

#### 4.2.1.2 Високите цели на ПИ1 са:

- да се повиши физическият капацитет на превозните средства и да се насърчи увеличаването на транспортния капацитет на железопътните линии;
- да се намалят нарушенията на трафика за пътуващите чрез повишаване на оперативната надеждност и наличността на превозни средства или чрез използване на принципно по-надеждни компоненти или архитектура на системата и подсистемите;
- да се намалят разходите за жизнения цикъл на превозните средства (намаляване на поддръжката, на потреблението на енергия и др.) и за другите подсистеми, свързани с превозните средства (намаляване на шетите върху железните пътища и др.);
- да се повиши енергийната ефективност на превозното средство и да се намали неговата маса;
- да се увеличи капацитетът за свързване между звената за по-голяма оперативна гъвкавост.

<sup>(5)</sup> ОВ L 191 от 18.7.2008 г., стр.1.

#### 4.2.2 (ПИ2) Усъвършенствани системи за управление и контрол на движението (Advanced Traffic Management & Control Systems)

4.2.2.1 На железопътния пазар традиционно има различни национални решения за сигнализация по основните железопътни линии. На пазара на сигнализация съществуват различни решения за задоволяване на градските нужди (CBTC решения) и S2R ще проучи възможностите и капацитета за предлагане на по-голяма оперативна съвместимост, стандартизация и интеграция в ERTMS за задоволяване на тези нужди.

##### 4.2.2.2 Високите цели на ПИ2 са:

- да се разработи ново поколение системи за сигнализация и контрол, за да се даде възможност за интелигентно управление на движението с автоматично управлявани влакове и да се повишат капацитетът и надеждността, както и драстично да се намалят разходите за жизнения цикъл на железопътните предприятия и управителите на инфраструктурата;
- да се запази доминиращата световна позиция на ERTMS като решение за система за железопътна сигнализация и контрол в целия свят чрез официални и открити професионални методи на спецификация за постигането на пълна оперативна съвместимост на атрактивна цена;
- да се повишат синергиите и оперативната съвместимост със секторите на градските железници и колективния транспорт;
- да се намалят нарушенията на трафика за пътниците чрез повишаване на оперативната надеждност и наличността на железопътен транспорт, било то чрез използване на много по-надеждни компоненти или чрез архитектурата на системата и подсистемите.

#### 4.2.3 (ПИ3) Разходноефективна инфраструктура с голям капацитет (Cost Efficient-High Capacity Infrastructure)

##### 4.2.3.1 Областите на научните изследвания са четири:

- нови стрелки и кръстовини (С и К) — подобряване на съществуващите С и К и нова концепция за смяната на посоката на движение на влаковете (мехатронни С и К) за намаляване на шума, броя на закъсненията поради повреди на такова оборудване и разходите за поддръжка;
- Радикални иновации по отношение на железните пътища. Оптимизиране на цялата релсова мрежа — нов дизайн на цялата релсова мрежа с цел оптимизиране на реакцията ѝ на потоците на трафик и разработване и внедряване на нови технологии;
- интелигентна поддръжка на инфраструктурата — нови решения за регистрите на железопътните активи, усъвършенствани инструменти за измерване и наблюдение, поддръжка въз основа на ползването вместо въз основа на условията (инженеринг на поддръжката) и поддръжка в зависимост от дизайна ще допринесат още повече за намаляване на разходите, повишаване на капацитета и намаляване на шума;
- енергийна ефективност — новаторско интегриране на регенерираната енергия, устройства за съхранение на енергия по протежение на железните пътища, ефективното използване на енергия от възобновяеми източници, както и интелигентното взаимодействие с електрическата мрежа ще изведат железниците в челните редици на тази технология.

#### 4.2.4 (ПИ4) ИТ решения за безпроблемни привлекателни железници (IT Solutions for a Seamless Attractive Railway)

4.2.4.1 Не е предвидено разработване на обща платформа, а рамка за оперативна съвместимост, в която всеки желаещ би могъл просто да „включи“ своите разработки, въз основа на отворени интерфейси, като по този начин се избягва зависимостта от цялата световна система за дистрибуция (Global Distribution System). По този начин пътуването се превръща в продукт. Настоящите дейности, свързани с научни изследвания и развойни процеси в железопътния сектор, трябва да бъдат включени в проекта.

#### 4.2.5 (ПИ5) Технологии за устойчиви и привлекателни европейски товарни превози (Technologies for Sustainable & Attractive European Freight)

4.2.5.1 Основното предизвикателство пред ПИ5 е да се определят всички пробиви в технологиите и процесите, необходими за да се допринесе за постигането на една от ключовите цели на Бялата книга — 30 % от автомобилните превози да се прехвърлят към железопътните превози и вътрешните водни пътища до 2020 г. и 50 % — до 2050 г. По причини, свързани с възприемането, ЕИСК препоръчва, особено за товарните превози, научните изследвания в областта на шумовата защита да бъдат включени в ПИ5.

#### 4.3 Демонстрации на системни платформи (ДСП)

4.3.1 ЕИСК отбелязва, че S2R няма за цел само разработването на прототипи, а на напълно годни за ползване в железопътните системи продукти. Новите технологии и иновациите, разработени в рамките на програмата за иновации на S2R, ще бъдат представени при реални или симулирани условия на работа посредством интегрирани технологични демонстрационни системи (ИТДС). По отношение на демонстрациите на системни платформи на S2R се предлага тези технологии да се разработят и демонстрират, като бъдат доведени до достатъчно равнище на технологична зрелост за въвеждането на ново поколение железопътни системи.

4.3.2 Мястото, където ще бъдат инсталирани тези ИТДС, все още не е определено, тъй като това ще се случи към края на действието на S2R. Освен това то следва да бъде определено от бъдещите членове на СП (учредители и асоциирани членове) и Европейската комисия. Виртуалната или физическа оценка на ДСП ще зависи най-вече от определянето на ИТДС и резултатите от тях.

#### 4.4 Патенти

4.4.1 Предвид системата на финансиране чрез множество различни участия и значителния обем на заделените общностни ресурси, Комитетът смята, че е необходимо прецизно да се дефинира използването и предоставянето на крайните продукти от научните изследвания, които ще бъдат инициирани от S2R. Във връзка с това от основно значение е въпросът за интелектуалната собственост и патентите. Тяхното съдържание и начинът, по който функционират, следва да бъдат предмет на член в постановителната част на регламента. Тази липса и рисковете, които биха произтекли от нея, вече бяха посочени от ЕИСК в приетите от него становища относно съвместните предприятия „Иновативни лекарства“, „Чисто небе“, „ENIAC“ и „Горивни клетки“. Съществува риск в настоящата съвместна технологична инициатива този недостатък да доведе до още по-сложлив проблем, доколкото от крайния продукт на научните изследвания ще се интересуват пряко конкуриращи се на пазара предприятия (вж. параграф 3.10 от настоящото становище).

4.4.2 Комитетът отбелязва, че във всички случаи трябва да се следи за това изобретения, финансирани с публични средства, да служат в полза на общия интерес. За тази цел би трябвало да се помисли по-специално за механизми, които да благоприятстват възвращаемостта на инвестициите от европейско финансиране, както и да се гарантира, че резултатите от извършваните от съвместното предприятие научни изследвания ще бъдат използвани в индустриален план на територията на Европейския съюз.

#### 4.5 Определяне на стандарти за оперативна съвместимост

4.5.1 Съгласно Устава на съвместното предприятие S2R (Приложение I, клауза 2 з) то „обединява изискванията на потребителите и определя стандартите за оперативна съвместимост с цел инвестициите в научноизследователски и иновационни дейности да бъдат насочени към функционални и пазарно приложими решения“. Тази цел се потвърждава в Обяснителния меморандум към предложението за регламент (вж. Обяснителен меморандум, параграф 3.3).

4.5.2 Това следва да бъде отхвърлено, тъй като:

- определянето на стандарти не може да бъде делегирано на институции, които са създадени като публично-частни партньорства и имат крайно ограничено поле на действие. Минималното изискване за технически спецификации или стандарти е те да са изготвени в сътрудничество с всички заинтересовани страни, да е постигнат консенсус по тях или общо одобрение. Уставът на S2R принципно противоречи на това изискване;
- съществуващата директива относно оперативната съвместимост (Директива 2008/57/ЕО) вече задава правна рамка на равнището на ЕС, която урежда определянето на технически спецификации за оперативна съвместимост (ТСОС). Проектите за ТСОС се изготвят от Европейската железопътна агенция въз основа на проверка на подсистемите съвместно с асоциациите и социалните партньори;
- Европейската железопътна агенция има само ролята на наблюдател (член 11 от приложението). В определени случаи агенцията се занимава с координацията, въпреки че de facto само Комисията и осемте предприятия, в качеството им на членове учредители, имат право да вземат решение. Непонятно е създаването на такива дублирани правомощия на равнището на ЕС.

4.5.3 Изводът е, че създаването на технически спецификации за оперативна съвместимост може да бъде правомощие само на Европейската железопътна агенция.

Брюксел, 25 март 2014 г.

*Председател*  
*на Европейския икономически и социален комитет*  
Henri MALOSSE

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета относно участието на Европейския съюз в увеличаването на капитала на Европейския инвестиционен фонд“**

COM(2014) 66 final — 2014/0034 (COD)

(2014/C 226/11)

Главен докладчик: г-н Michael Smyth

На 18 февруари 2014 г. Съветът и на 24 февруари 2014 г. Европейският парламент решиха, в съответствие с член 173, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета относно участието на Европейския съюз в увеличаването на капитала на Европейския инвестиционен фонд“*

COM(2014) 66 final — 2014/0034 (COD).

На 25 февруари 2014 г. Бюрото на Комитета възложи на специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата, на 497-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 март 2014 г. (заседание от 25 март 2014 г.), Европейският икономически и социален комитет реши да определи г-н Smyth за главен докладчик и прие настоящото становище със 133 гласа „за“, 1 глас „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

## 1. Въведение

1.1 ЕИСК подкрепя инициативата за рекапитализация на Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ), която да му позволи да разшири функциите си на доставчик на рисков капитал за бързо развиващи се и иновационни малки и средни предприятия (МСП).

1.2 Решението да се увеличи записаният капитал на ЕИФ с до 1,5 млрд. евро би дало значителен тласък на инвестиционния потенциал на фонда в контекста на икономическата криза и стагнацията на европейската икономика. Уместно е дори да се постави въпросът дали това увеличение не е твърде малко.

1.3 Последните проучвания и данни за финансирането и банковото кредитиране на МСП сочат, че достъпът до финансиране (както за инвестиции, така и за оборотен капитал) е най-належащият проблем пред МСП. През всеки един от последните три месеца е бил отчетен спад в растежа на банковите кредити за предприятията. Обхватът на ЕИФ е ограничен конкретно до иновационни и бързо развиващи се предприятия. Дали обаче не би било уместно да се предвиди дори още по-голяма рекапитализация на фонда, която да му позволи да разшири обхвата си?

1.4 ЕИСК отново отправя призив за значителна рекапитализация на ЕИФ, която да му позволи да изпълнява първоначално предвидената му роля, а именно на европейски фонд за рисков капитал със специални функции да финансира новосъздадени предприятия в областта на високите технологии.

1.5 ЕИСК предлага 20 % от нетната печалба да бъде изплатена под формата на дивиденди и използвана за покриване на част от разходите за увеличаване на капитала. ЕИСК подкрепя усилията да се постигне баланс между финансовите и политическите ползи от ЕИФ и да се посочат подходящи финансови институции за увеличаване на записания му капитал.

## 2. Предложението

2.1 Европейският инвестиционен фонд (ЕИФ) изпълнява две основни роли:

- предоставя рисков капитал с цел да се подобри осигуряването на такъв капитал за бързо развиващи се и иновационни малки и средни предприятия (МСП);
- предоставя гаранции и други инициативи за споделяне на риска с цел да се повиши капацитетът на финансовите институции за кредитиране на МСП.

2.2 Фондът използва собствените си средства и през следващите години ще управлява редица програми на ЕС, като „Хоризонт 2020“ и Програмата за конкурентоспособност на предприятията и за МСП (COSME). Очаква се ЕИФ да удвои експозицията си, свързана с гаранции и рисков капитал, поради което е жизненоважно да се увеличи капиталът на фонда. Понастоящем ЕИФ е мажоритарна собственост на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) (62,1 %). Другите акционери са Европейският съюз (30 %) и 24 публични и частни финансови институции (7,9 %).

2.3 Предлага се записаният капитал на фонда да бъде увеличен от 3 млрд. евро на 4,5 млрд. евро, 20 % от които да бъдат внесени капитал. Това увеличение на капитала ще повиши капацитета на ЕИФ да извършва дейност за подобряване на кредитирането и ще стимулира отпускането на между 11 млрд. евро и 20 млрд. евро кредити на МСП през 2014 г. и 2015 г.

### 3. Бележки по предложението

3.1 На пръв поглед рекапитализацията на ЕИФ несъмнено е положителен ход. Данните на ЕЦБ разкриват спад в общото кредитиране за предприятията през всеки един от последните три месеца до януари 2014 г. Последното проучване на банковото кредитиране показва, че достъпът до финансиране е най-набележителен проблем, с който се сблъскват МСП в еврозоната, въпреки че се наблюдават различия в зависимост от географските райони. Основните фактори, които влияят на нуждите на МСП от външно финансиране, са нуждата им от оборотен капитал и от инвестиции в дълготрайни активи. Рекапитализацията на ЕИФ ще реши някои от тези проблеми, но настоящите нужди са огромни.

3.2 ЕИСК приветства рекапитализацията на ЕИФ. Комитетът отбелязва, че Европейският съвет през декември призова Комисията и ЕИБ да увеличат допълнително капитала на ЕИФ и очаква резултати от това предложение. Комитетът заявява отново изразените в предходни становища опасения относно ролята на ЕИФ<sup>(1)</sup>.

3.3 Увеличаването на капитала на ЕИФ ще допринесе за постигането на целта за изграждане на достатъчен капацитет за капиталови инвестиции в подкрепа на иновациите, научноизследователската дейност и технологичното развитие на предприятията във всички държави членки. За да се постигне тази цел при минимални бюджетни разходи, ЕИСК препоръчва на годишното заседание на ЕИФ през 2014 г. да се вземе решение за изплащане на 20 % от нетната печалба под формата на дивиденди. ЕИСК счита, че ще бъде от полза, ако полагаемите годишни дивиденди за периода между 2014 и 2017 г. за участието на Съюза във фонда се разглеждат като външни целеви приходи и се използват за покриване на част от разходите, свързани с увеличаването на капитала. ЕИСК подкрепя усилията за постигане на баланс между финансовите и политическите ползи от ЕИФ и за цялостно запазване на тристранната му структура. Във връзка с това Комитетът призовава като нови акционери да бъдат привлечени повече финансови институции със сходна философия.

3.4 При създаването на ЕИФ през 1993 г. беше препоръчано той да подпомага предприятията не само посредством капиталови гаранции и заеми, но и чрез създаването на европейски фонд за рисков капитал в размер до 60 млрд. евро. Целта беше да се компенсира липсата на частен рисков капитал в Европа в сравнение със Северна Америка и да се намали зависимостта от кредити с фиксиран лихвен процент, която поставя в неизгодно положение новосъздадените и намиращите се в ранен етап от развитието си предприятия. Когато ЕИФ беше създаден през 1994 г., доминираща беше ролята му за гарантиране на заеми, докато ролята за осигуряване на рисков капитал остана донякъде на втори план.

3.5 ЕИСК счита, че следва да се засили първоначално предвидената функция на ЕИФ за предоставяне на рисков капитал.

Брюксел, 25 март 2014 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Henri MALOSSE

<sup>(1)</sup> ОВ С 143, 22.5.2012 г., стр. 10.



**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно укрепването на някои аспекти на презумпцията за невиновност и на правото на лицата да присъстват на съдебния процес в наказателното производство“**

COM(2013) 821 final — 2013/0407 (COD),

**„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно процесуалните гаранции за децата, заподозрени или обвиняеми по наказателни производства“**

COM(2013) 822 final — 2013/0408 (COD),

**„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно временната правна помощ за заподозрените или обвиняемите, които са задържани, и правната помощ при производствата по европейска заповед за арест“**

COM(2013) 824 final — 2013/0409 (COD) и,

**„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Постигане на напредък по Програмата на Европейския съюз в областта на процесуалните гаранции за заподозрените или обвиняемите – укрепване на основите на европейското пространство на наказателно правосъдие“**

COM(2013) 820 final

(2014/C 226/12)

Докладчик: г-н Xavier Verboven

На 13 януари 2014 г. Европейският парламент и на 22 януари 2014 г. Съветът решиха, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно укрепването на някои аспекти на презумпцията за невиновност и на правото на лицата да присъстват на съдебния процес в наказателното производство“*

COM(2013) 821 final — 2013/0407 (COD);

*„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно процесуалните гаранции за децата, заподозрени или обвиняеми по наказателни производства“*

COM(2013) 822 final — 2013/0408 (COD);

*и „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно временната правна помощ за заподозрените или обвиняемите, които са задържани, и правната помощ при производствата по европейска заповед за арест“*

COM(2013) 824 final — 2013/0409 (COD).

На 27 ноември 2013 г. Комисията реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

*„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Постигане на напредък по Програмата на Европейския съюз в областта на процесуалните гаранции за заподозрените или обвиняемите — укрепване на основите на европейското пространство на наказателно правосъдие“*

COM(2013) 820 final.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 12 март 2014 г.

На 497-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 март 2014 г. (заседание от 25 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 139 гласа „за“, 1 глас „против“ и 9 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

Комитетът приветства и подкрепя предложенията за директиви и препоръки на Комисията относно презумпцията за невиновност, процесуалната защита на деца и лица от уязвими групи и временната правна помощ.

1.1 Все пак Комитетът има редица съображения, насочени към укрепване на основните принципи и на целите на тези предложения.

1.2 Относно презумпцията за невиновност Комитетът би желал да подчертае, че никой не се смята за виновен до установяване на противното с влязла в сила присъда и че това право е неприкосновено. Комитетът подчертава, че доверието на гражданите в правната система изисква съдиите да са „имунизирани“ срещу натиск и влияние от какъвто и да е характер, включително и от страна на медиите. Във връзка с това е необходимо, без да се засяга конституционно гарантираната свобода на словото, медиите също да се въздържат да застават в позицията на правораздавателни органи.

1.3 По отношение на защитата на децата по наказателни производства Комитетът би желал да подчертае, че когато са лишени от свобода, децата се намират в много уязвимо положение поради свързания със задържането риск за тяхната духовна и физическа неприкосновеност. В този контекст Комитетът същевременно подчертава, че трябва да се дава приоритет на инициативи, чрез които децата, изправени пред наказателни производства, се интегрират възможно най-бързо в социалния и обществения живот.

1.4 Относно временната правна помощ Комитетът оценява положително факта, че принципите на предложението за директива се прилагат и към лица, срещу които е издадена европейска заповед за арест. Комитетът подкрепя също така препоръката да се полагат усилия за по-нататъшно хармонизиране на критериите за вземане на решение относно правото на правна помощ по наказателни производства. Комитетът отбелязва обаче, че правната помощ по наказателни производства не бива да бъде излагана на риск заради бюджетните затруднения, с които се сблъскват някои държави членки, и задава въпроса в каква степен могат да се предоставят средства на европейско равнище, например под формата на европейски фонд.

1.5 Комитетът отбелязва, че предложенията за директиви относно презумпцията за невиновност и за защита на децата в наказателните производства се прилагат само в рамките на наказателното производство. Според него понятието „наказателно производство“, по аналогия със съдебната практика на Европейския съд по правата на човека, следва да може да се тълкува автономно в европейското право, независимо от квалификацията на производствата в държавите членки. За да се гарантира оптимално тази възможност за автономно тълкуване, Комитетът препоръчва в съображенията към предложенията за директиви да се заличи текстът, съгласно който процесуалните гаранции не се прилагат по отношение на административни производства, водещи до налагането на санкции.

1.6 По отношение на неприсъственото производство, визирано в член 8 от предложението за директива относно презумпцията за невиновност, Комитетът отбелязва, че в съответствие с тази разпоредба наказателно производство в отсъствието на обвиняемия може да се осъществи само при условие че бъде установено безспорно, че той е бил уведомен за насрочения съдебен процес. Тъй като това може да доведе до практически затруднения, когато местопребиваването на обвиняемия е неизвестно, Комитетът препоръчва да се разреши изрично на държавите членки да предвидят възможността за специално призоваване на лица с неизвестно местопребиваване (например чрез връчване на призовка в полицейското управление).

## 2. Обобщение на предложенията на Комисията

2.1 На 27 ноември 2013 г. Европейската комисия публикува пакет нови мерки относно процесуалните гаранции в рамките на наказателни производства.

2.2 Пакетът е продължение на законодателната програма за процесуалните гаранции в наказателни производства, включваща Директива 2010/64/ЕС относно правото на устен и писмен превод в наказателното производство, Директива 2012/13/ЕС относно правото на информация в наказателното производство и Директива 2013/48/ЕС относно правото на достъп до адвокат и относно правото на уведомяване на трето лице при задържане.

2.3 С въвеждането на минимални процесуални гаранции в наказателните производства целта на тази законодателна програма е, от една страна, да се гарантира на гражданите на Европейския съюз правото на справедлив съдебен процес навсякъде в Съюза и, от друга страна, да се повиши взаимното доверие на държавите членки в правните им системи с цел улесняване на взаимното признаване на съдебни решения.

2.4 Разглежданият пакет съдържа три предложения за директиви. Те се отнасят до презумпцията за невиновност, процесуалната защита на деца в рамките на наказателно производство и правото на временна правна помощ по наказателни дела.

#### 2.4.1 Предложение за Директива относно презумпцията за невинност

2.4.1.1 Това, че обвиняемите или заподозрените лица по наказателни производства следва да се считат за невинни, докато вината им не бъде доказана пред съда, е един от най-важните принципи на наказателния процес и съставлява ядрото на правото на справедлив съдебен процес. Принципът на презумпцията за невинност е развит като съдържание в съдебната практика на Европейския съд по правата на човека.

2.4.1.2 Предложението за директива има за цел да обхване в директива определени аспекти на развития по този начин принцип на презумпцията за невинност, така че във възможно най-висока степен да се осигури ефективното прилагане на презумпцията за невинност и в рамките на Европейския съюз.

2.4.1.3 Аспектите на презумпцията за невинност, които се регулират с директивата, са: (1) забраната в публични изявления и официални решения на публичните органи заподозрените или обвиняемите да се представят като виновни преди да бъде постановена окончателна осъдителна присъда; (2) фактът, че тежестта на доказване е у обвинението и че в случай на съмнение обвиняемият следва да бъде оправдан; (3) правото на обвиняемия да не се самоуличава и да не оказва съдействие; (4) правото да се запази мълчание; (5) правото на обвиняемия да присъства на съдебния процес.

#### 2.4.2 Предложение за Директива относно процесуалните гаранции за деца в рамките на наказателни производства

2.4.2.1 За да се гарантира правото на справедлив процес за лица, които не говорят или не разбират езика на производството, беше издадена Директива 2010/64/ЕС. Но други бариери, различни от езиковите, също могат да бъдат причина обвиняемото лице да не е в състояние да проследи както трябва наказателното производство и да участва в него, като например ранна възраст или психично увреждане на обвиняемия.

2.4.2.2 С оглед да се гарантира правото на децата на справедливо наказателно производство, Комисията е изготвила предложение за директива. Директивата предвижда гарантирането на справедлив процес посредством (1) правото на детето и на носителя на родителска отговорност да получат информация за допълнителните права, които произтичат за децата от директивата или от нейното транспониране в националното законодателство; (2) засилено съдействие от адвокат; (3) правото на лична характеристика; (4) правото да се поиска медицински преглед при задържането; (5) задължение да се прави аудио-визуален запис на разпитите на детето; (6) условието, че задържането може да бъде само крайна мярка; (7) специално отношение при задържането; (8) правото на своевременно и надлежно обработване на делата; (9) гледане на делото при закрити врати; (10) правото на детето и на носителя на родителска отговорност да присъстват на съдебния процес в наказателното производство; (11) правото на правна помощ.

2.4.2.3 Подобни гаранции са предвидени и за пълнолетни лица, които са в уязвимо положение, но поради трудността да се разграничи понятието „пълнолетни лица в уязвимо положение“ Комисията е избрала да включи тези гаранции не в директива, а в препоръка.

#### 2.4.3 Предложение за директива относно временната правна помощ

2.4.3.1 В Директива 2013/48/ЕС се предвижда правото на съдействие от адвокат. За да може това право да се упражнява ефективно от всекиго, е необходимо да се предвиди предоставянето на правна помощ на онези лица, които не разполагат с достатъчно финансови средства, за да платят сами за адвокат.

2.4.3.2 Комисията предлага препоръка относно критериите за достъп до правна помощ и за гарантиране на нейното качество и ефективност. Предложението се ограничава само до препоръка с оглед на разходите, които могат да възникнат за държавите членки, както и с оглед на свързания с това принцип на пропорционалност на действията на Съюза.

2.4.3.3 За да бъде със сигурност гарантирано съдействието на адвокат в случаите, в които то е най-необходимо, Комисията предлага обаче директива относно временната правна помощ. По-специално предложението за директива предвижда задължение за държавите членки да предоставят правна помощ непосредствено, тоест без да изчакват компетентните органи в съответната държава членка да вземат окончателно решение за предоставяне (или отказ) на правна помощ, в два случая, а именно: (1) на задържани лица, (2) на лица, за които има издадена европейска заповед за арест и които са задържани в изпълняващата държава членка.

### 3. Бележки

3.1 Комитетът приветства и подкрепя предложенията на Комисията. Оценката му за тях е определено положителна.

3.2 Независимо от това по представените текстове могат да бъдат направени редица забележки, изложени по-долу. Става дума, от една страна, за по-скоро общи съображения и, от друга, за резерви от по-скоро техническо-правен характер. Тези съображения и резерви с нищо не променят факта, че Комитетът подкрепя основните принципи и цели на представените предложения, а имат за цел да ги укрепят.

### 3.3 Общи бележки

#### 3.3.1 Относно презумпцията за невиновност

3.3.1.1 Комитетът изцяло одобрява укрепването на презумпцията за невиновност, както е предвидено в предложението за директива за засилване на някои аспекти на презумпцията за невиновност.

3.3.1.2 Във връзка с това Комитетът би желал да подчертае, че никой не се смята за виновен до установяване на противното с влязла в сила присъда и че това право е неприкосновено. Комитетът подчертава, че доверието на гражданите в правната система изисква съдиите да са „имунизирани“ срещу натиск и влияние от какъвто и да е характер, включително и от страна на медиите. Във връзка с това е необходимо, без да се засяга конституционно гарантираната свобода на словото, медиите също да се въздържат да застават в позицията на правораздавателни органи.

#### 3.3.2 Относно процедурната защита на деца и уязвими лица

3.3.2.1 Комитетът подкрепя напълно и укрепването на правата на уязвимите лица в наказателното производство и по-специално на децата, както е предвидено в предложението за директива относно основните гаранции за децата и в предложената препоръка, която има за цел да се гарантира, че уязвимите лица се признават като такива и че техните нужди се вземат предвид.

3.3.2.2 Децата, които често поради социални обстоятелствата или заобикалящата ги среда стигат до извършването на престъпление, се оказват в много уязвимо положение, когато биват задържани, като се имат предвид свързаните с това рискове за тяхното физическо, психическо и социално развитие.

3.3.2.3 Освен това Комитетът подчертава, че трябва да се дава приоритет на инициативи, чрез които децата, изправени пред наказателни производства, се интегрират възможно най-бързо в социалния и обществения живот.

3.3.2.4 В съответствие с разпоредбата, според която правото на децата на задължително съдействие на адвокат се прилага и при наказателни производства, които могат да доведат до окончателно прекратяване на делото, Комитетът счита за целесъобразно да уточни, че това право се прилага и в рамките на процедури, алтернативни на съдебно производство.

#### 3.3.3 Относно временната правна помощ

3.3.3.1 Комитетът подкрепя принципите, съдържащи се в предложението за директива, съгласно които правната помощ е гарантирана, когато достъпът до адвокат е най-необходим — „временна правна помощ“.

3.3.3.2 Комитетът счита за положителен факта, че тези принципи се прилагат и за лица, срещу които е издадена европейска заповед за арест. Накрая, Комитетът подкрепя препоръката да се положат усилия за по-нататъшно хармонизиране на критериите за вземане на решение относно правото на правна помощ по наказателни производства.

3.3.3.3 Комитетът отбелязва обаче, че правната помощ по наказателни производства не бива да бъде излагана на риск заради бюджетните затруднения, с които се сблъскват някои държави членки, и задава въпроса в каква степен могат да се предоставят средства на европейско равнище, например под формата на европейски фонд.

### 3.4 Съображения от правно-технически характер

3.4.1 Относно обхвата на предложенията за директива относно презумпцията за невиновност и за директива относно защитата на децата в рамките на наказателно производство

3.4.2 Както в предложението за директива относно укрепването на някои аспекти на презумпцията за невиновност, така и в предложението за директива относно процесуалните гаранции за децата, заподозрени или обвиняеми по наказателни производства, в определението на обхвата се уточнява, че тази защита очевидно се прилага единствено в рамките на наказателно производство.

3.4.3 В текста на предложението не се посочва какво по-точно следва да се разбира под „наказателно производство“. Така възниква въпросът дали се имат предвид само процедурите, определяни като „наказателно производство“ в държавите членки, или понятието „наказателно производство“ в предложенията за директиви е по-широко и може да включва например и административни процедури, които водят до налагането на санкции.

3.4.4 Съгласно постоянната практика на Европейския съд по правата на човека преценката дали едно производство следва да се разглежда като наказателно или не се извършва въз основа на т.нар. критерии по делото Енгел, а именно: (1) квалификацията на правонарушението според вътрешното законодателство, (2) характера на правонарушението и (3) характера и степента на строгост на предвиденото наказание. Затова за целите на упражняването на правото на справедлив съдебен процес много административни процедури в ЕКПЧ се разглеждат като наказателни. Цел на тази съдебна практика е да предотврати възможността националните държави да не прилагат основните гаранции по Конвенцията само въз основа на квалификацията на дадено производство в тяхното законодателство.

3.4.5 Следователно е подходящо да се остави на Съда на ЕС свободата да даде тълкуване на понятието „наказателно производство“ извън квалификациите според националните законодателства. В противен случай съществува реален риск предвидените в директивите гаранции да не постигнат своята цел.

3.4.6 В шестото съображение на предложението за директива относно укрепването на някои аспекти на презумпцията за невинност обаче изрично се посочва, че директивата се прилага единствено спрямо наказателните производства и че административните производства, които водят до налагане на санкции, не са обхванати от нея.

3.4.7 Това съображение затруднява широкото тълкуване на понятието „наказателно производство“, каквото Европейският съд по правата на човека препоръчва и счита за необходимо в рамките на упражняването на същите права и принципи, като тези, които са предмет на директивите. Ето защо Комитетът е на мнение, че би било по-добре това съображение да се заличи.

3.4.8 Относно неприсъственото производство, визирано в член 8 от Директивата относно презумпцията за невинност

3.4.9 Съгласно горепосочения член 8 държавите членки могат да предвидят възможност съдът, разглеждащ делото по същество, да постанови решение относно вината в отсъствието на заподозрения или обвиняемия, при условие че заподозреният или обвиняемият е бил своевременно и лично призован, при което е бил уведомен за насрочените дата и място за провеждане на съдебния процес или фактически е получил официална информация за насрочените дата и място за съдебния процес чрез други средства, **така че е установено безспорно**, че е бил осведомен за насрочения процес.

3.4.10 Член 8 не предвижда възможност за продължаване на производството (задочно), когато лицето е с неизвестно местопребиваване и поради това не може да бъде призовано. В такива случаи би могло да се помисли за призоваване (връчване на призовка) в полицейското управление.

Брюксел, 25 март 2014 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Henri MALOSSE

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Съвета за установяване на максимално допустимите нива на радиоактивно замърсяване на храните и фуражите след ядрена авария или друг случай на радиологично замърсяване“**

COM(2013) 943 final — 2013/0451 NLE

(2014/C 226/13)

На 12 февруари 2014 г. Съветът реши, в съответствие с член 31 и член 32 от Договора за Евратом, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Съвета за установяване на максимално допустимите нива на радиоактивно замърсяване на храните и фуражите след ядрена авария или друг случай на радиологично замърсяване“

COM(2013) 943 final — 2013/0451 NLE.

Тъй като Комитетът вече е изразил мнението си по съдържанието на въпросното предложение в становището си CES-6207-2013\_00\_00\_TRA\_AC, прието на 16 октомври 2013 г. (\*), той взе решение на 497-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 март 2014 г. (заседание от 25 март), със 127 гласа „за“, 7 гласа „против“ и 13 гласа „въздържал се“, да не изготвя ново становище по въпроса, а да се позове на изложената в посочения по-горе документ позиция.

Брюксел, 25 март 2014 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Henri MALOSSE

---

(\*) Становище на ЕИСК NAT/621 относно проект на „Предложение за регламент на Съвета за установяване на максимално допустимите нива на радиоактивно замърсяване на храните и фуражите след ядрена авария или друг случай на радиологично замърсяване“, ОВ 2014/С 67/39, стр. 183, 6.3.2014 г.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на директиви 89/608/ЕИО, 90/425/ЕИО и 91/496/ЕИО по отношение на препратките към законодателството в зоотехническата област“**

COM(2014) 4 final — 2014/0033 COD

(2014/C 226/14)

На 25 февруари 2014 г. Европейският парламент и на 19 март Съветът решиха, в съответствие с член 42 и член 43, параграф 2, от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на директиви 89/608/ЕИО, 90/425/ЕИО и 91/496/ЕИО по отношение на препратките към законодателството в зоотехническата област“

COM(2014) 4 final — 2014/0033 COD.

Тъй като Комитетът вече е изразил мнението си по съдържанието на въпросното предложение в своите становища CES4013-2013\_00\_00\_TRA\_AC, прието на 16 октомври 2013 г. (\*) и CES 1331/88, прието на 14 декември 1988 г. (\*\*)\*, той взе решение на 497-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 март 2014 г. (заседание от 25 март) със 139 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 17 гласа „въздържал се“, да не изготвя ново становище по въпроса, а да се позове на изложената в горепосочените документи позиция.

Брюксел, 25 март 2014 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Henri MALOSSE

---

(\*) Становище NAT/611 на ЕИСК относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно официалния контрол и другите официални дейности, извършвани с оглед да се гарантира прилагането на законодателството в областта на храните и фуражите, правилата относно здравеопазването на животните и хуманното отношение към тях, здравето на растенията и растителния репродуктивен материал, продуктите за растителна защита и за изменение на регламенти (ЕО) № 999/2001, 1829/2003, 1831/2003, 1/2005, 396/2005, 834/2007, 1099/2009, 1069/2009, 1107/2009, регламенти (ЕС) № 1151/2012 и [...] /2013 и директиви 98/58/ЕО, 1999/74/ЕО, 2007/43/ЕО, 2008/119/ЕО, 2008/120/ЕО и 2009/128/ЕО (регламент относно официалния контрол)“ и относно „Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на разпоредби за управлението на разходите във връзка с хранителната верига, здравеопазването на животните и хуманното отношение към тях и във връзка със здравето на растенията и растителния репродуктивен материал, за изменение на директиви 98/56/ЕО, 2000/29/ЕО и 2008/90/ЕО на Съвета, на регламенти (ЕО) № 178/2002, (ЕО) № 882/2004 и (ЕО) № 396/2005, на Директива 2009/128/ЕО и на Регламент (ЕО) № 1107/2009 и за отмяна на решения 66/399/ЕИО, 76/894/ЕИО и 2009/470/ЕО на Съвета“, ОВ 2014/С 67/34, стр. 166 от 6 март 2014 г.

(\*\*) Становище AGR/326 на ИСК относно предложение за директива (ЕИО) на Съвета относно ветеринарните проверки по отношение на търговията вътре в Общността с оглед доизграждането на вътрешния пазар, относно предложение за регламент (ЕИО) на Съвета относно засилване на контрола на спазването на ветеринарните правила, и относно предложение за регламент (ЕИО) на Съвета относно изменение на Регламент № 1468/81 ЕИО относно взаимната помощ между административните органи на държавите членки и сътрудничеството между тях и Комисията с цел гарантиране на правилното прилагане на законодателството в областта на митническите и земеделските въпроси, ОВ 1989/С 56, стр. 20 от 6 март 1989 г.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за зоотехническите и генеалогичните условия за търговия и внос в Съюза на разплодни животни и зародишни продукти от тях“**

COM(2014) 5 final — 2014/0032 COD

(2014/C 226/15)

На 25 февруари 2014 г. Европейският парламент и на 19 март 2014 г. Съветът решиха, в съответствие с член 42 и член 43, параграф 2, от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за зоотехническите и генеалогичните условия за търговия и внос в Съюза на разплодни животни и зародишни продукти от тях“*

COM(2014)5 final — 2014/0032 COD.

Тъй като Комитетът вече е изразил мнението си по съдържанието на въпросното предложение в становището си CES 4014-2013\_00\_00\_AC, прието на 16 октомври 2013 г. (\*) и CES 1334/88, прието на 14 декември 1988 г. (\*\*)\*, той взе решение на 497-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 март 2014 г. (заседание от 25 март 2014 г.) с 135 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 17 гласа „въздържал се“, да не изготвя ново становище по въпроса, а да се позове на изложената в посочените по-горе документи позиция.

Брюксел, 25 март 2014 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Henri MALOSSE

---

(\*) Становище NAT/611 на ЕИСК относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно официалния контрол и другите официални дейности, извършвани с оглед да се гарантира прилагането на законодателството в областта на храните и фуражите, правилата относно здравеопазването на животните и хуманното отношение към тях, здравето на растенията и растителния репродуктивен материал, продуктите за растителна защита и за изменение на регламенти (ЕО) № 999/2001, 1829/2003, 1831/2003, 1/2005, 396/2005, 834/2007, 1099/2009, 1069/2009, 1107/2009, регламенти (ЕС) № 1151/2012 и [...] /2013 и директиви 98/58/ЕО, 1999/74/ЕО, 2007/43/ЕО, 2008/119/ЕО, 2008/120/ЕО и 2009/128/ЕО (регламент относно официалния контрол)“ и относно „Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на разпоредби за управлението на разходите във връзка с хранителната верига, здравеопазването на животните и хуманното отношение към тях и във връзка със здравето на растенията и растителния репродуктивен материал, за изменение на директиви 98/56/ЕО, 2000/29/ЕО и 2008/90/ЕО на Съвета, на регламенти (ЕО) № 178/2002, (ЕО) № 882/2004 и (ЕО) № 396/2005, на Директива 2009/128/ЕО и на Регламент (ЕО) № 1107/2009 и за отмяна на решения 66/399/ЕИО, 76/894/ЕИО и 2009/470/ЕО на Съвета“, ОВ 2014/С 67/34, 6.3.2014 г., стр. 166.

(\*\*) Становище на ЕИСК AGR/337 относно „Предложение за регламент на Съвета (ЕИО) за определяне на зоотехническите и генеалогичните изисквания за търговията с чистопородни животни“, ОВ С 89/С 56/10, 6.3.1989 г., стр. 25.









ISSN 1977-0855 (електронно издание)  
ISSN 1830-365X (печатно издание)



Служба за публикации на Европейския съюз  
2985 Люксембург  
ЛЮКСЕМБУРГ

**BG**