



### Съдържание

#### I Резолуции, препоръки и становища

##### СТАНОВИЩА

###### Европейски икономически и социален комитет

###### 516-а пленарна сесия на ЕИСК, 27 и 28 април 2016 г.

2016/C 264/01	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Новата стратегия на ЕС за външната политика и политиката на сигурност“ (становище по собствена инициатива) . . . . .	1
2016/C 264/02	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „По-справедлива трудова мобилност в ЕС“ (проучвателно становище) . . . . .	11
2016/C 264/03	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Интеграция на бежанците в ЕС“ (проучвателно становище) . . . . .	19
2016/C 264/04	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Външното измерение на енергийната политика на ЕС“ . . . . .	28

#### III Подготвителни актове

##### ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

###### 516-а пленарна сесия на ЕИСК, 27 и 28 април 2016 г.

2016/C 264/05	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга относно финансовите услуги на дребно – Повече продукти, по-голям избор и по-добри възможности за потребителите и предприятията“ [COM(2015) 630 final] . . . . .	35
2016/C 264/06	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Към модерна и по-европейска рамка за авторското право“ [COM(2015) 626 final] . . . . .	51

2016/C 264/07	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно някои аспекти на договорите за предоставяне на цифрово съдържание“ [COM(2015) 634 final – 2015/0287 (COD)] и „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно някои аспекти на договорите за онлайн продажби и други продажби на стоки от разстояние“ [COM(2015) 635 final – 2015/0288 (COD)] . . . . .	57
2016/C 264/08	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно правилата за обществените поръчки във връзка с настоящата криза в областта на убежището“ [COM(2015) 454 final] . . . . .	73
2016/C 264/09	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 91/477/ЕИО на Съвета относно контрола на придобиването и притежаването на оръжие“ [COM(2015) 750 final – 2015/0269 (COD)] . . . . .	77
2016/C 264/10	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно някои аспекти на дружественото право (кодифициран текст)“ [COM(2015) 616 final – 2015/0283 (COD)] . . . . .	82
2016/C 264/11	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за осигуряване на трансграничната преносимост на услугите за онлайн съдържание в рамките на вътрешния пазар“ [COM(2015) 627 final – 2015/0284 (COD)] . . .	86
2016/C 264/12	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 575/2013 по отношение на освобождаванията за дилърите на стоки“ [COM(2015) 648 final — 2015/0295 (COD)] . . . . .	91
2016/C 264/13	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 2011/16/ЕС по отношение на задължителния автоматичен обмен на информация в областта на данъчното облагане“ [COM(2016) 25 final – 2016/0010 (CNS)] и „Предложение за директива на Съвета за определяне на правила срещу практиките за избягване на данъци, които пряко засягат функционирането на вътрешния пазар“ [COM(2016) 26 final – 2016/0011 (CNS)] . . . . .	93
2016/C 264/14	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Затваряне на цикъла — план за действие на ЕС за кръговата икономика“ — [COM(2015) 614 final] — „Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 94/62/ЕО относно опаковките и отпадъците от опаковки“ — [COM(2015) 596 final — 2015/0276 (COD)] — „Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2008/98/ЕО относно отпадъците“ — [COM(2015) 595 final — 2015/0275 (COD)] — „Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 1999/31/ЕО относно депонирането на отпадъци“ — [COM(2015) 594 final — 2015/0274 (COD)] и относно „Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на директиви 2000/53/ЕО относно излезлите от употреба превозни средства, 2006/66/ЕО относно батерии и акумулатори и отпадъци от батерии и акумулатори, и 2012/19/ЕС относно отпадъци от електрическо и електронно оборудване“ — [COM(2015) 593 final — 2015/0272 (COD)] . . . . .	98
2016/C 264/15	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Изменено предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно достъпа на стоки и услуги от трети държави до вътрешния пазар на обществени поръчки на Съюза и за определяне на процедурите за подпомагане на преговорите относно достъпа на съюзни стоки и услуги до пазарите на обществени поръчки на трети държави“ [COM(2016) 34 final – 2012/0060 (COD)] . . . . .	110
2016/C 264/16	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската инвестиционна банка – Състояние на енергийния съюз 2015 година“ [COM(2015) 572 final] . . . . .	117

2016/C 264/17	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Търговията – за всички. Към една по-отговорна търговска и инвестиционна политика“ [COM(2015) 497 final] . . . . .	123
2016/C 264/18	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Съвета относно насоки за политиките за заетост на държавите членки“ [COM(2016) 71 final – 2016/43 (NLE)] . . . . .	134



## I

(Резолюции, препоръки и становища)

## СТАНОВИЩА

## ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

516-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ НА ЕИСК, 27 И 28 АПРИЛ 2016 Г.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Новата стратегия на ЕС за външната политика и политиката на сигурност“**

**(становище по собствена инициатива)**

(2016/C 264/01)

**Докладчик: José María ZUFIAUR NARVAIZA**

На 21 януари 2016 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

*„Новата стратегия на ЕС за външната политика и политиката на сигурност“.*

(становище по собствена инициатива)

Секция „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 19 април 2016 г.

На 516-ата си пленарна сесия, проведена на 27 и 28 април 2016 г. (заседание от 28 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 190 гласа „за“, 10 гласа „против“ и 50 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК изразява съгласие с необходимостта да се преразгледа настоящата европейската стратегия за сигурност от 2003 г., за да се отговори на значително променения международен контекст. Като консултативен орган на европейските институции и представител на организираното гражданско общество Комитетът счита, че е абсолютно необходимо да бъде консултиран по време на процеса на изготвяне на новата стратегия, както и да се осигури структурираното участие на гражданското общество в този процес. ЕИСК счита, че е необходимо цялостната стратегия да се преразглежда в по-кратки срокове, например на всеки пет години, едновременно с мандатите на Парламента и Комисията.

1.2 ЕС е изправен пред кризи, които се характеризират основно със социална дезинтеграция, взаимозависимост, институционална слабост и повсеместно неравенство. Навлязохме в ера, в която социалното изключване е съществен фактор за пораждаване на конфликти, при които военната намеса очевидно е недостатъчна.

1.3 Повишената динамичност на геополитическата и геоикономическата конкуренция и продължаващият стремеж на някои сили да разделят света на сфери на влияние оказват въздействие върху европейския стратегически модел, основан на сътрудничеството и обвързването с положителни условия, което налага адаптиране на модела.

1.4 ЕИСК счита, че в една толкова сложна международна обстановка европейците ще могат да защитят своите ценности и интереси единствено ако бъдат по-единни по отношение на целите, политиките и средствата. Европейската външна политика започва у дома, тъй като връзката между вътрешната и външната политика е неделима.

1.5 Европейските граждани ще престанат да недоволстват, ще се почувстват европейци и ще се ангажират със Съюза, само ако той смени посоката и се позиционира като застъпник на сигурността, свободата и просперитета на Съюза, като защитник на равенството в Европа и останалата част от света.

1.6 Наложително е да се задълбочи европейската политическа интеграция с оглед на стремежа към суверенитет в един глобализиран свят, вземане на решения, които да възродят ентузиазма по отношение на европейския проект, обновен социален договор и преодоляване на демократичния дефицит в ЕС.

1.7 Външната политика и европейската политика за сигурност и отбрана, които следва да разполагат с повече средства, изискват използването на по-гъвкави и същевременно по-координирани методи на работа между държавите членки и европейските институции.

1.8 Отбраната на ЕС изисква по-добра координация и съвместно планиране с перспективата да се премине към Европейски съюз за отбрана. За целта е необходимо увеличаване на финансирането и развитие на европейската отбранителна промишленост, като се избягва дублиране на разходите чрез обединяване и споделяне. Аналогично, по-доброто управление и стабилната институционална структура са от ключово значение, както и насърчаването на мащабни съвместни проекти. Всички тези действия не следва да попречат на трансатлантическите отношения и тясното сътрудничество с алиансите и организациите, като НАТО, в които участват повечето от страните на ЕС.

1.9 Според ЕИСК приоритетите на новата глобална стратегия трябва да бъдат следните: а) укрепване на пътя на присъединяване на страните кандидатки, по-специално Западните Балкани и стабилизиране на източното и южното съседство, включително чрез отделяне на внимание на потоците от мигранти и бежанци, б) насърчаване на по-способна, ефективна и видима обща политика за сигурност и отбрана (ОПСО), подкрепена от силна и по-ясно определена европейска отбранителна технологична и индустриална база (ЕОТИБ), в) укрепване на ефективна и реформирана многостранна система за сигурност, управление на социално-икономическо управление и управление на развитието и г) насърчаване на търговията и инвестициите. И двете хоризонтални измерения трябва да се включат в споменатите приоритети: устойчивото развитие в широк смисъл и укрепването на организациите на гражданското общество.

1.10 Със своята традиционна превантивна и многостранна дипломатия ЕС следва да е регулаторна и конструктивна сила, която насърчава приобщаващо управление, разчитайки на участието на развиващите се икономики в многостранните институции.

1.11 Основната цел на цялостната стратегия на ЕС, който беше създаден с оглед утвърждаването на мира в Европа, трябва да бъде опазването и насърчаването на мира. Ключово значение в тази връзка имат политиката за сигурност и отбрана, дипломатическите действия и ролята на гражданското общество.

1.12 Във връзка с кризата с бежанците ЕИСК счита, че е изключително важно ЕС да приеме обща политика по отношение на бежанците, предоставянето на убежище и имиграцията, прилагана от една единствена европейска институция, което ще гарантира, че европейските държави изпълняват отговорностите си съвместно, пропорционално и солидарно.

1.13 ЕИСК счита, че трябва да се направят промени в системата за отпускане на европейски средства за развитието, за да станат фондовете по-гъвкави, многофункционални и адаптирани към конкретните обстоятелства.

1.14 Извън чисто търговските им аспекти големите търговски споразумения в процес на договаряне или ратификация придобиват неоспоримо геополитическо измерение. Отчитането на геополитическото въздействие на този тип споразумения, укрепването на многостранните отношения и избягването на напрежение между търговските съюзи е ключов елемент от бъдещата глобална стратегия на ЕС. Доколкото тези споразумения засягат начина на живот, ЕИСК счита, че е необходимо да се отговори на свързаните с тях искания и опасения на гражданското общество и широката общественост като цяло.

1.15 Според ЕИСК от съществено значение за провеждането на външната политика и политиката на сигурност на ЕС е укрепването на гражданското общество, неговите дейности и връзки, успоредно с дипломатическите действия. Поради това ЕИСК настоява този елемент да се включи изрично сред приоритетните цели на ОВППС.

1.16 Считаме, че ЕИСК като консултативен орган на европейските институции и представител на всички големи организации на организираното гражданско общество в държавите членки се намира в най-подходящата позиция да бъде основен партньор на институциите на ЕС, участващи в общата външна политика и политиката на сигурност на ЕС – по-специално на Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) и на Европейската комисия.

1.17 За целта ЕИСК предлага съвместно проучване на тези приоритети и на начина за формализиране на сътрудничеството между ЕСВД и ЕИСК.

1.18 ЕИСК предлага да съдейства на ЕСВД при изготвянето на доклад за оценка на текущото участие на гражданското общество в областта на европейската външна политика.

1.19 Предлагаме в ЕИСК да бъде организирано, в присъствието на върховния представител, годишно изслушване по въпросите на външната политика и сигурността с участието на основните европейски организации на гражданското общество.

## 2. Нов контекст за външната дейност на ЕС

2.1 ЕИСК отбелязва, че е необходима стратегия, която да обединява в обща последователна и актуализирана рамка всички инструменти на външната дейност на ЕС, включително тези за сигурността и отбраната. Поради това са необходими промени в целите, приоритетите, интересите и инструментите на европейската външна дейност, възприемайки общ подход, който преодолява частичните подходи и съпротивата на държавите и засилва сътрудничеството и гъвкавостта <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>.

2.2 Въпреки постигнатия голям социален напредък по различни аспекти, включени в Целите на хилядолетието за развитие, други явления, като загубата на тежест от страна на Запада, консолидирането на новите бързоразвиващи се сили, нарастващото въздействие на информационните технологии, демографските тенденции и голямото неравенство, показват един по-сложен световен геополитически контекст, в който напредъкът на модел, основан на нормите и ценностите на отворените общества, ще срещне по-голяма съпротива. Това се случва в рамките на многостранните институции, които не са се приспособили към новия многополюсен свят. Вследствие на това международните правила се нарушават, като същевременно се променя значението на геополитиката. С повече участници, включително недържавни структури и транснационални компании, както и с развитието на революционни технологии, се затруднява създаването на стратегическа програма и управлението в условията на сложна среда.

2.3 Най-непосредствените заплахи пред ЕС са управлението на миграционните потоци, защитата на континента срещу терористични заплахи и възпирането на евентуални военни и кибер атаки срещу държави – членки на ЕС. Другите предизвикателства, заплахи и опасности днес имат предимно глобален характер: изменението на климата, финансовите и икономически кризи, избягването на данъчното облагане, корупцията, организираната престъпност, пандемията, хуманитарните кризи и др. Съюзът има важна роля по отношение на всички тези предизвикателства. ОВППС трябва да се превърне в ефикасен инструмент, много по-ефикасен отколкото е в момента, за да защитава интересите на Съюза и на държавите членки, което, от своя страна, е от съществено значение за много по-активното включване на държавите членки във външната политика и политиката на сигурност на ЕС. Както посочи заместник-председателят на Комисията и върховен представител, ние се нуждаем от стратегия, която да защитава по проактивен начин нашите интереси, без да забравяме, че отстояването на нашите ценности е неразделна част от нашите интереси.

<sup>(1)</sup> Вж. становище на ЕИСК относно „Външното измерение на обновената Лисабонска стратегия“ (ОВ С 128, 18.5.2010 г., стр. 41).

<sup>(2)</sup> Вж. становище на ЕИСК относно „Новата външна политика и политика на сигурност на ЕС и ролята на гражданското общество“ (ОВ С 24, 28.1.2012 г., стр. 56).

2.4 След приемането на стратегията от 2003 г. настъпиха две съществени структурни промени:

2.4.1 Първата е, че сме изправени пред кризи, чиито основни характеристики са социалната дезинтеграция, взаимозависимостта, институционалната слабост и повсеместното неравенство. Днес глобализацията е синоним на близост, видимост и гъстота на населението. Неравенството се превърна в глобален параметър. Големите социални контрасти са в основата на масовото разселване. Светът, който е все по-унифициран и изключително неравнопоставен, е източник на нестабилност и несигурност. Навлязохме в ерата на конфликтите на социално изключване, при които военната намеса очевидно е недостатъчна. Изправени сме пред глобален социален проблем, който трябва да бъде анализиран и решен, както това беше направено през XIX и XX век в европейските национални държави. В международен план това се случва с първата по рода си „Декларация от Филаделфия“ през 1944 г. За целта ще са необходими регулаторни политики и политики на солидарност и сътрудничество.

2.4.2 Втората промяна е, че геополитическата конкуренция отново придобива повече тежест, и то не само в съседните на ЕС държави. Нашето географско местоположение е от съществено значение. Конфликтите в Украйна, Сирия, Ирак, Либия и Сахел, например, ни засягат пряко по отношение на търговията, джихадисткия тероризъм, енергийните доставки или движението на бежанци или имигранти. Тази ситуация въздейства на европейския стратегически модел, който се основава на сътрудничеството и принципа на обвързване с положителни условия.

2.4.3 Продължава да бъде в сила тезата на действащата стратегия: „Свят от демократични държави с добро управление е най-добрата защита за нашата сигурност“. Тази стратегия, обаче, разкри няколко пропуски: 1) концепцията като цяло не постигна очакваните резултати, освен в няколко случая, свързани по-специално с процеса на присъединяване към ЕС; 2) съществуват други сценарии, основаващи се на специален прочит на религията, като самообявилата се Ислямска държава, или свързани с авторитарен национализъм, какъвто е случаят с Русия и Китай (големи сили, които имат пряко влияние в разширеното съседство на ЕС), чиито концепция за геополитиката се основава на зоните на влияние; 3) често не се отчиташе многообразието от страни, с които ЕС се опита да установи партньорства; 4) често се наблюдаваше непоследователност между дискурса на ЕС и провежданите на практика политики; 5) не се отчиташе в достатъчна степен фактът, че демокрацията и правовата държава не могат да бъдат наложени отвън, а трябва да се изградят отвътре.

2.5 Защиатайки универсалните си принципи и цели, ЕС е призван да приведе стратегията си в съответствие, за да ги изпълнява по-ефективно, посредством това, което ЕСВД нарече „прагматичен идеализъм“.

### 3. Външната политика започва у дома

3.1 Всеизвестен факт е, че външната политика е продължение на вътрешната. За да бъдат ефективни, двете политики трябва да отговарят на едни и същи цели, да бъдат интегрирани и координирани и да не се разминават по отношение на главните и общите аспекти. Според ЕИСК двата основни стълба на една глобална стратегия за външната политика на ЕС трябва да имат корени у дома, в рамките на Съюза.

3.1.1 Първият от тях е основният елемент на привлекателността, която има ЕС в очите на света: неговият начин на живот, основан на свободата и правата на човека и на социалното сближаване на цялото население. Не е реалистично да се мисли за по-добре структурирана, споделена и ефективна външна политика и политика на сигурност на ЕС, без да се обърне внимание на увеличаващото се икономическо и социално неравенство между неговите членове, отслабването на неговия социален модел, проявите на липса на солидарност и на недоверие, затварянето в националните рамки, трудностите при съгласуването на общите решения, нарастващото обществено недоволство или засилването на популистките, ксенофобските и еврофобските движения. Наложително е да се задълбочи европейската политическа интеграция, може би посредством използването на засиленото сътрудничество, предвидено в Договорите, за стремеж към суверенитет в един глобализиран свят, за вземане на решения, които да възродят ентузиазма по отношение на европейския проект, за обновен социален договор и за поставяне на вземането на решения и демокрацията на равна основа.



3.1.2 Вторият стълб се позовава на по-ефективна европейска интеграция и на установяването на общи политики и инструменти за действие в области като миграционните потоци, енергийните доставки, изменението на климата, международния тероризъм, продоволствената сигурност, търговската политика, борбата срещу организираната престъпност, ефикасен европейски план за инвестиции и създаване на работни места, европейско социално измерение или завършване на изграждането на единния пазар. Европейските граждани ще престанат да недоволстват, ще се почувстват европейци и ще се ангажират със Съюза, само ако той смени посоката и се позиционира като застъпник на сигурността, свободата и просперитета на Съюза, като защитник на равенството в Европа и останалата част от света.

3.2 Според ЕИСК подобряването на единния европейски пазар – промишлената политика, финансовата система, политиките в областта на далекосъобщенията и транспорта, цифровите технологии, отбранителната промишленост – е приоритет за ЕС. Външната политика трябва също така да разглежда нарастващия брой теми, свързани с политиките на ЕС в редица области, като социални въпроси, околна среда, енергетика, цифровизация, икономика, промишленост или транспорт. Също така следва да се определи дългосрочна концепция, в която външната икономическа политика трябва да е основен стълб за насърчване на търговията и инвестициите. Освен това е належащо да имаме обща енергийна политика и също така обща политика в областта на миграцията и предоставянето на убежище.

3.3 Предвид новата световна геостратегическа конфигурация, единствената опция пред ЕС е да развива своя капацитет в областта на сигурността и отбраната. Това неизбежно изисква по-интегрирана външна политика – държавите членки имат все по-малко тежест, действайки самостоятелно на международно равнище, и съвместните действия са от полза за всички – и предполага предоставянето на повече пространство на европейската политика за отбрана, възприемайки много по-широка от използването на сила концепция за сигурността и отбраната. Същевременно отбелязва, че политиката за отбрана трябва да се използва превантивно и има също така възпиращ ефект, но може да бъде и крайно средство, когато жизненоважните интереси и отговорността за закрила не могат да бъдат отстоявани по друг начин. Това изисква повече средства и по-доброто им използване. Въпреки че има 28 различни военни структури, ЕС харчи равностойността на 40 % от бюджета, който държавите членки отделят за национална отбрана. Към това следва да се добавят и редица припокривания на дейности и слабо развитие на отбранителната промишленост, наред с други въпроси, което изисква по-голямо финансиране и общи инструменти за планиране и контрол. Правителствата и гражданите на ЕС следва да имат предвид, че сигурността, просперитетът и свободата са неразривно свързани. Една по-голяма стратегическа независимост на ЕС в областта на отбраната обаче не е нито несъвместима, нито противостои на трансатлантическите отношения и трябва да си сътрудничи с алиансите и организациите, в които участват повечето държави членки, по-специално НАТО, който продължава да бъде основата на колективната им отбрана.

3.4 Европейската политика за отбрана следва да се съсредоточи върху две основни области: 1) настоящата геополитика налага ЕС, като източник на сигурност извън своите граници, да насочи вниманието си към разширеното съседство, заедно с отстояването на правата на човека и принос за развитието на съседните страни; 2) оказване на принос за свободата на достъп до световните обществени блага и международен ред, основан на правила.

3.5 Отбранителната промишленост на ЕС трябва да играе важна роля за постигането на стратегическата независимост на Европейския съюз. Неговата конкурентоспособност е ценност, която далеч надхвърля интереса на частния сектор. Важно е да преодолее своята разпокъсаност и успехът на този процес е тясно свързан с прилагането на някои ключови инструменти, като например осъществяването на проекти за сътрудничество, отделянето на достатъчно средства за следващата подготвителна дейност<sup>(3)</sup> и създаването на специален бюджетен ред в следващата многогодишна финансова рамка.

3.6 Идеята, че стабилността на нашето реално съседство – нашите съседи и съседите на нашите съседи – е от съществено значение за нашата собствена стабилност, се прилага пряко към терористичната заплаха, идваща от самопровъзгласилата се Ислямска държава. Това означава например, че намирането на политическо решение на войната в Сирия е отговорност, която засяга пряко ЕС, защото това включва предприемането на действия срещу една от причините за проблема. Това включва също така подобряване на сътрудничеството в областта на антитероризма и разузнаването. Увеличаването на обмена на информация между държавите членки трябва да бъде задължително, включително и създаването на европейска разузнавателна служба. Освен това е необходимо да бъде разработена цялостна стратегия за борба срещу тероризма, която да анализира причините за него, да предотвратява противопоставяне между религиозните възгледи и дори да насърчава сътрудничеството между общностите с различни религии в борбата срещу терористичния фанатизъм. Изключително важно е да се подкрепи арабският и ислямският свят (най-наказаният от атаките на т.нар. Ислямска държава), за да може той да се бори с тази заплаха отвътре. Също така действията срещу продажбата и трафика на оръжия или срещу източниците на финансиране трябва да бъдат част от европейската стратегия за борба с тероризма. Отношенията между гражданското общество и нашето разширено съседство могат да изиграят положителна роля в тези усилия.

<sup>(3)</sup> Европейската комисия в партньорство с Европейската агенция по отбрана организира подготвителна дейност за проучвания във връзка с ОВППС през периода 2017—2019 г.

3.7 Следва да се повиши гъвкавостта на външната дейност. По-голямата гъвкавост не трябва да доведе до разпокъсаност, а да се постигне чрез пълноценно използване на инструментите, предвидени от ДЕС и ДФЕС. Следва да се отдели повече място на конструктивното въздържане на държавите членки в Съвета по отношение на ОВППС и ОПСО. В този контекст ЕИСК препраща още веднъж, във връзка с укрепването на международната сигурност, към необходимостта да се поддържат определени ценности в областта на външната политика, по-специално спазването на Устава на ООН. Независимо от това, когато в рамките на съществуващите инструменти не може да се постигне задоволително решение, е необходимо да бъдат създадени *ad hoc* групи, с участието на върховния представител, а в случай на отсъствие, други органи на европейските институции, така че принципът на единодушие да не парализира възможностите на Съюза в областта на външната политика. Мрежата за зелена дипломатия (GDN), създадена първоначално с цел насърчаване на включването на целите, свързани с околната среда, във външните отношения на ЕС, която изигра важна роля за мобилизиране и координиране на дипломатическите действия на ЕС в навечерието на 21-вата конференция на страните по РКООНИК, може да послужи като модел за други мрежи.

3.8 ЕС не трябва да чака следващата криза, за да си осигури повече средства в областта на външната политика. Средствата трябва да са обвързани с целите и да не се различават съществено в зависимост от обстановката. Правилното планиране следва да определи областите, в които Съюзът не разполага с достатъчно финансиране. По този начин се избягват реактивните действия, с които се характеризира дейността на ЕС по време на различните кризи през последните години. Необходимо е увеличаване на бюджета на ЕС за външна дейност, по-специално в хуманитарната област и в областите на миграцията, развитието, образованието, борбата с тероризма и дипломатията, както и за укрепването на организираното гражданско общество.

#### 4. Преосмисляне на ролята на ЕС в световен мащаб

4.1 ЕИСК счита, че новата стратегия налага да се преразгледа направеният от ЕС анализ на международния контекст и на ролята, която Съюзът възнамерява да изпълнява в бъдеще. Изключително важно е да се разработят нови сценарии, основаващи се на активното участие по отношение на равенството между гражданите в призмата на сигурността, свободата и просперитета, както и да се подчертаят предимствата, с които разполага ЕС. Наред с другото, това са качеството му на най-голям вътрешен пазар в света, активната търговска политика, политиката на сътрудничество и хуманитарна помощ с най-голямо финансиране в света, начинът на живот, основан на зачитането на върховенството на закона и демократичните принципи, социалният модел, основан на икономическото и социалното сближаване, защитата на модел за устойчиво развитие, основан на борбата срещу неравенството и на опазването на околната среда, в това число амбициозни цели на политиката в областта на климата.

4.2 Липсата на вътрешно сближаване и на политическа воля по принцип ограничават ролята на ЕС в световен мащаб. Съюзът не се стреми да бъде суперсила, а да упражнява по-ефективно своята сила. Поради това следва да насочи вниманието си в области, в които действията му носят добавена стойност и могат да окажат по-значително въздействие, по-специално в обкръжението на Съюза и в международни институции като Организацията на обединените нации, МВФ, Световната банка или Г-20, където координацията между държавите членки е недостатъчна, ограничавайки възможността им за влияние. В този смисъл ЕИСК приветства предложението на Комисията от октомври 2015 г. за единно представителство на еврозоната в МВФ и в други международни организации.

4.3 ЕС следва да продължи с традиционната си превантивна и многостранна дипломатия, като се стреми да бъде регулаторна и конструктивна сила. Защитата на един основан на правила и открит световен ред е съществена характеристика на идентичността на Съюза на международно равнище. Като голяма търговска сила ЕС се ползва от предимствата на един взаимосвързан свят в областта на енергетиката, финансите, киберпространството и морските пътища (90 % от външната търговия на ЕС се осъществява по море). В центъра на вниманието трябва да останат ядрената безопасност и енергийната сигурност.

4.4 Също така следва да продължи сътрудничеството чрез различните процеси на регионална интеграция като Икономическата общност на западноафриканските държави, Асоциацията на народите от Югоизточна Азия (АСЕАН) или Южноамериканския общ пазар (Меркосур).

4.5 ЕС трябва да развива демократичното и приобщаващото управление, като насърчава участието на страните с бързоразвиващи се икономики в многостранните институции, за да се намали напрежението по мирен начин и да се попречи на създаването на алтернативни или враждебни на вече съществуващите механизми на управление.

4.6 ЕС трябва да защитава своите ценности и принципи, универсалността и неделимостта на правата на човека, борбата срещу смъртното наказание и насилието срещу жени и момичета, защитата на правата на лицата с различна сексуална ориентация и полова идентичност (ЛГБТИ). Съюзът следва също да основава своята външна политика и политика на сигурност на характерния си социален модел, който е в основата на сигурността, свободата и благоденствието.

## 5. По-голямо участие в разширеното съседство

5.1 Изготвяната глобална стратегия следва ясно да отразява значението на източните и южните съседи на Европа за нейната сигурност и просперитет и да осигури на ЕС повече влияние и въздействие върху развоја на основните събития в тези райони, като обръща внимание и регулира потоците от мигранти и бежанци. Две хоризонтални измерения следва да се включат в посочените приоритети: устойчивото развитие и укрепването на организациите на гражданското общество <sup>(4)</sup> <sup>(5)</sup>.

5.2 Разширеното или стратегическото съседство (от Сахел до Персийския залив и от Централна Азия до Арктика) е област от най-голяма важност не само за външната дейност на ЕС, но и във вътрешен план за държавите членки. Това пространство днес преживява дълбок социален и институционален разпад, предизвикан от множество причини, като въоръжените конфликти, насилственото разселване, международния тероризъм, разпадането на държавните структури, корупцията, организираната престъпност и прояви на авторитарното управление, както е случаят в Турция, или демонстрация на сила от страна на Русия и хибридна и военна агресия. Това включва дълбоки структурни предизвикателства в дългосрочен план и оказва силно въздействие върху Съюза.

5.3 Като се има предвид тази обезкуражаваща действителност, ЕС следва да поеме по-голяма отговорност за подобряване на икономическото и социалното положение и на сигурността на съседните му държави. ЕС не трябва да се отказва от защитата на демокрацията, върховенството на закона и основните човешки и социални права – сред които са и свободата на сдружаване и правото на колективно договаряне – в съседните държави, за които подкрепата за местното гражданско общество, включително и социалните партньори, както и за запазването на тяхната независимост, е от изключителна важност.

5.4 ЕИСК приветства преразглеждането на европейската политика за съседство и установяването на връзка между нестабилността, бедността, неравенството и липсата на възможности, които могат да увеличат уязвимостта към радикализация. В този смисъл външната дейност може да създаде взаимодействия, в които се съчетават сигурността, развитието и търговията. За постигането на тази цел е важно да се преустановят нарушенията на правото на свободно сдружаване и на свободното организиране на работодателите, работниците и организациите от третия сектор. Също така е важно да се подобрят възможностите на инструментите за ранно предупреждение с цел предотвратяване на възможни бъдещи кризи.

5.5 ЕИСК призовава за спазване на стриктен, но не ограничаващ подход по отношение на разширяването и либерализирането на визовия режим, винаги зависещо от подлежащи на контрол реформи.

5.6 Тясно свързан с това съседство е африканският континент, който според ЕИСК следва да бъде втората приоритетна географска област на външната политика на ЕС, не само защото оттам идват голяма част от предизвикателствата, но и поради възможностите за съюзи, които могат да допринесат за икономическото развитие и глобалното управление <sup>(6)</sup>. Програмата за устойчиво развитие до 2030 г. и Парижкото споразумение за климата предоставят ясни възможности за установяване и укрепване на партньорства с Африка.

<sup>(4)</sup> REX/458 – Становище на ЕИСК относно „Преглед на европейската политика за съседство“, прието на 25 май 2016 г. (все още не е публикувано в ОВ).

<sup>(5)</sup> Вж. становище на ЕИСК относно „Стратегията на ЕС за разширяване“ (ОВ С 133, 14.4.2016 г., стр. 31).

<sup>(6)</sup> REX/455 – становище на ЕИСК относно „Бъдещето на отношенията на ЕС с групата държави от АКТЬ“, прието на 25 май 2016 г. (все още не е публикувано в ОВ).

5.7 В геополитически план стабилността в страните от разширеното съседство предполага да се обръща внимание на големите сили, които оказват най-голямо въздействие върху тях, по-специално Русия и Китай. Подновената руска демонстрация на сила и китайската инициатива „Един пояс, един път“ (машабни инвестиции в инфраструктура за връзка) налагат повече от всякога възприемането на единна позиция по отношение на тези две сили от страна на ЕС (вместо 28 различни).

5.8 Във връзка с кризата с бежанците ЕИСК счита, че е изключително важно ЕС да приеме обща политика по отношение на бежанците и предоставянето на убежище, прилагана от една единствена европейска институция, което ще гарантира, че европейските държави изпълняват отговорностите си съвместно, пропорционално и солидарно. Укрепването на начините за законна миграция, от своя страна, е от съществено значение както в отговор на молбите за работа и подслон, така и на нуждите на мигрантите в ЕС, като последица от демографския спад в Съюза и с цел избягване на трафика на хора. Също така е наложително зачитането на международното право и правото на ЕС, общностен отговор на хуманитарната криза, която засяга хората, намиращи се вече на територията на Съюза, както и увеличаване на средствата за защитата на общите граници и спасяване по суша и море и създаване на европейска гранична и брегова охрана, както предложи Европейската комисия.

## 6. Насърчаване на политиката на ЕС за развитие

6.1 ЕС трябва да приведе вътрешните и външните политики в съответствие с целите на Програмата до 2030 г. за устойчиво развитие. В своята политика за развитие ЕС следва да постави специален акцент на Програмата за действие от Адис Абеба. Парижкото споразумение в областта на изменението на климата показва, че светът е неизбежно ориентиран към зелена икономика – процес, в който ЕС играе водеща роля.

6.2 ЕИСК приветства действията за пренасочване на официалната помощ за развитие към най-слабо развитите страни, финансирането на „Новия курс за поемане на ангажменти в нестабилни държави“, стратегическата оценка на подкрепата за равенството между половете, увеличеното финансиране за опазването на биологичното разнообразие и ангажиментите на ЕИБ в областта на борбата срещу изменението на климата, както и обещаната в Споразумението от Париж финансова подкрепа за развиващите се страни в размер от 100 млрд. евро годишно до 2020 г.

6.3 Икономическото измерение на европейската външна политика и политика на сигурност следва да се засили, без да се ограничава до търговската област. Трябва да се подкрепят също така обучението, иновациите и предприемачеството, тъй като стабилизирането на нашите съседи зависи от тяхното икономическо и социално развитие. Наред с останалите държави като Тунис, Ливан и Йордания трябва да се възползват от План за развитие, който позволява да се развият техните икономики. Съществуват взаимни възможности за подпомагане на трети държави да направят прехода към икономики с ниски въглеродни емисии, включително чрез ефикасен трансфер на технологии и сътрудничество.

6.4 ЕИСК отбелязва, че изменението на климата е фактор, който допринася за миграцията, произтичаща от нестабилността на държавите, липсата на сигурност и недостига на ресурси. ЕС трябва да подкрепя развиващите се страни, особено най-уязвимите от тях, и да им помогне да преминат директно към икономики с ниски въглеродни емисии и да повишат устойчивостта си спрямо изменението на климата.

6.5 ЕИСК подчертава, че въпреки настоящите бюджетни ограничения в много държави членки целта за усвояване на най-малко 0,7 % от brutния национален доход (БНД) под формата на официална помощ за развитие трябва да бъде приоритет. Необходимо е също така да се подобри последователността на политиките за развитието и да се насърчи координацията между държавите членки и институциите на ЕС<sup>(7)</sup>.

6.6 От съществено значение е всички видове участници да се включат във финансирането на целите за устойчиво развитие, включително гражданското общество и финансовите институции за развитие. Социалните партньори също следва да участват по-активно в управлението на проекти<sup>(8)</sup>.

<sup>(7)</sup> Вж. становище на ЕИСК относно „Политиката на Европейския съюз за развитие: „Европейският консенсус“ (ОВ С 24, 31.1.2006 г., стр. 79).

<sup>(8)</sup> Вж. становище на ЕИСК относно „Финансиране на развитието – позицията на гражданското общество“ (ОВ С 383, 17.11.2015 г., стр. 49).

6.7 ЕИСК счита, че трябва да се направят промени в системата за отпускане на европейски средства за развитието, за да станат фондовете по-гъвкави, многофункционални и адаптирани към конкретните обстоятелства. В този смисъл е необходимо да се въведат нови форми като „рамковите споразумения“, безвъзмездните средства за оперативни разходи, вторичното отпускане на безвъзмездни средства, многогодишните споразумения, фондовете за неотложни случаи или прилагането на посочения в Структурирания диалог „набор от инструменти“<sup>(9)</sup>.

## 7. Новият контекст на търговията и инвестициите

7.1 ЕИСК подкрепя свободната търговия, един от стълбовете на самия Европейския съюз. Същевременно посочва необходимостта да се вземат под внимание различията между преговарящите страни и спазването на основните трудови права и екологичните стандарти. От своя страна той продължава да подкрепя многостранния подход на търговско регулиране в рамките на СТО. ЕИСК счита, че участието, консултативно и действително, на най-представителните организации на организираното гражданско общество в изготвянето на споразуменията трябва да бъде дълбоко преосмислено<sup>(10)</sup>.

7.2 Големите споразумения като ТТП, ВИС, ПТИ, споразуменията за свободна търговия с Япония, Индия или ВРИП придобиват, извън чисто търговските им аспекти, неоспоримо геополитическо измерение. Те привличат и растящ интерес от страна на гражданското общество, доколкото засягат правилата и стандартите, оказващи значително въздействие върху неговия начин на живот. Това е особено важно що се отнася до въздействието, при вземането на демократични решения, на механизмите за уреждане на спорове между инвеститори и държави и на комисиите за законодателно сътрудничество.

7.3 Предиизвикателството пред ЕС в тази област е, че отваряйки икономически и геостратегически перспективи, тези споразумения трябва да гарантират европейските правила и стандарти, обществените услуги и запазването на ключовите области на политическо регулиране, като стандартите за здраве, труд и опазване на околната среда<sup>(11)</sup>. Становището на ЕИСК, както и това на гражданското общество, е в подкрепа на защитата на инвеститорите, която следва да е осигурена от обикновените съдилища или, ако липсват такива, от независим международен съд, създаден от ООН. Изразява се подкрепа и за ефективно участие на организираното гражданско общество в споразуменията, свързано с политиката на прозрачност на информацията в реално време, както в преговорите, така и в решенията, засягащи гражданското общество<sup>(12)</sup>.

## 8. Укрепване на гражданското общество като ключов елемент на външната политика и политиката на сигурност на ЕС

8.1 Според ЕИСК организираното гражданско общество е един от съставните елементи на демокрацията. Едно гражданско общество, разполагащо със свобода и права, със силни социални партньори, ефективно участие във вземането на решения и институционално признаване, е от съществено значение за достъпа до и укрепването на демокрацията, за избягването на проявите на авторитаризъм, за благоприятното икономическо развитие, за изграждането на мира, за насърчаването на социалното сближаване, за борбата за равенство в различните му аспекти, за насърчаването и осъществяването на модел на устойчиво развитие и за укрепването на демократичните институции. То е от ключово значение и за засилването на връзките с гражданското общество в други държави и региони на света чрез паралелни на дипломатическите действия, което е съществено за сближаването в областта на историята, културата, убежденията и общите цели.

8.2 Поради това ЕИСК настоява този елемент да се включи изрично сред приоритетните цели на ОВПС, като за това укрепване се използват различни средства, като фондове за сътрудничество и за развитие в областта на правата на човека; дипломатически действия и искания; действително и ефективно участие – консултативно, а не само „като слушател“ – на гражданското общество, в търговските споразумения и споразуменията за асоцииране като страна по тях и с правомощия по отношение на съвкупността от техните области. Укрепването на политиката следва да е насочено към това европейските предприятия с присъствие в други държави или региони да спазват основните конвенции на МОТ и да прилагат политиките на корпоративна социална отговорност, подкрепяни от ЕС.

<sup>(9)</sup> Вж. становище на ЕИСК относно „Участие на гражданското общество в политиките на ЕС за развитие и сътрудничество за развитие“ (ОВ С 181, 21.6.2012 г., стр. 28).

<sup>(10)</sup> Писмо на председателя г-н Malosse до комисар Malmström от 18 юни 2015 г., съдържащо оценката и препоръките относно консултативните групи по споразуменията за асоцииране.

<sup>(11)</sup> Становище на ЕИСК относно „Търговията – за всички. Към една по-отговорна търговска и инвестиционна политика“ (вж. страница 123 от ОВ).

<sup>(12)</sup> Вж. становище на ЕИСК относно „Защита на инвеститорите и уреждане на спорове между инвеститорите и държавата в споразуменията за търговия и инвестиции на ЕС с трети страни“ (ОВ С 332, 8.10.2015 г., стр. 45).

8.3 За тази цел Европейската комисия счита, че е необходимо ОВППС да включи европейското организирано гражданско общество в определянето и изпълнението на своите цели и приоритети. ЕИСК счита, че ролята на гражданското общество може да се подобри чрез:

- засилване на ролята на гражданското общество в съседните на ЕС европейски държави, с цел да се подкрепят процесите на стабилизация и демократизация;
- подобряване на определянето на партньорите въз основа на съгласувани с европейския социален модел критерии, което на практика върви успоредно с признаването на социалните партньори за равнопоставени;
- насърчаване на организациите за участие на гражданското общество, като ИСС;
- намаляване на дефицита на граждански и социален диалог в държавите от ЕПС;
- насърчаване на развитието на секторни организации с регионален обхват, каквито вече съществуват в области като социалната икономика, работодателските и синдикалните организации, селскостопанските организации, насърчаването на предприемачеството сред жените, правата на човека и др.
- подлагане на външната дейност на ЕС на по-голям мониторинг от страна на европейското гражданско общество;
- по-ефективно участие на гражданското общество в споразуменията за търговия, асоцииране и партньорство;
- подкрепа за създаването на благоприятна среда за участие в политиките на ЕС в областта на развитието от страна на организациите на гражданското общество в трети държави;
- участие в политиката в областта на предоставяне на убежище и бежанците по отношение на интеграцията и борбата срещу ксенофобската съпротива;
- свързване на участието на различните елементи на гражданското общество – работодатели, синдикати, социално-икономически организации от третия сектор, НПО – по един по-структуриран и не толкова събирателен начин.

## 9. Ролята на ЕИСК

9.1 Счита се, че ЕИСК като консултативен орган на европейските институции и представител на всички големи организации на гражданското общество на държавите, от които се състои ЕС, се намира в най-подходяща позиция да бъде основен партньор на ЕСВД и на Европейската комисия за укрепването и по-нататъшното развитие на ефективна обща външна политика и политика на сигурност на ЕС. Това твърдение се подкрепя от тристранния състав, глобалната визия, значителния опит и отношенията на Комитета с гражданското общество в други части на света, въз основа в по-голямата си част на мандатите, получени от различни международни споразумения, подписани от ЕС: споразумения за асоцииране, стратегически партньорства, споразумения за свободна търговия, споразумения с държавите кандидатки<sup>(13)</sup>.

9.1.1 Предлага се в ЕИСК да бъде организирано, в присъствието на върховния представител, годишно изслушване по въпросите на външната политика и сигурността с участието на основните европейски организации на гражданското общество.

9.2 ЕИСК счита за много положително установяването на стратегически отношения с ЕСВД, основани на убеждението, споделяно и от двете страни, за значението на гражданското общество в контекста на външната политика на ЕС, по-специално в осъществяването на определени приоритетни цели. За целта ЕИСК предлага съвместно проучване на тези приоритети и на начина за формализиране на сътрудничеството между ЕСВД и ЕИСК.

9.3 ЕИСК може да съдейства на ЕСВД при изготвянето на доклад за оценка на текущото участие на гражданското общество в областта на европейската външна политика.

9.4 В областта на общата външна политика и политика на сигурност ЕИСК ще активизира сътрудничеството си с организации на ООН като МОТ и ФАО.

Брюксел, 28 април 2016 г.

*Председател*  
*на Европейския икономически и социален комитет*  
Georges DASSIS

---

<sup>(13)</sup> Понастоящем ЕИСК има 23 международни структури и структури за наблюдение по международни въпроси.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „По-справедлива трудова мобилност в ЕС“**

**(проучвателно становище)**

(2016/C 264/02)

**Докладчик: Laura GONZÁLEZ DE TXABARRI ETXANIZ**

**Съдокладчик: Dorthe ANDERSEN**

С писмо от 16 декември 2015 г. и в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз Министерството на социалните въпроси и заетостта, от името на нидерландското председателство на Съвета, поиска от Европейския икономически и социален комитет да изготви проучвателно становище относно

*„По-справедлива трудова мобилност в ЕС“*

(проучвателно становище).

Секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 4 април 2016 г.

На 516-ата си пленарна сесия, проведена на 27 и 28 април 2016 г. (заседание от 27 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 232 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

## **1. Заключение и препоръки**

1.1 ЕИСК счита, че в настоящия политически контекст Комисията и държавите членки трябва да положат специални усилия, за да гарантират и насърчат свободното движение на работниците в рамките на ЕС, премахвайки всякаква дискриминация въз основа на национална принадлежност и предотвратявайки неоправдани ограничения, както за работниците, така и за предприятията, тъй като това са основни свободи, утвърдени в ДФЕС, и едно от най-ценените достижения на процеса на европейско изграждане. ЕИСК подкрепя инициативи, които могат да насърчат и популяризират справедливата трудова мобилност в рамките на ЕС, както беше посочено и от нидерландското председателство, и от целта на Комисията за насърчаване на мобилността.

1.2 Когато се осъществява при справедливи условия и предлага положителна възможност, трудовата мобилност може да бъде обогатяваща и от полза за работниците, работодателите и обществото като цяло. Трудовата мобилност е крайъгълен камък на вътрешния пазар и може да помогне за осигуряване на възможности за заетост и просперитет за европейските граждани и предприятия. Тя може да бъде важен елемент за постигането на целите в областта на заетостта и икономическия растеж на ЕС, като спомага за балансиране на различните равнища на заетост в държавите членки и осигурява работна ръка и талант там където липсват. Може да позволи по-добро разпределение на човешките ресурси, да насърчава трансфера на знания, иновациите и развитието на уменията, което е важно в един свят на технологични промени. Освен това тя може да спомогне за смекчаването на последиците от застаряването на работната сила в страната на дестинация.

1.3 В някои случаи и в определени сектори тя обаче може да доведе до така нареченото „изтичане на мозъци“, при което най-вече млади хора от някои държави с високи равнища на безработица, напускат страната в търсене на заетост или по-добри възможности за работа. В същото време положителното значение на свободното движение на работната сила не трябва да бъде отслабено или поставено под въпрос поради неоснователен страх от всякакъв вид злоупотреби.

1.4 За да се избегнат такива ситуации, ЕИСК призовава настоятелно Комисията и държавите членки да насърчават икономически политики, насочени към повишаване на растежа и производителността и за създаване на качествени работни места във всички държави членки, с цел да се подобрят условията на живот на всички граждани на ЕС.

1.5 Справедливата мобилност изисква да се гарантира прилагането на принципите на равно третиране и недопускане на дискриминация въз основа на национална принадлежност, в съответствие с достиженията на правото на ЕС, за всички европейски мобилни работници, които упражняват правото на свободно движение и за които важат условията на труд и правилата за определяне на работната заплата на приемащата страна, при пълно спазване на националните системи за колективно договаряне и трудови правоотношения.

1.6 ЕИСК настоятелно призовава Комисията да разгледа, в сътрудничество със социалните партньори, всички въпроси във връзка с командированите работници, за да се намери решение на нелоялните практики, които водят до социален дъмпинг. Също така всички нови мерки на европейско равнище трябва да зачитат националните правомощия по отношение на колективното договаряне и различните системи на трудови правоотношения.

1.7 По отношение на трансграничните/пограничните работници ЕИСК счита, че е необходимо положението да се следи и да се събират данни на ниво ЕС, за да се премахнат евентуалните пречки и да се гарантира свободна и справедлива мобилност на тези работници.

1.8 ЕИСК призовава Комисията, в съответствие със заявената от нейна страна воля, да сложи край на социалния дъмпинг и на злоупотребите, да не допуска други инициативи, свързани с вътрешния пазар (в това число планирания паспорт за предоставяне на услуги) да улесняват тези практики.

1.9 Инспекцията по труда е призвана да играе ключова роля за гарантиране на справедлива мобилност. За да бъде възможно това, ЕИСК призовава държавите членки да осигурят подходящо обучение, персонал и достатъчно ресурси на националните инспекции и органите, наблюдаващи пазара на труда, като същевременно подкрепят подобряването на трансграничните европейски инструменти за инспекция на пазара на труда, в това число трансграничното изпълнение на санкции.

1.10 ЕИСК подкрепя опростяването на правилата за координация на системите за социална сигурност и на сътрудничество между държавите членки във връзка с прилагането и подчертава необходимостта при всяко преразглеждане на Регламент (ЕО) № 883/2004 <sup>(1)</sup> да се съблюдава принципът за равно третиране на мобилните работници, за да се избегне загуба на придобити права или лишаване от права, поради заминаване на работа в друга държава членка.

## 2. Въведение

2.1 Становището на ЕИСК относно по-справедлива мобилност на работната сила в рамките на ЕС е изготвено по искане на нидерландското председателство, което посочва в приоритетите си, че „мобилността на работниците може да стимулира икономическия растеж и заетостта, но трябва да се обърне внимание на отрицателните страни, за да се повиши обществената подкрепа за свободното движение на работници“.

2.2 Свободното движение на работниците е една от основните свободи на вътрешния пазар и един от стълбовете на процеса на европейска интеграция. То е и едно от най-високо ценените постижения на европейското гражданство. Изграден въз основа на свободата на движение, вътрешният пазар допринесе за генериране на икономически растеж, заетост и възможности за гражданите, работниците и предприятията. Трудовата мобилност, осъществявана при справедливи условия, може да бъде от полза за работниците, предприятия и обществото като цяло. Поради това тя следва да бъде улеснена чрез премахването на пречките пред нея в рамките на възможното. В рамките на вътрешния пазар не трябва да се толерира нелоялна конкуренция или дискриминация на работниците.

<sup>(1)</sup> Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. за координация на системите за социално осигуряване (ОВ L 166, 30.4.2004 г., стр. 1).



2.3 Трудовата мобилност може да доведе и до редица проблеми, които трябва да бъдат разгледани, за да се намалят свързаните с тях рискове и да се даде възможност на работниците и предприятията да се възползват изцяло от възможностите, които тя предлага.

2.4 ЕС работи за увеличаване на справедливата трудова мобилност в Европа чрез премахване на пречките пред нея. Европейската комисия обяви в работната си програма за 2016 г., че ще представи предложения относно трудовата мобилност, които ще включват мерки за борба със злоупотребите чрез по-ефективно прилагане и координиране на системите за социална сигурност, както и предложение за целенасочено преразглеждане на Директивата относно командироването на работници <sup>(2)</sup> с цел борба с нелоялните практики, водещи до социален дъмпинг и „изтичане на мозъци“, като се гарантира, че за еднакъв труд на едно и също място се получава еднакво възнаграждение, както и мерки за насърчаване на трудовата мобилност в ЕС.

2.5 Целта на настоящото становище е да се разгледат различните аспекти на трудовата мобилност в контекста на пазарите на труда, които все още имат високи равнища на безработица и преминават през дълбоки промени, на фона на глобализацията, обществените промени и технологичните иновации.

2.6 След десетилетия, през които мобилността в рамките на ЕС беше твърде ограничена, разширяването на ЕС, кризата, започнала през 2008 г., и нарастването на безработицата доведоха до увеличаване на мобилността на работниците. През 2014 г. в ЕС е имало 15 млн. мобилни работници спрямо малко под 12 млн. през 2006 г. <sup>(3)</sup>. През същата година броят на мобилните работници в трудоспособна възраст, живеещи и работещи в друга държава членка, възлиза на 8,3 млн. души, което се равнява на 3,4 % от цялата работна сила в допълнение към 1,6-те млн. души, живеещи в една страна, но работещи в друга (трансграничните работници) <sup>(4)</sup>.

2.7 В днешно време обаче свободното движение на гражданите и работниците в ЕС е поставено под въпрос поради различни фактори. ЕИСК е загрижен от това развитие. Ограниченията, които някои държави членки налагат в рамките на Шенгенското пространство поради притока на бежанци <sup>(5)</sup>, както и изключенията по отношение на равното третиране на мобилните работници в рамките на ЕС, които бяха предоставени на Обединеното кралство по време на Европейския съвет на 18 и 19 февруари 2016 г. <sup>(6)</sup>, могат да засегнат едно от най-високо ценените постижения на процеса на европейска интеграция.

2.8 Свободното движение на работниците и премахването на всякаква дискриминация, основана на национална принадлежност, са основни принципи, залегнали в Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), които трябва да бъдат гарантирани и насърчавани. Освен това Шенгенското пространство е основен елемент в процеса на европейска интеграция и за правилното функциониране на европейската икономика. ЕС и неговите държави членки трябва да считат за приоритет и задължение да гарантират, че границите остават отворени и гражданите могат да се придвижват, живеят и работят при равни условия във всяка една държава членка.

2.9 Предвид факта, че свободното движение засяга по-специално работниците и предприятията, Комисията трябва да проведе консултации със социалните партньори на секторно и междусекторно равнище относно целесъобразността на всяка една инициатива в тази област и относно нейното съдържание. Аналогично, всички нови мерки на европейско равнище трябва да зачитат националните правомощия по отношение на колективното договаряне и различните системи на трудови правоотношения.

<sup>(2)</sup> Директива 96/71/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 1996 г. относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги (ОВ L 18, 21.1.1997 г., стр. 1).

<sup>(3)</sup> Европейска комисия, *Employment and Social Developments in Europe 2015* (Заетост и социално развитие в Европа през 2015 г.), стр. 33.

<sup>(4)</sup> Европейска комисия, Реч на комисар Marianne Tyssen относно визията на Европа в областта на справедливата трудова мобилност, Дъблин, 13 ноември 2015 г.

<sup>(5)</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/index_en.htm).

<sup>(6)</sup> Решение на държавните и правителствените ръководители, заседаващи в рамките на Европейския съвет, относно ново споразумение за Обединеното кралство в рамките на Европейския съюз, раздел Г „Социално подпомагане и свободно движение“.

### 3. Общи бележки

3.1 Свободното движение на работници е уредено в член 3, параграф 2 от Договора за Европейския съюз и член 4, параграф 2, буква а) и членове 20, 26 и 45 до 48 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Това означава премахването на всякаква дискриминация въз основа на национална принадлежност между работниците от държавите членки, що се отнася до заетост, възнаграждение и други условия на труд. То позволява достъп до правото на мобилност, пребиваване, както и до икономически и социални права, чиято основна уредба се съдържа в Директива 2004/38/ЕО относно свободното движение и пребиваване в ЕС <sup>(7)</sup> и в Директива 2014/54/ЕС относно мерки за улесняване на упражняването на правото на работа в друга държава членка <sup>(8)</sup>.

3.2 Свободното движение на работниците установява правото на свободно придвижване и пребиваване в дадена държава членка с цел заетост, в съответствие със законовите, подзаконовите и административните разпоредби, уреждащи наемането на работа на гражданите на съответната държава. Следователно то обхваща свободата на движение сама по себе си, както и правото на равно третиране, наред с другото, по отношение на заетостта, социалните услуги, образованието и обучението.

3.3 Трудовата мобилност, осъществявана при справедливи условия, може да бъде от полза за работниците, предприятията и обществото като цяло. Тя може да представлява добра възможност за личностно, икономическо и социално развитие на гражданите и работниците и поради това трябва да бъде улеснявана.

3.4 Мобилността е ключов фактор за пригодността за заетост и развитието на таланти и може да бъде средство за преодоляване на разликите в равнищата на заетост в различните държави членки, спомагайки да се противодейства на недостига на работна сила там, където има такъв, и да се използват по-добре уменията на работниците. Тя осигурява по-големи възможности за заетост на работниците и предлага по-големи възможности на работодателите в търсенето на таланти. В този смисъл мобилността може да бъде важен елемент за постигане на целите за заетост и икономически растеж на стратегията „Европа 2020“.

3.5 Трудовата мобилност може да спомогне и за насърчаване на трансфера на знания, иновации и развитие на човешкия капитал, което е от съществено значение в условията на глобализация и бързи технологични промени. При подходящи условия справедливата трудова мобилност следва да насърчава взаимодействието между европейските граждани и да подобрява взаимното опознаване и приемане, като по този начин допринася за създаването на по-толерантно и приобщаващо общество.

3.6 Но не можем да не отчетем, че трудовата мобилност има и редица недостатъци. Понякога европейските работници, които работят в друга държава членка, по различни причини, са по-уязвими спрямо злоупотреби и дискриминация по отношение на социалната сигурност, условията на труд и заплащането, достъпа до социално подпомагане и образование, данъчното облагане и др. Тези фактори могат да доведат и до нарушаване на конкуренцията между предприятията, особено в трудоемки сектори като строителството, където преобладават много малките предприятия. Освен това мобилността може да доведе до разделяне на семейства и трудности при интеграцията в друга държава поради езикови, културни и други бариери. ЕИСК е изготвил редица становища относно значението на насърчаването на мобилността в ЕС и премахването на тези бариери <sup>(9)</sup>.

3.7 Настоящите лоши икономически перспективи, високата безработица и липсата на перспективи за работа в някои държави членки на ЕС карат редица работници, по-специално младите хора, да търсят работа или по-добро заплащане и условия на труд в други страни. Това може да има положителен аспект, тъй като дава възможност на младите хора да работят в друга страна, да придобият опит и да развият уменията си, вместо да бъдат безработни в страната им на произход. Освен това след завръщането им натрупаният опит ще бъде от полза за тяхната държава. Но в същото време тази мобилност може да доведе до проблем с т.н. „изтичане на мозъци“ и да задълбочи последиците от застаряването на населението в държавите на произход.

<sup>(7)</sup> Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки (ОВ L 158, 30.4.2004 г., стр. 77).

<sup>(8)</sup> Директива 2014/54/ЕС на Европейския парламент и на Съвета относно мерки за улесняване на упражняването на правата, предоставени на работниците в контекста на свободното движение на работници (ОВ L 128, 30.4.2014 г., стр. 8).

<sup>(9)</sup> ОВ С 424, 26.11.2014 г., стр. 27; ОВ С 18, 19.1.2011 г., стр. 74; ОВ С 228, 22.9.2009 г., стр. 14.

3.8 Освен това високото равнище на мобилност може да доведе до сериозни предизвикателства и да създаде напрежение на пазара на труда в държавите на дестинация, особено ако икономическото положение не гарантира адекватно ниво на растеж и създаване на работни места, позволяващо да се избегне нарастването на безработицата.

3.9 Важна предпоставка за извличането на максимални ползи от мобилността на работната сила в рамките на ЕС, като в същото време се намалят рисковете, които тя крие, и се позволи на работниците и предприятията да се възползват изцяло от възможностите, които предлага, е насърчаването на икономическа политика, насочена към стимулиране на икономическия растеж, производителността и създаването на работни места, която позволява подобряване на условията на живот във всички държави.

3.10 Обществената нагласа в някои страни, че трудовата мобилност може да доведе до дъмпинг по отношение на социалните условия и заплащането, в съчетание с неоснователната убеденост, че мобилните работници злоупотребяват с публичните и социалните услуги – т. нар. „социален туризъм“– допринася за подхранването на враждебността срещу трудовата мобилност. Противно на тази убеденост различни проучвания сочат, че не съществуват доказателства, че поголемите социални помощи в някои държави в сравнение с държавите на произход са важна причина за трудовата мобилност. Това се потвърждава от факта, че мобилните работници в рамките на ЕС се ползват по-малко тези помощи в сравнение с гражданите на съответната държава. Когато мобилните работници се ползват по-интензивно от някои помощи, това се дължи на специфични социално-икономически условия<sup>(10)</sup>. Проучванията показват, че връзката между мобилността и социалните обезщетения е минимална, много по-определяща е ролята на процента на безработицата и нивото на възнаграждение в страната<sup>(11)</sup>.

## 4. Специфични бележки

### 4.1 По-справедлива трудова мобилност

Справедлива трудова мобилност означава да се гарантира, че мобилните работници, упражняващи правото на свободно движение в съответствие с достиженията на правото на ЕС, се третират съобразно принципите на равно третиране и недопускане на дискриминация. За тази цел е от съществено значение държавите членки да гарантират пълното прилагане на съществуващото законодателство в областта на социалните права, условията на труд и заплащане в приемащата държава за всички мобилни работници, за да се избегне рискът от социален дъмпинг и дъмпинг на трудовите възнаграждения, както и нелоялна конкуренция между предприятията. Това има и положително въздействие върху вътрешния пазар.

4.1.1 Необходимо е също така да бъдат преодолен административните, институционални и езикови бариери, които все още възпрепятстват мобилността на работната сила, като се приемат конкретни мерки по отношение на улесняването на информацията и консултациите за мобилните работници, в сътрудничество с мрежата EURES и Европейската мрежа на публичните служби по заетостта, мерки за подобряване на езиковите умения, признаване на професионални квалификации и т.н., в съответствие с предложенията, съдържащи се в предходни становища на ЕИСК<sup>(12)</sup>.

4.1.2 Справедливата трудова мобилност следва да бъде съпътствана от мерки, които да гарантират растежа и създаването на работни места във всички страни от ЕС, за да се избегне задълбочаване на съществуващите между тях различия и да се гарантира, че всички имат полза от мобилността.

4.1.3 Само при тези условия може да се гарантира справедлива мобилност, която да се възприема като положителна възможност за работниците, а не като избор, който са принудени да направят.

<sup>(10)</sup> Европейска комисия, *A fact finding analysis on the impact on the Member States social security systems of the entitlements of non active intra-EU migrants to special no contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence*

<sup>(11)</sup> Giuletti Corrado, IZA-World of Labor, *The welfare magnet hypothesis and the welfare take-up of migrants*, стр. 5-6.

<sup>(12)</sup> ОВ С 327, 12.11.2013 г., стр. 65, ОВ С 424, 26.11.2014 г., стр. 27; ОВ С 18, 19.1.2011 г., стр. 74 и ОВ С 228, 22.9.2009 г., стр. 14.

## 4.2 Командироване на работници

4.2.1 Командираните работници имат различен правен режим, доколкото те не се възползват от правото си на свободно движение. Работодателят е този, който се ползва от свободното предоставяне на услуги, като командирова временно работници в друга държава. Както работодателят, така и работникът се възползват от факта, че не са длъжни да променят работното място съгласно договора и могат да продължат да плащат социалноосигурителните вноски в държавата на произход.

4.2.2 Правният режим за такива командирани работници се урежда с Директива 96/71/ЕО<sup>(13)</sup> и Директивата за нейното прилагане 2014/67/ЕС<sup>(14)</sup> за изпълнението на законодателството относно командироването на работници, приета през май 2014 г.

4.2.3 Въпреки че не съществуват официални статистически данни относно заплатите на командираните работници, в доклад, възложен от ЕК<sup>(15)</sup>, се констатира, че в строителния и транспортния сектор те получават с до 50 % по-малки заплати в сравнение с тези на местните работници. Тези различия могат да бъдат обяснени с неправилно прилагане на минималната работна заплата и с други причини, като тенденцията за класифициране на командираните работници на по-ниско равнище в скалата на конвенционалната класификация. Наблюдават се разлики, макар и по-малки, в други производствени сектори, които варират в зависимост от страните. Следва да се подчертае хетерогенният характер на източниците на информация: инспекции по труда, доклади на синдикатите и на работодателските организации, медии<sup>(16)</sup>.

4.2.4 Съдът на Европейския съюз е разглеждал въпроса за заплатите, приложими за командирани работници, допринасяйки със своята съдебна практика за създаване на големи противоречия. Тази ситуация накара Комисията да предложи Директива 2014/67/ЕС<sup>(17)</sup>, чиято цел е подобряване на борбата с измамите и злоупотребите с командироването на работници. Държавите членки разполагат със срок до 18 юни 2016 г., за да транспонират Директивата за изпълнение. ЕИСК вече изрази мнение, че тази директива, макар и стъпка в посока на укрепване на социалното измерение на вътрешния пазар, не успява да удовлетвори исканията на Комитета<sup>(18)</sup>.

4.2.5 В рамките на пакета за трудова мобилност Комисията обяви целенасоченото преразглеждане на Директивата относно командироването на работници „с цел борба с нелоялните практики, водещи до социален дъмпинг и „изтичане на мозъци“, като се гарантира, че за еднакъв труд на едно и също място се получава еднакво възнаграждение“<sup>(19)</sup>. На 8 март тя представи своето законодателно предложение за преразглеждането на директивата<sup>(20)</sup> преди представянето на Пакета за трудова мобилност и преди да изтече срокът за транспониране на Директивата за изпълнение. ЕИСК ще разгледа всички въпроси, свързани с тази тема, в специално становище относно предложението на Комисията.

4.2.6 Във всеки случай, ЕИСК отбелязва с интерес заявеното от Европейската комисия намерение да сложи край на социалния дъмпинг. ЕИСК отново заявява изтъкнатото в становище SOC/460, а именно „колко е важно да се гарантира защитата на командираните работници, зачитането на различните модели на пазара на труда в държавите членки и предотвратяването на социалния дъмпинг и нелоялната конкуренция“. Важно е – и за в бъдеще – да бъде намерено равновесие между нуждата от насърчване на свободното предоставяне на услуги и необходимостта да се защитават правата на командираните работници. ЕИСК ще се върне към този въпрос.

4.2.7 ЕИСК призовава Комисията, в съответствие със заявената от нейна страна воля, да сложи край на социалния дъмпинг и на злоупотребите и да не допуска други инициативи, свързани с вътрешния пазар, да попречат на намеренията ѝ (в това число планирания паспорт за предоставяне на услуги).

<sup>(13)</sup> Цит. по-горе.

<sup>(14)</sup> Директива 2014/67/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година за осигуряване на изпълнението на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги и за изменение на Регламент (ЕО) № 1024/2012 относно административно сътрудничество посредством Информационната система за вътрешния пазар („Регламент за ИСВП“) (ОВ L 159, 28.5.2014 г., стр. 11).

<sup>(15)</sup> Европейска комисия, *Study on wage setting systems and minimum rates of pay applicable to posted workers in accordance with Directive 96/71/EC in a selected number of Member States and sectors. Final Report*. (Проучване на системите за определяне на заплатите и минималните ставки на заплащане, приложими към командирани работници в съответствие с Директива 96/71/ЕО, в определен брой държави членки и сектори). *Окончателен доклад*

<sup>(16)</sup> Пак там, стр. 18-20.

<sup>(17)</sup> Цит. по-горе.

<sup>(18)</sup> ОВ С 351, 15.11.2012 г., стр. 61.

<sup>(19)</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Работна програма на Комисията за 2016 г. COM(2015) 610 final.

<sup>(20)</sup> Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 96/71/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 1996 г. относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги, COM(2016) 0128 final.

### 4.3 Трансгранични работници

В съответствие с Регламент (ЕО) № 883/2004 трансграничните работници са обхванати от системата за социално осигуряване на държавата, в която работят. В някои случаи обаче те могат да бъдат обект на някои форми на дискриминация поради недостатъчното прилагане на съществуващите правила. Следователно е необходимо ситуацията да се наблюдава и да се събират данни на европейско равнище, за да се премахнат евентуалните пречки пред свободното движение на трансграничните работници и да се осигури правилното прилагане на правото на ЕС и националното право, в съответствие с принципа на недискриминация и равно третиране.

### 4.4 Ролята на инспекцията по труда

4.4.1 ЕИСК счита, че националната инспекция по труда трябва да изпълнява решаваща роля в борбата срещу дружествата пощенски кутии, плащането на по-ниски от нормалните заплати и недеklarирания труд, като налага зачитане и спазване на правата на мобилните работници и командированите лица и възпира злоупотребите. Това ще позволи също така да се предотврати нарушаването на конкуренцията между предприятията.

4.4.2 Липсата на контрол в някои държави, поради липсата на подходяща организация на инспекциите по труда или поради липсата на подходящи компетенции, съответни умения или необходимите ресурси, благоприятства злоупотребите. Инспекциите по труда и другите органи за наблюдение на пазара на труда могат да бъдат ефективни само при условие че са адекватно финансирани и разполагат с достатъчно човешки ресурси, с подходяща квалификация. Във връзка с това е необходимо да се предвидят европейски стандарти, в това число подобряване на трансграничното изпълнение на санкции, както и подкрепа за държавите членки, които изпитват затруднения при създаването на такава инфраструктура.

4.4.3 Паралелно с това подобряването на европейските инструменти за трансгранична инспекция, както се предлага в Резолюцията на Европейския парламент от 14 януари 2014 г.<sup>(21)</sup>, би спомогнало за разкриване и борба със случаи на социален дъмпинг, по-специално чрез идентифицирането на дружествата „пощенски кутии“.

4.4.4 Това би било изцяло в съответствие със създадената наскоро европейска платформа за борба с недеklarирания труд.

### 4.5 Преносимост на социалните права и закрила на мобилните работници

4.5.1 ЕИСК подкрепя опростяването на правилата за координация на системите за социална сигурност и на сътрудничество между държавите членки във връзка с прилагането и подчертава необходимостта при всяко преразглеждане на Регламент (ЕО) № 883/2004 да се съблюдава принципът за равно третиране на мобилните работници, за да се избегне загуба на придобити права или лишаване от права, за това, че отиват да работят в друга държава членка.

4.5.2 Гарантирането на преносимостта на социалните права на мобилните работници също е от съществено значение за осигуряване на справедлива мобилност, както за тези, които отиват да работят в друга страна, така и за тези, които се връщат в родната си страна, след като са работили в друга държава.

4.5.3 С цел да се улесни свободното движение на хора и да се насърчи трудовата мобилност в ЕС беше разработена координация на системите за социална сигурност, която има за цел да регламентира отношенията между националните системи, без да се променя същността на техните правила.

4.5.4 Редица развития на Договорите доведоха до включването на правила за координация на системите за социална сигурност, в това число Регламент (ЕИО) № 1408/1971 (Основен регламент) и Регламент (ЕИО) № 574/72 (Регламент за изпълнение), заменени от Регламент (ЕО) № 883/2004 (Основен регламент) и Регламент (ЕО) № 987/2009<sup>(22)</sup> (Регламент за изпълнение). Понастоящем е в ход преразглеждане на Регламент (ЕО) № 883/2004.

<sup>(21)</sup> Резолюция на Европейския парламент от 14 януари 2014 г. относно ефективните трудови инспекции като стратегия за подобряване на условията на труд в Европа, P7\_TA(2014)0012.

<sup>(22)</sup> Регламент (ЕО) № 987/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 г. за установяване процедурата за прилагане на Регламент (ЕО) № 883/2004 за координация на системите за социална сигурност (ОВ L 284, 30.10.2009 г., стр. 1).

4.5.5 ЕИСК възнамерява да публикува подробен доклад веднага след като Комисията представи предложението за преразглеждане на Регламент (ЕО) № 883/2004. Както вече беше посочено в предишно становище, законодателната рамка трябва да се адаптира към променящата се действителност на пазара на труда, новите форми на заетост и по-специално новите форми на мобилност<sup>(23)</sup>.

4.5.6 Според ЕИСК принципите на равно третиране, сумиране на периоди, прехвърляемост на обезщетенията и определяне на приложимото законодателство (принцип на единство) са от основно значение за свободното движение на работниците и следва да бъдат гарантирани при всяко бъдещо преразглеждане на Регламент (ЕО) № 883/2004.

4.5.7 По отношение на свободното движение на лица, търсещи работа в друга страна, ЕИСК отбелязва становището на комисар Thyssen от 13 ноември 2015 г. в Дъблин: „според нас правото на движение на търсещите работа лица също трябва да се отстоява — особено в контекста на силно различаващи се равнища на безработица между държавите членки. От съществено значение е обаче това да не е в ущърб на системата за социална сигурност на приемашата страна. Във връзка с това искаме да бъде възможно някой, който е останал без работа, да ползва правото си на обезщетения за безработица в друга страна, където може да има по-добри шансове да намери работа. Това вече е възможно днес за период от 3 месеца“. Комисията желае да го удължи до 6 месеца.

4.5.8 Сложността на разпоредбите на Регламент (ЕО) № 883/2004 изисква тясно сътрудничество между органите на държавите членки, за да се гарантира, че многообразието от национални разпоредби няма да бъде пречка пред свободното движение, както и че ще има максимална яснота при предоставянето на информация, така че получателите на обезщетения и предприятията да бъдат запознати със своите права и задължения. Важно е също така да засили използването на електронните средства и сътрудничеството между държавите членки с цел свеждане до минимум на изискванията към работниците и предприятията за предоставяне на информация.

Брюксел, 27 април 2016 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

---

<sup>(23)</sup> ОВ С 228, 22.9.2009 г., стр. 14.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Интеграция на бежанците в ЕС“****(проучвателно становище)**

(2016/C 264/03)

**Докладчик: Christa SCHWENG****Съдокладчик: Panagiotis GKOFAS**

С писмо от 16 декември 2015 г. Министерството на социалните въпроси и заетостта от името на нидерландското председателство на Съвета поиска от Европейския икономически и социален комитет, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да изготви проучвателно становище относно

*„Интеграция на бежанците в ЕС“*

(проучвателно становище).

Секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 4 април 2016 г.

На 516-ата си пленарна сесия, проведена на 27 и 28 април (заседание от 27 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 232 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

**1. Въведение**

Нидерландското председателство изложи следните мотиви за искането си:

ЕС и неговите държави членки са до голяма степен неподготвени за настоящия масиран бежански поток. При все това броят на сега пристигащите е само малка част от този на хората, които се местят в световен мащаб, и не е безпрецедентен в най-новата история на Европа. Всички управленски равнища и много организации на гражданското общество трябва да си сътрудничат за приема на бежанци и за осигуряване на тяхната интеграция, след като им бъде предоставен статут на закрила. Подходът, подпомагането и степента на организационен отклик се различават в отделните държави членки. Примери за добра практика могат да бъдат открити в различни бази данни, които могат да послужат като основа за по-задълбочен анализ.

Целта на проучвателното становище е да бъдат разработени препоръки, като се използва настоящият опит и се черпи възможност от други географски райони и периоди, в които е имало приток на бежанци и други мигранти в сходен или далеч по-голям мащаб, с акцент върху ролята на организациите на гражданското общество. Становището трябва да отговори например на следните въпроси: Кои са най-добрите модели на сътрудничество между националните, регионалните и местните власти и организациите на гражданското общество? Какви новаторски подходи съществуват вече? Как биха могли да бъдат приложени при други обстоятелства?

**2. Препоръки**

2.1 ЕИСК е убеден, че интеграцията е необходима за нашите общества за запазването на социалното сближаване.

2.2 ЕИСК счита, че спешно е необходима обща европейска система за убежище, както и задълбочена реформа на Регламента „Дъблин“ и европейски план за миграцията, за да се осигури ефективност и да се възстанови доверието в ценностите на нашите общества.

2.3 ЕИСК подчертава, че интеграцията е двустранен процес. Най-добрите практики в политиките за интеграция са насочени не само към бежанците, но и към местното население. Този подход е от първостепенно значение за положителното възприемане на мерките за интеграция. Медиите, местните власти, профсъюзите, работодателските организации и НПО играят важна роля в този процес. За да се създаде позитивна среда за бежанците в приемащите държави, особено в периоди на прогнозиран слаб икономически растеж и свити пазари на труда в някои страни, мерките за интеграция и социалните инвестиции следва да са насочени както към бежанците, така и към местното население, с оглед на конкретните нужди на всяка целева група.

2.4 Езиковото обучение следва да започне скоро след регистрацията, ако се очаква положително решение за предоставяне на статут на убежище. В това обучение трябва да се включи и основна информация за ценностите, културата и процесите, както и установяването на уменията и квалификациите. Европейският център за развитие на професионалното обучение (Cedefop) би могъл да окаже съдействие при разработването на методи за идентифициране на уменията, придобити в страната на произход.

2.5 ЕИСК препоръчва да се обръща специално внимание на непълнолетните лица – особено на непридружените, които често са травмирани и се нуждаят от социално-педагогическа подкрепа. Следва да се осигури бърза интеграция в училищната система или ориентация за съществуващите възможности за професионално обучение.

2.6 ЕИСК подчертава, че бежанците трябва да имат достъп до информация за правата и задълженията в страната домакин като цяло и в частност на пазара на труда. Бежанците трябва да бъдат третирани наравно с местните жители на пазара на труда, за да се избягва нелоялната конкуренция, социалният дъмпинг и дъмпингът при заплащането.

2.7 ЕИСК отново приветства проявената солидарност от някои части на гражданското общество, синдикатите, работодателските организации, частни лица и предприятия, по-специално микропредприятия и заетийски МСП, които доброволно оказва подкрепа на търсещи убежище лица. ЕИСК подчертава колко е важно такива индивидуални ангажменти да се защитават и подкрепят с подходящи стимули, особено по време на извънредни хуманитарни ситуации, с цел да се насърчи солидарността сред гражданското общество.

2.8 ЕИСК изтъква, че непосредственият отговор на ЕС на настоящата ситуация трябва да се основава на солидарност и справедливо разпределяне на отговорността и разходите, както е посочено в член 80 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

2.9 Държавите членки, компетентните органи на ЕС, включително в „транзитните“ държави, следва да си сътрудничат с ОГО в дейностите за наблюдение, актуализиране на данните и координация, за да се прилага обща, по-ефективна политика в областта на убежището. Необходимо е да се разработят общи, хармонизирани и актуализирани статистически системи, за да се формулират вариантите на политиката на ЕС и държавите членки.

2.10 За устойчивия успех на интегрирането на бежанците са необходими по-големи усилия в инвестициите за насърчаване на икономическия растеж и на заетостта в рамките на Плана Юнкер и други. Необходими са допълнителни инвестиции в мерки за интеграция и социални инвестиции, насочени както към бежанците, така и към местното население, с оглед на конкретните нужди на всяка целева група. ЕИСК вече е отбелязвал потенциалните ползи от въвеждането на данък върху финансовите трансакции за публичните финанси, което би осигурило по-справедлив принос от страна на финансовия сектор. Поради извънредните обстоятелства и в съответствие с Пакта за стабилност и растеж, допълнителните разходи за приемането на бежанци – след задълбочена оценка – не би трябвало да бъдат включвани в публичните дефицити на държавите членки. Инвестициите в мерки за интеграция са скъпи в краткосрочен и средносрочен план, но следва да се възприемат като инвестиции в хората, които ще се изплатят в дългосрочен план. Ако е успешна, интеграцията ще доведе до социално сближаване, икономически растеж и създаване на работни места. Следователно би трябвало разумно да бъдат увеличени средствата на фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ) – особено за държавите членки, които са преизпълнили своята квота за бежанците, както и на Европейския социален фонд (ЕСФ), за да се постигне по-добро съфинансиране на мерките за интеграция на бежанците.



### 3. Контекст

3.1 Конфликтите в Близкия изток доведоха до безпрецедентен наплив на бежанци към Европа. Хората, идващи от раздирани от военни конфликти страни, се смесиха с хора, желаещи да напуснат страните си по икономически причини. Всички европейски държави са подписали Женевската конвенция от 1951 г. за статута на бежанците, която гарантира основни права на бежанците с цел да се осигури закрила на уязвимите групи. Предвид големия брой на хората и с оглед спазването на Женевската конвенция и общите принципи на правата на човека, е важно да се прави ясно разграничение между икономически мигранти и бежанци, т.е. лица, нуждаещи се от специален статут на закрила (по-специално убежище или субсидиарна закрила).

3.2 Макар че от индивидуална гледна точка е напълно разбираемо хората да напускат страните си в търсене на по-добри икономически условия другаде, настоящата ситуация и общественият климат в мнозинството от държавите членки налагат необходимостта от това ясно разграничение. Икономическите мигранти трябва да се връщат в своите страни на произход, ако търсят статут на закрила без основателни причини. Държавите членки следва да прилагат Плана за действие на ЕС относно връщането и Наръчника за връщането в случаите, когато молбата за международна закрила е била отхвърлена.

3.3 Това изисква обща европейска система за убежище с ефикасна защита на външните граници, подходящо регистриране в т.нар. „горещи точки“, бърза обработка на молбите за убежище, а в случай на отказ на бежански статут и международна защита – при отхвърляне на молбата за убежище – връщане в държавата на произход или в трета държава, с която е сключено споразумение за реадмисия. Друга значима и ефективна мярка би могло да бъде създаването на „горещи точки“ в третите държави, които граничат с ЕС и имат споразумения в областта на миграционната политика за регистрацията и кандидатстване за убежище.

3.4 Събитията през втората половина на 2015 г. показаха, че гражданите на трети държави често идват в Европа с погрешни очаквания и нереалистични представи за живота в ЕС, създадени обикновено от трафикантите. При сблъсък си с реалността те изпитват разочарование и в някои случаи доброволно се връщат в страните си. В рамките на програмата за доброволно връщане завърналите се могат да спомогнат за представянето на една по-реалистична картина на европейския живот сред хората в родните им страни, което би могло да разубеди други от идеята да предприемат опасното пътуване до Европа.

3.5 Наред с необходимостта от превръщането на общата европейска система за убежище в напълно оперативна, от устойчиво и справедливо споделяне на отговорността и разходите, и с цел да се намали натискът върху сегашната система за убежище, е необходимо в кратък срок да се приеме нов европейски подход към миграцията, както и да се извърши задълбочена реформа на Регламента „Дъблин“ в отговор на краткосрочните и дългосрочните предизвикателства, както беше обявено от председателя Юнкер за първото тримесечие на 2016 г. ЕИСК ще представи мнението си по този въпрос в отделно становище.

3.6 В резолюцията си за бежанците, приета през декември 2015 г., ЕИСК подчерта, че „настоящото положение изисква от ЕС да разработи безопасни хуманитарни коридори за бежанците от страни, засегнати от войни и подложени на заплаха от тероризъм, и да стори това съвместно с държавите, в които тези бежанци са концентрирани в най-голяма степен“. ЕИСК отново заявява, че процедурата за регистрацията следва занапред да се извършва извън ЕС.

3.7 Войната, изменението на климата и липсата на перспективи в трети държави могат да доведат до постоянен и дори нарастващ приток на бежанци и мигранти. Ограничаването на факторите, подтикващи към миграцията, е глобално предизвикателство. Настоящото становище обаче е посветено само на интеграцията на лицата с вече предоставен статут на закрила или хората, кандидатстващи за такъв статут.

#### 4. Има ли почва за сравнение с предишни бежански вълни?

4.1 Нидерландското председателство отправи искане да се анализират предишните кризи, които предизвикаха големи бежански потоци, за да се извлекат поуки относно интеграцията. ЕИСК стигна до заключението, че настоящата бежанска криза не е сравнима с предходните: първо, заради големия брой пристигащи (повече от 900 000 мигранти, влезли в ЕС през Гърция през 2015 г.) и второ, заради скоростта на събитията, която предизвика нарастваща несигурност сред местното население. Ако разгледаме, например, случая с Австрия, която в началото на 90-те години прие близо 90 000 бежанци, бягащи от войната в бивша Югославия, разликите са очевидни: идващите от Босна в много от случаите имаха роднини в Австрия или вече бяха работили там. Квалификациите, получени в държавата на произход, бяха от непосредствена полза за австрийските предприятия, а жените бяха свикнали да участват пълноценно в пазара на труда. Това повиши семейните доходи и направи семействата по-мобилни, предотвратявайки възникването на изолирани зони и благоприятствайки по-доброто социално взаимодействие в училищата и на пазара на труда.

4.2 Опитът от 1990-те години не е напълно сравним с днешната ситуация. Пристигащите сега са с много по-различна подготовка – някои имат академични степени, които могат да се сравняват с даваните в Европа, други имат образование, което не е от непосредствена полза в Европа, трети са с много ограничено образование, а много от жените никога не са участвали в пазара на труда. Освен това хората в приемащите страни, които все още понасят последиците от икономическата криза, са по-скоро резервирани към чужденците, конкуриращи се на пазара на труда.

#### 5. Какво е интеграция?

5.1 Според Върховния комисариат за бежанците на ООН (ВКБООН) не съществува консенсус относно определението за интеграция на имигрантите в контекста на развитите страни, а в международното право за бежанците липсва официално определение. В основата на много правителствени и академични опити за определяне на това какво е интеграция или интегрирано общество стои широкото разбиране за интеграцията като индивидуален, но и двустранен процес.

5.2 „В основата на определението на ВКБООН стои концепцията за интеграцията като двустранен процес, обусловен от „приспособяването“ на едната страна и „гостоприемството“ на другата. Интеграцията обаче не изисква от бежанеца да се откаже от културната си идентичност, което я прави различна от асимилацията“<sup>(1)</sup>. ЕИСК е съгласен с това определение<sup>(2)</sup>.

5.3 ЕИСК е отбелязвал необходимостта интеграцията да се обвърже с ценностите и принципите, залегнали в Договора, Хартата на основните права, Европейската конвенция за правата на човека, стратегията „Европа 2020“, политиката за заетостта и социалната програма. ЕИСК счита тази препратка за жизненоважна предвид съществуващата криза на ценностите в някои социални и политически сектори в Европа. Интеграцията и икономическото и социалното сближаване са двете страни на една и съща монета<sup>(3)</sup>. Осигуряването на достойни условия на живот и перспективи за всички ще насърчи положителното възприемане на мерките за интеграция.

5.4 Общите основни принципи за политиката на интеграция на имигранти (2004 г.) и инструментът за тяхното прилагане – Общата програма за интеграция (2005 г.), са основата, върху която се формулира интеграцията на мигрантите в ЕС. Според тях интеграцията включва следните елементи:

— двустранен, динамичен процес;

— зачитане на ценностите на ЕС;

— заетостта е ключова част от интеграцията и е от основно значение за участието;

<sup>(1)</sup> A new beginning – Refugee integration in Europe („Ново начало – интеграция на бежанците в Европа“) (2013 г.).

<sup>(2)</sup> ОВ С 181, 21.6.2012 г., стр. 131. Вж. също ОВ С 347, 18.12.2010 г., стр. 19.

<sup>(3)</sup> Информационен доклад относно „Новите предизвикателства на интеграцията“, докладчик Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS.

- познаването на езика, историята и институциите на приемащото общество е важен фактор за успешната интеграция;
- образованието е от решаващо значение за активното участие;
- достъпът до институции, стоки и услуги наравно с местните жители е от първостепенно значение за интеграцията;
- взаимодействие между мигрантите и гражданите;
- следва да се съхрани практикуването на различните култури и религии;
- участие в демократичния процес;
- включване на интеграционната политика в останалите политики;
- ясни цели, показатели и механизми за оценка с цел адаптиране на интеграционната политика.

5.5 Макар че тези принципи не правят разлика между интеграцията на мигрантите и тази на бежанците, ЕИСК гледа на тях като на основа за интеграцията и на бежанците. С оглед на големия брой хора, пристигащи в Европа, обаче са необходими допълнителни усилия, за да се осигурят езиково обучение, жилищно настаняване и интеграция на пазара на труда.

5.6 За да се създаде позитивна среда за бежанците в приемащите държави, особено в периоди на прогнозиран слаб икономически растеж и свити пазари на труда в някои страни, мерките за интеграция и социалните инвестиции следва да са насочени както към бежанците, така и към местното население, с оглед на конкретните нужди на всяка целева група. ЕИСК вече е изтъквал колко е важно свързването и приоритизирането на социалните цели в контекста на интеграцията<sup>(4)</sup>.

5.7 ЕИСК е убеден, че интеграцията е задължителна за нашите общества за запазването на социалното сближаване. Липсата на интеграция може да доведе до паралелни общества, което може да дестабилизира приемащите страни. Затова е в наш интерес да започнем прилагането на мерки за интеграция от много ранен етап. Медиите трябва да бъдат насърчавани да осъзнаят значението на интеграцията и ролята, която играят за създаване на положителен политически и обществен климат.

5.8 Демографските процеси в повечето европейски страни показват намаляване на населението в трудоспособна възраст. За да се запазят нашите социални системи устойчиви за следващите поколения, като приоритет трябва да се утвърди интеграцията на пазара на труда на цялата работна сила, независимо от напр. пол, възраст, физически възможности, религия, сексуална ориентация или (етнически) произход. Инвестициите в мерки за интеграция са скъпи в краткосрочен и средносрочен план, но следва да се възприемат като инвестиции в хората, които ще се изплатят в дългосрочен план. Ако е успешна, интеграцията ще доведе до социално сближаване, икономически растеж и създаване на работни места.

5.9 Местното равнище играе решаваща роля за интеграцията, тъй като именно тук хората живеят заедно, а липсата на интеграция се забелязва най-напред. Общностите следва да търсят съвети и насоки за добре функциониращи интеграционни мерки, например като канят бежанци да участват в местни доброволчески сдружения (напр. профсъюзи, НПО, пожарникарски или спортни клубове).

5.10 Уебсайтът на Европейската комисия за интеграция<sup>(5)</sup> съдържа богата информация за примери на интеграция. Чрез използване на филтри за търсене могат да се намерят примери за най-добри практики, напр. по страна, област на интеграция, целева група. Съществуването на този уебсайт следва да бъде допълнително популяризирано сред държавите членки, местните власти, неправителствените организации и социалните партньори, които да търсят там вдъхновение за интеграционни дейности.

<sup>(4)</sup> ОВ С 347, 18.12.2010 г., стр. 19.

<sup>(5)</sup> <https://ec.europa.eu/migrant-integration/home>.

5.11 По предложение на ЕИСК вече е в ход структурирано сътрудничество между организациите на гражданското общество, ЕИСК и Европейската комисия чрез Европейския форум за миграцията по всички въпроси, свързани с миграцията, убежището и интеграцията. Освен това би било полезно да се разшири мандатът на Консултативния комитет за свободното движение на хора с включването на интеграцията на бежанците, тъй като това е органът, посредством който правителствата обсъждат и обменят идеи със социалните партньори. Този комитет би могъл да бъде още една платформа за споделяне на най-добри практики.

## 6. Мерки за интеграция

6.1 Търсещите убежище лица, които (в повечето случаи) пристигат в Европа след изтощително и често травмиращо пътуване, се нуждаят на първо място от подслон и почивка. Този момент следва да бъде използван от властите за правилното им регистриране и за приблизителна оценка на шансовете им да получат статут на бежанец. В този случай мерките за интеграция следва да започнат от много ранен етап. Според неотдавнашно проучване на Световната здравна организация съществува необходимост от специална медицинска грижа за бежанците с развито увреждане поради следтравматичен стрес, тъй като това често е значителна пречка пред интеграцията.

6.2 Интеграцията е немислима без поне елементарно владение на езика на приемащата страна. Затова езиковото обучение следва да започва на възможно най-ранен етап от процедурата за предоставяне на убежище. Това изисква създаването на нови структури и по-добро управление на интерфейса за справяне с големия брой на търсещите убежище лица. Езиковите курсове следва да бъдат използвани и за запознаване на търсещите убежище лица с ценностите (напр. равно третиране на мъжете и жените, свобода на словото, забрана на домашното насилие) и културата на приемащата страна. По време на тези курсове може също така да се дадат основни насоки на бежанците за това към кои организации, институции и източници на информация могат да се обърнат, ако възникне проблем. Търсещите убежище лица често идват от много различни култури. Някои постъпки, дължащи се на непознаване на основните ценности, права и задължения в приемащата страна, биха могли да подкопаят интеграцията.

6.3 Децата бежанци следва възможно най-скоро да тръгнат на училище с местните деца и да получат помощ за научаване на националния език. Трябва да се обърне специално внимание на непълнолетните лица – особено на непридружените, които често са травмирани. Ако те вече нямат право да ходят на училище заради възрастта си, следва да се осигурят подходящи възможности, предназначени специално за тази група, за да се предотврати фрустрацията им. Държавите членки следва да са запознати със специалните нужди на травмираните деца и непридружените непълнолетни лица и да им предлагат социално-педагогическа подкрепа. (Например властите във Виена се стараят да настаняват непридружените деца в приемни семейства, използвайки съществуващите рамки.)

6.4 Ранната проверка и класифициране на дипломите, уменията и квалификацията са от първостепенно значение за гарантирането на бърза интеграция на пазара на труда. Още в началото на процедурата за предоставяне на убежище следва, с участието на експерти по пазара на труда, да се идентифицират професионалните умения и квалификации на търсещото убежище лице. Тези аспекти са ключови за целенасоченото подобряване на езиковите умения, започването на курс на обучение, признаването на професионалните квалификации, осигуряването на необходимите вторични квалификации и ефективното намиране на подходяща работа. Идентифицирането на уменията обаче може да бъде много труден процес. Много бежанци не носят със себе си дори лични документи, какво остава за удостоверения или дипломи, доказващи тяхното ниво на квалификация. В отделните държави членки (напр. Германия и Австрия) се разработват различни методи за тестване на уменията и компетенциите. Cedefop може да предостави платформа за взаимно обучение и обмен на най-добри практики в тази област.

6.5 Процедурата за предоставяне на убежище често трае много дълго време, поставяйки търсещите убежище лица в положение на несигурност. Дългите периоди, през които търсещият убежище не може да води самостоятелен живот, могат да предизвикат психологическа нестабилност, загуба на увереност и синдром на зависимост, които могат да намалят шансовете за намиране на работа след признаването на бежанския статут. Децата са засегнати в още по-голяма степен, тъй като се нуждаят от стабилна среда. Затова ЕИСК призовава държавите членки да решават възможно най-бързо изхода на процедурите за предоставяне на убежище. Съгласно оценката на ОИСП<sup>(6)</sup> относно подкрепата за интеграцията на търсещите убежище лица, Гърция, Белгия и Дания имат едни от най-кратките процедури за предоставяне на убежище, включващи езиково обучение, съчетано с образование за възрастни и обучение, свързано с работата.

<sup>(6)</sup> Making Integration Work („Постигане на успех в интеграцията“), 28 януари 2016 г., ОИСП.

6.6 С оглед на прогнозирания икономически растеж и ситуацията на пазара на труда, страните биха могли да изпробват мерки за намаляване на времето на изчакване за достъп до пазара на труда. Германия и Унгария вече намалиха времето на изчакване за достъп до работа, а Финландия, Белгия и Люксембург предприеха някои стъпки в тази посока. Справедливите, прозрачни и разумни законови разпоредби за предоставяне на достъп до пазара на труда на търсещите убежище лица предотвратяват недекларирания труд и улесняват приемането им от местното население. В същото време хората със статут на закрила следва да имат перспективата да останат в приемащата държава, ако са интегрирани на пазара на труда или в приемащото общество. Лицата, търсещи убежище, трябва да осъзнават, че техният достъп до пазара на труда зависи от страната, в която са подали молбата за убежище. Поради неосведоменост някои пътуват до други държави членки с надеждата да намерят работа там. В действителност те се оказват в ситуация на нередност, която би могла да се избегне лесно чрез точна информация.

6.7 Жилищното настаняване е много важно за интеграцията: центровете за прием задоволяват непосредствените нужди от подслон (често за много по-дълго от предвиденото време), но по-дългият престой в тях прави интеграцията по-трудна. В Австрия беше създаден проектът „Космополис“ за настаняване в частни жилища. Определен брой апартаменти в новозастроен район бяха запазени за бежанци, които вече са започнали работа. За да се избегнат недоразумения между бежанците и другите живущи в района, в близост до него беше изграден информационен център. В Португалия протокол, подписан между община Лисабон и португалски НПО, даде възможност за предоставяне на жилища на бежанци и осигури достъп до услугите на общината в областта на обучението, образованието и интеграцията на пазара на труда<sup>(7)</sup>.

6.8 След като молбата за убежище бъде одобрена, бежанецът трябва сам да си намери жилище. Този период често е много труден, тъй като първоначално отпусканата от държавата помощ приключва и бежанецът трябва да си търси работа по същия начин както гражданите на приемащата държава.

6.9 На публичните служби по заетостта се пада да играят ключова роля в това отношение. На първо място те трябва активно да изпълняват ролята си за улесняване на устойчивата заетост. Наред с това обаче те трябва да решават какви допълнителни квалификации следва да придобие бежанецът, за да се интегрира успешно на пазара на труда. Трябва да се отбележи и отчете фактът, че дори след четири години престой едва 25 % от бежанците имат работа, а в рамките на десет години престой делът на работещите е едва около 50 %<sup>(8)</sup>. С всеки бежанец може да се сключи индивидуален договор за интеграция, съдържащ съответните стъпки, които трябва да се предприемат (допълнително обучение, брой на подадените кандидатури и т.н.) с оглед на пълноценната му интеграция на пазара на труда. ЕИСК подчертава, че бежанците трябва да бъдат третирани наравно с местните жители на пазара на труда, за да се предотвратят нежелезната конкуренция, социалният дъмпинг и дъмпингът при заплащането. Ако няма шанс за намиране на работа на бежанците в разумен срок, като добра алтернатива може да им се предложи да участват доброволно в обществено полезни дейности. Това би могло да улесни придобиването на допълнителни езикови умения и да помогне на бежанците да се интегрират в обществото.

6.10 Добър пример в това отношение е Германия, която неотдавна реши да въведе специална лична карта за търсещи убежище лица. След първоначалната регистрация картата се превръща в основно и задължително средство за удостоверяване на самоличността, свързано с централна база данни, която съдържа информация напр. за образованието и професионалния опит на лицето.

6.11 Сред бежанците, както и сред местното население, има хора с предприемачески интереси и умения. Те следва да получават информация и насоки за това как може да започнат бизнес и да станат работодатели.

6.12 Понастоящем в Германия и Словакия се водят дискусии за това как бежанците с високи квалификации в професии с недостиг на квалифицирана работна ръка могат да бъдат допускани до пазара на труда по ускорени процедури.

6.13 Бежанците се нуждаят от информация за пазара на труда като цяло, възможностите за професионално обучение и наличните работни места. Тъй като голям процент от бежанците са на типична студентска възраст (между 16 и 25 години), преди да започне обучението е необходимо да се осигурят основна информация или подготвителни курсове в различните професионални сфери. В Германия търговско-промишлените камари стартираха инициативи за съдействие при намирането на работа, като например интервюта от типа „бързи срещи“ (speed dating). Германските търговско-промишлени камари помагат на предприятията да предлагат квалификации и обучения на бежанци по линия на проекта „Ангажимент за предоставяне на обучение“. Наред с това те се опитват да привлекат доброволни помощници, които да се грижат за бежанците, и дружества, които да съветват и двете страни. Търговско-промишлените камари също така предоставят подкрепа на бежанците, които искат да започнат собствен бизнес.

<sup>(7)</sup> Approaches towards the labour market integration of refugees in the EU („Подходи към интеграцията на бежанците на пазара на труда в ЕС“), 7 януари 2016 г., EurWORK.

<sup>(8)</sup> Вж. бележка под линия 6.

6.14 В Австрия стартира проект за изпращане на млади бежанци на непопълнени места за чиракуване с подкрепата на публичната служба по заетостта и на наставници. Подписването на официално споразумение за чиракуване може да бъде предшествано от период на стаж. Освен това австрийските федерални железници (ÖBB) започнаха проекта „Многообразието като шанс“ („Diversität als Chance“) и предложиха чиракуване на 50 непридружени бежанци на възраст между 15 и 17 години.

6.15 За да улесни интеграцията на висококвалифицираните мигранти, Австрийската федерална стопанска камара разработи програмата „Наставничество за мигранти“, чийто обхват беше разширен с включването на висококвалифицираните бежанци. Наставниците са добре интегрирани на австрийския пазар на труда лица, които помагат на мигрантите в търсенето на работа, предоставяйки им информация или дори достъп до своята професионална мрежа. Програмата спомага и за избягване на културните недоразумения.

6.16 В редица държави членки за бежанците се грижат т.нар. „приятели на бежанците“. Те участват доброволно в широк спектър от организации и се срещат редовно с даден бежанец, за да установят личен контакт с него. Това е особено важно предвид факта, че много от бежанците са непридружени непълнолетни лица, които са разделени от семействата си. „Приятели на бежанците“ могат да играят и ролята на застъпници, за да подобрят представата за бежанците в своята страна.

6.17 Организации на социалните партньори в някои държави членки (напр. Испания, Франция, Германия, Чешката република, Австрия) призоваха своите правителства да работят по-ефективно за интеграцията на бежанците. В Испания в политиките на годишния План за заетостта беше включена допълнителна мярка, насочена специално към интегрирането на бежанците на пазара на труда.

6.18 Дания използва т.нар. „модел на стълбата“ за интегриране на бежанците на пазара на труда: първото стъпало е идентифициране на компетенциите на всеки бежанец и осигуряване на уроци по датски език. На второто стъпало (26 – 52 седмици) обучаващият се се изпраща в предприятия (без разходи за работодателя) и получава допълнителни уроци по датски език. След това бежанецът е готов да започне работа със субсидиране на заплатата. Ефективното прилагане на такива модели следва да насърчи създаването на допълнителни възможности за работа и да предотврати изтласкването на местните жители (без ефект на „въртележка“).

6.19 За да се гарантира лоялна конкуренция, условията на труд трябва да се спазват изцяло, независимо от националността или статута на работника (*lex loci laboris*). Държавите членки трябва да гарантират ефективни мерки, механизми и административен капацитет за изпълнението на тази задача. Профсъюзите помагат на работниците бежанци или мигранти, които са без документи, да отстояват правата си (*Ecole des solidarités* в Белгия, UNDOК в Австрия).

## 7. Финансиране на интеграцията на бежанците

7.1 ЕИСК отбелязва, че за да имат дълготрайно положително въздействие върху нашето общество, всички мерки трябва да получат подходящо финансиране. За устойчивия успех на интегрирането на бежанците са необходими по-големи усилия в инвестициите за насърчаване на икономическия растеж и на заетостта в рамките на Плана Юнкер и други. Необходими са допълнителни инвестиции в мерки за интеграция и социални инвестиции, насочени както към бежанците, така и към местното население, с оглед на конкретните нужди на всяка целева група. ЕИСК вече е отбелязвал потенциалните ползи от въвеждането на данък върху финансовите трансакции за публичните финанси, което би осигурило по-справедлив принос от страна на финансовия сектор. Поради извънредните обстоятелства и в съответствие с Пакта за стабилност и растеж, допълнителните разходи за приемането на бежанци – след задълбочена оценка – не би трябвало да бъдат включвани в публичните дефицити на държавите членки <sup>(9)</sup>.

7.2 Държавите членки на първоначален прием, като Италия, Малта, Испания и Гърция, следва да получават пряка финансова помощ за всеки бежанец или мигрант, за да могат да обработват прецизно и бързо молбите за убежище, а в случай на неизпълнение на изискванията за предоставяне на убежище – да уреждат тяхното връщане. На финансова помощ от ЕС следва да могат да разчитат и държавите членки, които поемат отговорността да интегрират повече бежанци в своите общества, отколкото се изисква от принципа на солидарност.

<sup>(9)</sup> Декларация на ЕИСК относно бежанците.

7.3 Финансовите средства на фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ) трябва да се увеличат, за да се ангажират в по-голяма степен държавите членки с финансирането на интеграцията на бежанците, по-специално на програми, провеждани от местните власти и НПО. Европейският социален фонд следва да бъде обезпечен с достатъчно ресурси, за да се улесни социалната интеграция на бежанците, равнопоставеността на жените, подкрепата за предприятията и включването на бежанците на пазара на труда, което изисква диалог и сътрудничество със социалните партньори. Освен това Фондът за регионално развитие следва да работи с допълнителни ресурси за градските райони, които прилагат мерки, необходими за приемане и интеграция на бежанците.

7.4 Международното сътрудничество по въпроса за финансирането на интеграцията на бежанците следва да се разгледа със специалното сътрудничество на ВКБООН и Международната организация по миграция.

Брюксел, 27 април 2016 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Външното измерение на енергийната политика на ЕС“**

(2016/C 264/04)

**Докладчик: г-н Vitas MAČIULIS**

На 16 декември 2015 г. председателството на Съвета на Европейския съюз реши, в съответствие с член 262 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Външното измерение на енергийната политика на ЕС“.*

Секция „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 19 април 2016 г.

На 516-ата си пленарна сесия, проведена на 27 и 28 април 2016 г. (заседание от 28 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 143 гласа „за“, 0 гласа „против“ и 2 гласа „въздържал се“.

**1. Заключение и препоръки: към консолидирана и устойчива външна енергийна политика на ЕС**

1.1 Енергетиката е неделима част от международната политика и понастоящем е един от приоритетите на дневния ред на ЕС. Тъй като някои международни участници се опитват да използват енергетиката като инструмент за постигане на политически цели, в интерес на гражданите на ЕС е Европейският съюз да продължи да следи внимателно енергийните въпроси.

1.1.1 Три фактора са от първостепенно значение за външното измерение на енергетиката: диверсификацията, единната позиция на ЕС и наличието на правилно разработена вътрешна енергийна система.

1.2 Диверсификацията на енергийните източници на ЕС, на доставчиците и на преносните маршрути е от съществено значение за външната енергийна политика. Както се подчертава в Стратегията на ЕС за енергиен съюз, основно предизвикателство за ЕС е фактът, че повече от половината от консумираната енергия е от внос, който трябва да бъде осигурен чрез съответните търговски политики.

1.2.1 Кръгът на партньорите за внос на енергия трябва да бъде разширен чрез непрекъснато търсене и установяване на диалог с нови, надеждни и предвидими доставчици на енергия.

1.2.2 Новите големи инфраструктурни проекти в ЕС, допринасящи за целите на диверсификацията, следва да изпълняват целите на Стратегията за енергиен съюз и да съответстват в пълна степен на достиженията на правото на ЕС. Също така следва да бъдат изцяло съгласувани с целта за разработване на децентрализирана енергийна система, в която възобновяемите източници да играят основна роля.

1.2.3 Следва да се насърчава сътрудничеството между представителите на частния и политическия сектор, за да се открият най-подходящите форми и партньори за развитието на външното измерение на енергетиката. Винаги следва да се вземат предвид целите на енергийната сигурност и устойчивост.

1.3 Трябва да се преследва поддържането на единна позиция въпреки различните форми на енергиен микс, структури за енергиен внос и традиционни партньори в отделните държави членки. Една обща вътрешна позиция на ЕС е ключът към постигането на силно външно измерение.

1.3.1 ЕИСК призовава настоятелно държавите членки да съгласуват своите индивидуални енергийни интереси и да поддържат постоянно солидарност и прозрачност помежду си.



1.3.2 ЕИСК приветства предложението на Комисията от 16 февруари 2016 г. за укрепване на настоящия механизъм за обмен на информация във връзка с междуправителствени споразумения и необвързващи инструменти.

1.3.3 Спазването на общи стандарти за опазване на околната среда и ядрена безопасност в енергийните проекти в съседните на ЕС държави следва да бъде важен елемент от външната енергийна политика на ЕС. Следва да се ограничи закупуването на енергия от страни, които не спазват тези стандарти.

1.4 Наличието на силна вътрешна енергийна система е основната предпоставка за намаляване на външните въздействия. Едно от основните измерения на енергийния съюз е изграждането на напълно функциониращ и прозрачен вътрешен енергиен пазар на ЕС. Това ще намери непосредствен израз в по-ефективен подход на ЕС към външните енергийни въпроси.

1.4.1 Трябва да бъдат изградени всички необходими компоненти на енергийната инфраструктура, за да се оптимизира и рационализира вносът на енергийни ресурси в ЕС.

1.4.2 ЕИСК подчертава необходимостта от пълно интегриране на енергийните мрежи и системи на всички държави членки във вътрешния пазар на ЕС и от гарантиране на пълното им синхронизиране.

1.4.3 Конкуреноспособността на европейските производители на енергия трябва да се запази, като се създадат равнопоставени условия на конкуренция между европейските и неевропейските производители на енергия.

1.4.4 ЕИСК настоява при проектирането и изпълнението на външната енергийна политика на ЕС да се вземе предвид необходимостта европейската промишленост, по-специално енергоемките отрасли, да разполагат с конкурентни, стабилни и предсказуеми енергийни доставки, за да бъдат в състояние да функционират при равни условия със своите международни конкуренти.

1.5 Далновидната енергийна политика, която следва да допринесе за изпълнението на външните цели на ЕС, включително в контекста на споразумението, постигнато на 21-вата конференция на страните по РКООНИК, следва да се основава най-вече на систематично отчитане на целите на европейската политика в областта на климата и на съвместните усилия на международната общност за ограничаване на изменението на климата, по-конкретно чрез развитието на три ключови фактора: възобновяемите енергийни източници, енергийната ефективност и научноизследователската и развойната дейност.

1.5.1 Възобновяемите източници на енергия са от основно значение за увеличаването на енергийната сигурност и намаляването на зависимостта от вноса.

1.5.2 ЕС следва да направи всичко възможно, за да запази водещата си позиция в тази област.

1.5.3 Енергийната ефективност е един от основните фактори за намаляването на обема на потреблението на енергия в ЕС и съответно намаляването на количеството внасяна енергия. Поради това е от съществено значение да се намалят енергийните разходи на частните и търговските потребители.

1.6 Трябва да се осигури адекватно финансиране на научноизследователската и развойната дейност, което ще доведе до повишаване на ефективността и намаляване на разходите за производство на енергия. В това отношение със сигурност е важно и международното сътрудничество.

1.7 Тъй като енергията следва да бъде достъпна за потребителите и да подкрепя конкурентоспособността на промишлеността, ЕИСК призовава Комисията и националните правителства да предоставят широка роля на гражданското общество, социалните партньори и организациите на потребителите. Затова ЕИСК настоява за европейски енергиен диалог и Европейски енергиен форум с участието на всички заинтересовани страни. Това е от решаващо значение за създаването на интелигентна, ефективна и устойчива външна енергийна политика на ЕС.

1.7.1 ЕИСК трябва да призове своите международни органи за активна роля в създаването на ефективна и устойчива външна енергийна политика на ЕС.

## 2. Контекст

2.1 Едва наскоро енергийните въпроси придобиха значение в дебатите за политиката на ЕС и им беше отредено челно място в програмата на Европейската комисия. ЕИСК също проявява активност в областта на външното измерение на енергетиката и вече излезе с няколко становища по тази тема <sup>(1)</sup>.

2.2 Като се има предвид нарастващата зависимост на ЕС от вноса на енергия, по-специално на нефт и природен газ, външното измерение на енергийната политика на ЕС придобива решаващо значение за гарантирането на сигурността на доставките на енергия.

2.2.1 Повече от половината (53,2 %) от брутно вътрешно енергопотребление на ЕС се формира от вносна енергия. ЕС внася 44,2 % от твърдите горива (от които повече от половината са антрацитни въглища), 87,4 % от нефта и нефтените продукти и 65,3 % от природния газ (данни на Евростат от 2013 г.).

2.2.2 Тези данни ясно подчертават степента на зависимост на ЕС от търговията с доставчици от трети държави. Следователно, ако доставчикът се окаже ненадежден или непредвидим или ако инфраструктурата не се поддържа правилно, това би могло да засегне сериозно енергийната сигурност на целия ЕС.

## 3. Значение на диверсификацията за външните отношения в областта на енергетиката

3.1 ЕС следва да търси нови възможности за сътрудничество и укрепване на съществуващите енергийни партньорства с трети държави по отношение на диверсификацията на източниците, доставчиците и маршрутите.

3.2 Много е вероятно Русия да остане основният вносител на енергия в ЕС в обозримо бъдеще. Това се отнася в особена степен за газа, пренасяна по газопроводи.

3.2.1 Основен приоритет за Русия е поне да запази благоприятната си позиция на енергийния пазар на ЕС, който е както нейната най-голяма дестинация за износ на енергия, така и много надежден клиент.

3.2.2 Понастоящем проектът за газопровод „Северен поток II“ е основен елемент от програмата на Русия в областта на енергетиката, която е насочена към увеличаване на износа на газ към ЕС. В рамките на ЕС бяха изразени опасения, че този проект може да противоречи на Стратегията на ЕС за енергиен съюз относно диверсификацията на доставките на газ. ЕИСК счита, че най-важната роля на Комисията е да извърши задълбочена оценка на проекта „Северен поток II“ и на съответствието му с достиженията на правото на ЕС, включително с третия енергиен пакет и целите на Стратегията за енергиен съюз, по-специално по отношение на диверсификацията на енергийните източници, доставчици и маршрути.

3.2.3 Интересите на всяка държава членка трябва да бъдат взети предвид при формулирането на обща позиция на ЕС относно „Северен поток II“. Търговските аспекти на проекта не бива да бъдат единствените фактори при вземането на решение, особено предвид тенденцията Русия да използва енергетиката като инструмент за геополитически цели.

---

<sup>(1)</sup> 1) Становище на ЕИСК относно „Приносът на гражданското общество към прегледа на стратегията „ЕС–Централна Азия“, ОВ С 242, 23.7.2015 г., стр. 1.  
2) Становище на ЕИСК относно „Стратегическа рамка за енергийния съюз“, ОВ С 383, 17.11.2015 г., стр. 84  
3) Становище на ЕИСК относно „Енергетиката – фактор за развитие и задълбочаване на процеса на присъединяване на Западните Балкани“, ОВ С 32, 28.1.2016 г., стр. 8.  
4) Становище на ЕИСК относно „Гарантиране на жизненоважния за ЕС внос чрез настоящата търговска политика и другите свързани с нея политики на ЕС“, ОВ С 67, 6.3.2014 г., стр. 47.  
5) Становище на ЕИСК относно „Междуправителствени споразумения между държавите членки и трети държави в областта на енергетиката“, ОВ С 68, 6.3.2012 г., стр. 65.  
6) Становище на ЕИСК относно „Участие на гражданското общество в изграждането на бъдеща европейска енергийна общност“, ОВ С 68, 6.3.2012 г., стр. 15.  
7) Становище на ЕИСК относно „Външното измерение на енергийната политика на ЕС“, ОВ С 182, 4.8.2009 г., стр. 8.

3.3 Норвегия е ценен партньор на ЕС на международната сцена, със сходни приоритети на политиката, включително в енергийния сектор. Като страна по Споразумението за Европейско икономическо пространство Норвегия е част от вътрешния пазар на ЕС.

3.3.1 Значението на Северното измерение вероятно ще се увеличи, както и това на сътрудничеството в северните региони по отношение на нефтените и газовите полета в Северния ледовит океан. Следва обаче да се обърне специално внимание на чувствителния екологичен контекст, ако и когато предприятията започнат сериозно да проучват потенциалните ресурси в тази област.

3.4 Сътрудничеството на ЕС в областта на енергетиката с неговите партньори от Южното и Източното Средиземноморие получи нов тласък след неотдавнашното създаване на регионални платформи, които обхващат газа, електроенергията, възобновяемите енергийни източници и енергийната ефективност. Предвидено е тези платформи да изиграят важна роля за улесняване и укрепване на сътрудничеството в областта на енергетиката.

3.5 Като се има предвид, че Централна Азия е регион със стратегическо значение, богат на енергийни ресурси, Европейският съюз поема ангажимент да установи трайни и стабилни взаимоотношения с този регион. Както е отбелязано в заключенията на Съвета по външни работи от 22 юни 2015 г. относно стратегията на ЕС за Централна Азия, ЕС призовава за укрепване на енергийните връзки, което ще доведе до взаимна енергийна сигурност.

3.6 Свързването на региона на Каспийско море с пазара на ЕС чрез южния газов коридор ще открие нови възможности за търговия с природен газ и ще допринесе за постигане на целта на ЕС относно диверсификацията. Трансанадолският газопровод за пренос на природен газ (TANAP) ще бъде централна част от връзката заедно с Трансадриатическия газопровод (TAP).

3.7 Отношенията със САЩ в областта на енергетиката придобиват все по-голямо значение в дневния ред на ЕС, както е отразено в рамките на Енергийния съвет ЕС-САЩ. Понастоящем в САЩ цените на газа са ниски в резултат на неконвенционалното производство на газ. ЕС следва да се възползва от момента и да насърчи развитието на трансатлантическата търговия с втечен природен газ (ВПП), тъй като това би допринесло в значителна степен за диверсификацията на енергийните доставки.

3.7.1 Трансатлантическото партньорство за търговия и инвестиции (ТПТИ) може да се превърне в инструмент от съществено значение за насърчаване на трансатлантическата енергийна сигурност, наред с други области. ЕИСК настоятелно призовава страните да насочат всичките си усилия към надлежно разглеждане на енергийните въпроси в споразумението.

3.8 Енергийната сигурност на ЕС е тясно свързана с енергийната политика на неговите съседни държави, което означава, че ЕС следва да продължи да работи в тясно сътрудничество със своите съседи и да разширява обхвата на взаимноизгодното сътрудничество.

3.8.1 ЕИСК призовава Комисията за допълнително укрепване на Енергийната общност, особено по отношение на прилагането на достиженията на правото на ЕС в областта на енергетиката, що се отнася до договарящите се страни<sup>(2)</sup>.

3.8.2 Основната цел на Енергийната общност е разширяването на вътрешния енергиен пазар на ЕС. ЕС трябва да продължи да укрепва сътрудничеството със съседните държави и техните граждански общества с цел създаване на истински общоевропейски енергиен пазар. ЕИСК приветства предложението на Комисията за регламент за гарантиране на сигурността на доставките с прякото участие на държавите от Енергийната общност.

3.9 След отмяната на международните санкции срещу Иран ЕС трябва да се възползва от момента и да възстанови енергийните отношения предвид потенциалната роля, която Иран може да изиграе при диверсифицирането на източниците на енергийни доставки за ЕС.

3.10 Освен това ЕС следва да ускори и активизира усилията си за укрепване на стабилни партньорства с други трети държави като Канада, Турция и Алжир. ЕИСК приветства поетия през 2015 г. ангажимент за провеждане на диалози на високо равнище в областта на енергетиката с тези държави.

<sup>(2)</sup> Договарящи се страни – Албания, Босна и Херцеговина, Косово, бивша югославска република Македония, Молдова, Черна гора, Сърбия и Украйна.

3.11 Енергийното измерение следва да бъде надлежно отразено в търговските споразумения с трети държави. Освен това енергийните споразумения с доставчици от трети държави трябва да спазват в пълна степен правните разпоредби и принципите за енергийна сигурност на ЕС.

#### 4. Значението на единната позиция и единния подход към енергийните въпроси

4.1 На 20 юли 2015 г. Съветът по външни работи одобри План за действие за дипломатия в областта на енергетиката (EDAP) в подкрепа на външното измерение на Стратегията за енергиен съюз. Планът има за цел да засили общите послания, за да даде възможност на ЕС да изразява единна позиция по основни енергийни въпроси и да изпълни целите в областта на енергетиката в дух на солидарност и общ интерес, вместо да се върви към ренационализация на енергийните политики.

4.1.1 Основните измерения на EDAP включват оказване на дипломатическа подкрепа за диверсификацията на енергийните източници, доставчици и маршрути, засилване на сътрудничеството с транзитните държави (по-специално Украйна) и ключовите партньори в областта на енергетиката от трети държави, допълнително укрепване на Енергийната общност и поддържане на стратегическото участие на ЕС в многостранните инициативи в областта на енергетиката.

4.2 По силата на решение, прието от Парламента и Съвета на 25 октомври 2012 г., беше създаден механизъм за обмен на информация във връзка с междуправителствени споразумения (МПС), за да се гарантира правната яснота и прозрачност на споразумението, както и съответствието му със законодателството на ЕС. През февруари 2016 г. Комисията излезе с предложение за укрепване на съществуващия механизъм.

4.2.1 ЕИСК приветства опитите за осигуряване на правно съответствие и прозрачност на споразуменията между ЕС и трети държави<sup>(3)</sup> и следователно ще подкрепи укрепването на настоящия механизъм за обмен на информация.

4.3 ЕС следва да остане ангажиран с насърчаването и непрекъснатото усъвършенстване на стандартите за опазване на околната среда и ядрената безопасност в трети държави.

4.3.1 Особено внимание трябва да се обърне на атомните електроцентрали, които се изграждат от трети държави в близост до границите на ЕС (напр. атомната електроцентрала Astraviec в Беларус, за която е установено, че не отговаря на разпоредбите на Конвенцията за оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст). ЕС следва да подчертава пред трети страни значението на това да се гарантира общата безопасност на тези проекти съгласно Конвенцията на МААЕ за ядрена безопасност и други приложими международни споразумения. Комисията следва да увеличи усилията си, за да гарантира, че държавите, които са дали съгласие за провеждане на стрес тестове на атомните електроцентрали съгласно правилата на ЕС, ще изпълнят този ангажимент възможно най-скоро. Освен това следва да се ограничи достъпът до енергийния пазар на ЕС за небезопасни електроцентрали.

#### 5. Ефектът от наличието на силна вътрешна енергийна система

5.1 Наличието на силна вътрешна енергийна система намира непосредствен израз в устойчива външна позиция. Затова ЕС следва да се стреми да рационализира вътрешния си подход към енергийните въпроси.

5.2 Стратегията за енергиен съюз е приоритетна инициатива, насочена към консолидиране на общите действия на ЕС в отговор на енергийните предизвикателства. Тъй като енергийната сигурност е в основата на икономическия и социалния просперитет на ЕС, държавите членки, производителите на енергия, потребителите, транзитните държави и международната общност носят колективна отговорност за енергийната сигурност, тъй като всички те са участници в днешните глобализираните енергийни пазари.

5.2.1 Основен стълб на енергийния съюз е подобряването на връзките между държавите членки и цялостното прилагане на достиженията на правото в областта на вътрешния енергиен пазар. Пълната интеграция на вътрешния пазар на ЕС ще увеличи конкуренцията между доставчиците на енергия, което на свой ред ще доведе до по-добри цени за крайните потребители.

<sup>(3)</sup> Вж. бележка под линия 1, точка 5).

5.2.2 Тъй като ВПГ става все по-широко достъпен в световен план, той предоставя на ЕС нови възможности за диверсификация на доставките на газ. Затова трябва да се укрепи и развие вътрешната инфраструктура за ВПГ. Във връзка с това ЕИСК приветства приетата от Комисията през февруари 2016 г. стратегия за ВПГ и съхранение на газ.

5.2.3 Цялостната интеграция на ЕС означава премахване на „енергийните острови“. ЕИСК подчертава необходимостта от пълна интеграция на енергийните мрежи и системи на всички държави членки във вътрешния пазар на ЕС чрез развиване на физическа инфраструктура за свързване на енергийните мрежи и окончателно уреждане на въпроса със синхронизацията на мрежите на трите Балтийски държави с тази на ЕС <sup>(4)</sup>, тъй като понастоящем експлоатацията на тяхната електроенергийна система зависи от оператор от трета държава (Русия).

5.2.4 Конкуренетоспособността на производителите на енергия в ЕС трябва да бъде запазена. Трябва да бъдат установени условия на равнопоставеност между европейските и неевропейските производители на енергия, за да се гарантира, че правилата на ЕС в областта на конкуренцията се спазват от всички участници на енергийния пазар.

## 6. Далновидна енергийна политика като съществен фактор на външното измерение

6.1 Възобновяемите източници на енергия създават пряка възможност за ЕС не само да намали своята зависимост от вносни изкопаеми горива, но и да направи по-устойчиво своето местно производство на енергия. Според ЕИСК разработването на възобновяеми източници на енергия е едно от най-важните действия за осигуряване на по-сигурно бъдеще на енергетиката. ЕС обаче не бива да почива на досегашните успехи и следва да положи всички усилия, за да запази водещата си позиция в тази област. Освен това лидерите на ЕС следва да насърчават трети държави да си поставят амбициозни цели за енергията от възобновяеми източници.

6.1.1 ЕС вече отправя поглед отвъд 2020 г. и си е поставил дори още по-амбициозни цели за 2030 г. Общата цел за получаване на най-малко 27 % от енергията от възобновяеми източници ще изиска от държавите членки да увеличат сътрудничеството на регионално равнище, като допълнително консолидират енергийния сектор на ЕС.

6.1.2 В контекста на смекчаването на последиците от изменението на климата ЕИСК приветства споразумението, постигнато в рамките на COP21, и поетия от ЕС ангажимент за съкращаване на емисиите на парникови газове с най-малко 40 % (спрямо нивата от 1990 г.) до 2030 г., както е заложено в рамката за климата и енергетиката. ЕС следва не само да насърчава партньорите си да работят активно в тази област, но и да предоставя практическа помощ, ако бъде сметено за необходимо.

6.1.3 Децентрализираното производство на енергия, както и енергийните кооперативи, ще допринесат за изпълнението на целите на ЕС в областта на климата и енергетиката. То дава възможност за включване на по-широката общественост в усилията за постигане на енергийна независимост и сигурност в държавите и в целия ЕС. Затова следва да бъдат приети най-добрите практики за разходоэффективно автономно производство и потребление на енергия.

6.2 Енергийната ефективност е и непосредствен начин за разрешаване на проблема с високия дял на внос на енергия в ЕС. За 2030 г. беше определена цел за повишаване на енергийната ефективност с най-малко 27 % в целия ЕС (същия процент като този за възобновяемите източници на енергия), като Европейската комисия полага сериозни усилия за прилагане на принципа за поставяне на „енергийната ефективност на първо място“. На свой ред енергийният съюз ще продължи да насърчава по-добър достъп до инструменти за финансиране на енергийната ефективност, по-специално в сектора на транспорта и строителството, както и да насърчава държавите членки да отдават първостепенно значение на енергийната ефективност в своите политики.

6.3 Обезпечаването на достатъчно ресурси за научноизследователска и развойна дейност е от решаващо значение за поддържане на технологичния напредък при производството на енергия и интелигентните разпределителни мрежи. Това е от особено значение по отношение на енергията от възобновяеми източници предвид целта производството на тази енергия да стане икономически изгодно и надеждно. Освен това следва да продължи разработването на авангардни технологии, като например използването на водород, горивните клетки и ядрения синтез в производството на енергия.

<sup>(4)</sup> ОВ С 228, 22.9.2009 г., стр. 84.

6.4 ЕИСК настоятелно призовава ЕС да поеме водеща роля в разрешаването на енергийните проблеми на развиващите се държави по устойчив начин, чрез политики и инициативи, целящи разширяване на финансовата, техническа и правна помощ. Подкрепата за образованието и обучението в съответните области следва да бъде основният инструмент за разширяване на сътрудничеството с развиващите се държави.

#### **7. Гражданското общество като активен участник в областта на външните енергийни въпроси**

7.1 Тъй като потребителите очакват енергията да бъде достъпна и да благоприятства конкурентоспособността на промишлеността, ЕИСК призовава Комисията и националните правителства да включат гражданското общество, социалните партньори и организациите на потребителите в разглеждането на енергийните въпроси и да поддържат открит диалог. Това ще допринесе значително за постигането на по-добро разбиране на разглежданите енергийни въпроси.

7.1.1 Енергийната бедност е глобален проблем, който не може да се пренебрегва нито във вътрешната, нито във външната енергийна политика на ЕС. Трябва да се протегне ръка за помощ на най-заstraшените от енергийна бедност.

7.2 Гражданското общество следва да проявява повече инициатива в процеса на разработване на енергийната политика. ЕИСК приветства съвместната декларация в областта на енергетиката, подписана от Платформата на гражданското общество „ЕС–Украйна“ на 11 февруари 2016 г., която има за цел да засили ролята на гражданското общество и да изготви препоръки до съответните органи относно принципите на правовата държава.

7.2.1 Енергийните въпроси трябва да бъдат включени в дневния ред на международните срещи на ЕИСК, както и да се превърнат във важна тема в дискусиите с гражданското общество на страните партньорки.

Брюксел, 28 април 2016 г.

*Председател*  
*на Европейския икономически и социален комитет*  
Georges DASSIS

---

## III

(Подготвителни актове)

## ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

516-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ НА ЕИСК, 27 И 28 АПРИЛ 2016 Г.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга относно финансовите услуги на дребно – Повече продукти, по-голям избор и по-добри възможности за потребителите и предприятията“**

[COM(2015) 630 final]

(2016/C 264/05)

**Докладчик: г-жа Милена АНГЕЛОВА**

На 10 декември 2015 г. Европейската комисията реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Зелена книга относно финансовите услуги на дребно – Повече продукти, по-голям избор и по-добри възможности за потребителите и предприятията“*

[COM(2015) 630 final].

Секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 13 април 2016 г.

На 516-ата си пленарна сесия, проведена на 27 и 28 април 2016 г. (заседание от 27 април 2016 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 191 гласа „за“ и 5 гласа „въздържал се“.

### 1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства целта, декларирана от Комисията при публикуване на тази Зелена книга, както и факта, че ЕК спазва предвидения график и има амбициозна програма по изпълнението на Плана за действие за изграждане на съюз на капиталовите пазари <sup>(1)</sup>.

1.2 ЕИСК подкрепя идеята на ЕК за стремеж към облекчаване на трансграничното проникване на финансови услуги на дребно, както и на възможностите на потребителите да се прехвърлят от един към друг доставчик. Такива мерки следва да доведат до по-конкурентна структура на пазара и по-голямо удобство за потребителите на финансови услуги, включително чрез насърчаване на равния достъп до механизми за извънсъдебна защита във всички държави членки <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> ОВ С 133, 14.4.2016 г., стр. 17.

<sup>(2)</sup> ОВ С 181, 21.6.2012 г., стр. 93 и ОВ С 181, 21.6.2012 г., стр. 99. Ситуацията би трябвало да се подобри сега, когато Директивата относно алтернативното решаване на спорове трябваше да е транспонирана от държавите членки (ОВ L 165, 18.6.2013 г., стр. 63 и ОВ L 165, 18.6.2013 г., стр. 1).

1.3 ЕИСК приветства подхода, избран от ЕК в Зелената книга, а именно търсенето на подходящи политики, които да стимулират и двете страни на пазара на финансовите услуги на дребно: търсенето и предлагането.

1.4 ЕИСК подкрепя разбирането, че потребителите следва да имат възможност, когато е възможно, да сравняват различните продукти, за да упражняват информиран избор. В този смисъл ЕИСК напълно подкрепя Директивата относно пазарите на финансови инструменти (ДПФИ) II – като в същото време все още подготвя становището си относно предложените наскоро преразглеждания<sup>(3)</sup> – и Регламента относно пакетите с инвестиционни продукти на дребно и основаващи се на застраховане инвестиционни продукти, които изискват по-голяма прозрачност и разкриване на информация<sup>(4)</sup>.

1.5 Една от целите на Зелената книга е намаляването на разпокъсаността на пазара на финансовите услуги на дребно. За тази цел ЕИСК обръща внимание на обстоятелството, че няма абсолютно надеждни доказателства, че разликите в цените се дължат само на пазарна неефективност в рамките на ЕС. Национални или местни фактори също оказват влияние върху цената на продуктите или услугите, като така допълнително усложняват хармонизирането на цените между държавите членки. Например, премията по автомобилна застрахователна полица за потребител в една държава членка и аналогична премия в друга държава членка могат да бъдат напълно различни, поради съотношението между застрахователните обезщетения и премията, което се основава на броя на пътните инциденти или на измамите във всяка от тези страни. Аналогично, лихвите по потребителски кредити могат да се различават в отделните държави членки в зависимост от равнищата на лошите кредити във всяка от тях. Тези местни фактори са посочени правилно в Зелената книга, но те заслужават допълнителен анализ. Поради това ЕИСК очаква с интерес резултатите от консултацията и приканва Комисията да продължи да търси всякакви доказателства за недостатъчна конкуренция и по-ясни причини, обясняващи установените разлики в цените. Тя следва също така да се погрижи тази проверка в оценката на въздействието да се проведе преди очакваните правни предложения.

1.6 Същевременно ЕИСК желае да подчертае, че голяма част от проблемите, поставени в Зелената книга за финансовите услуги на дребно от 2007 г.<sup>(5)</sup>, са все още актуални и в настоящата Зелена книга 8 години по-късно. ЕИСК като цяло одобри тази предходна Зелена книга<sup>(6)</sup> и оцени високо предприетите действия за намиране на практически решения<sup>(7)</sup>. Въпреки постигнатите известни положителни резултати обаче напредъкът е ограничен и все още са налице проблеми при функционирането на единен пазар за финансови услуги на дребно. Това, според ЕИСК, налага необходимостта резултатите от консултациите по настоящата Зелена книга да се изразят този път в по-амбициозна програма, така че трайните проблеми да бъдат преодолени.

1.7 В Зелената книга се разглежда широк набор от финансови продукти и не е възможно за всички тях да се появят едновременно по-голям избор и по-големи възможности. Очевидно ще е необходимо определяне на различни приоритети и времеви рамки за отделните продукти. ЕИСК предлага резултатите от консултационния процес да бъдат приложени приоритетно за по-опростените продукти, за които местните фактори имат сравнително по-малко значение. По този начин процесът на създаване на единен пазар на финансови продукти ще набере скорост и ще създаде доверие. Примери за такива продукти могат да са платежните услуги, общоевропейските пенсионни продукти, спестовните сметки, автомобилните застраховки и застраховките живот. Една от първите стъпки може да бъде прилагане във всички държави членки на системата бонус-малус в автомобилното застраховане, която намалява значението на местните фактори и обвързва тясно застрахователните премии с индивидуалните профили. След това би трябвало да дойде ред на продукти като ипотеки, потребителски кредити, професионални застраховки и управление на активите.

1.8 Зелената книга поставя акцента основно върху цифровите технологии, но ЕИСК вижда два важни фактора за увеличаване на трансграничното търсене на продукти, които също следва да се вземат под внимание:

- финансовото образование в крайна сметка е ключов аспект за запазване на доверието във финансовата система и за гарантиране на отговорно потребление на финансови продукти. ЕИСК вече изрази своето мнение по този въпрос<sup>(8)</sup>;
- финансовото консултиране следва да бъде добре регулирано на равнище ЕС, а разграничението между консултирането и маркетинга да бъде изяснено. За тази цел услугите, предлагани от независими посредници, също заслужават внимание.

<sup>(3)</sup> COM(2016) 56 final; COM(2016) 57 final; ОВ L 173, 12.6.2014 г., стр. 1; ОВ L 257, 28.8.2014 г., стр. 1.

<sup>(4)</sup> ОВ C 191, 29.6.2012 г., стр. 80.

<sup>(5)</sup> COM(2007) 226 final.

<sup>(6)</sup> ОВ C 151, 17.6.2008 г., стр. 1.

<sup>(7)</sup> ОВ L 257, 28.8.2014 г., стр. 214; ОВ L 60, 28.2.2014 г., стр. 34; ОВ L 337, 23.12.2015 г., стр. 35; ОВ L 26, 2.2.2016 г., стр. 19; ОВ L 173, 12.6.2014 г., стр. 349.

<sup>(8)</sup> ОВ C 318, 29.10.2011 г., стр. 24.



1.9 ЕИСК намира за наложително полагането на всички възможни усилия за избягване на преразглеждането на наскоро приети директиви (като например ДПУ 2 и ДИК<sup>(9)</sup>). Трябва да дадем време за ефективно прилагане на мерките, а въвеждането на нови регулаторни мерки следва да се осъществява внимателно, за да не се допусне свръхрегулиране на финансовите пазари.

## 2. Цел на Зелената книга. Досегашни действия на ЕК и ЕИСК в областта на финансовите услуги на дребно

2.1 Европейската комисия публикува Зелената книга във връзка с Плана за действие за изграждане на съюз на капиталовите пазари<sup>(10)</sup>, с цел да разгледа въпроса как европейският пазар на финансови услуги на дребно – а именно застраховане, заеми, плащания, текущи и спестовни сметки и други инвестиционни продукти на дребно – може да стане още по-отворен и да осигури по-добри резултати за потребителите и предприятията, като същевременно се гарантира подходяща защита на потребителите и инвеститорите както на европейско, така и на национално равнище.

2.2 В Зелената книга се изразява силна загриженост относно справянето с предизвикателствата на цифровизацията, която може да спомогне за намаляване на цените и да подобри сравнимостта на продуктите, разширявайки по този начин правата на потребителите при избора на финансова услуга. В дългосрочен план цифровизацията следва да позволи на предприятията да направят своите продукти достъпни навсякъде в Съюза, като с това ще спомогне за реализирането на единен европейски пазар.

2.3 Друг важен въпрос, повдигнат в Зелената книга, е изграждането на доверие и надеждност, тъй като те са от решаващо значение за разширяването на единния пазар на финансови услуги на дребно. За постигането на тези цели в документа се поставя акцент върху това как услугите и продуктите да станат по-разбираеми.

2.4 В Зелената книга се разглеждат и възможностите за подпомагане на единния пазар на финансови услуги за постигане на осезаеми подобрения в живота на хората в ЕС и за създаване на нови пазарни възможности за доставчиците, като по този начин се подкрепят растежът на европейската икономика и създаването на работни места.

## 3. Коментари по актуалното състояние на пазарите на финансови услуги на дребно

3.1 ЕИСК вярва, че подчертаната в Зелената книга разпокъсаност на пазара на финансови услуги на дребно се дължи на комбинираното въздействие на националните и местните фактори върху цените на продуктите и услугите (правни, нормативни и културни особености и особености на обществените системи за социална закрила), както и на предизвикателствата на пазара както за търсенето, така и за предлагането, като последните трябва да бъдат преодолявани в бъдеще.

3.2 От страната на предлагането основните предизвикателства са:

- неоснователните и ненужни различия между националните разпоредби в резултат на свръхрегулиране и национални традиции и особености, както и други национални различия във факторите, които се отразяват върху разходите за извършване на стопанска дейност;
- трудностите при трансграничната идентификация на клиентите и произхода на средствата им;
- трудностите при трансграничната оценка на активите на клиентите и реализацията на обезпеченията;
- различните правни механизми на държавите членки и по-специално по отношение на конфискацията на обезпеченията (т.е. продължителността на процедурите по възлагане на възбрана, необходимото ползване на нотариални услуги, различните правила за поземлените кадастри).

3.3 От страната на търсенето основните предизвикателства са:

- потребителите, привикнали към даден стандарт на защита в собствената си страна, не могат да разчитат на същия стандарт в друга държава членка;
- неравномерното налагане на съблюдаването на изискванията на европейското законодателство;

<sup>(9)</sup> ОВ С 337, 23.12.2015 г., стр. 35 и ОВ L 60, 28.2.2014 г., стр. 34.

<sup>(10)</sup> COM(2015) 468 final.

- неравномерният достъп до механизми за извънсъдебна защита на потребителите на финансови услуги в различните държави членки <sup>(11)</sup>;
- езиковите бариери;
- изискванията към квалификацията и компетентността на финансовите консултанти са прерогатив на националните регулаторни органи, но са разнородни в държавите членки. Малко са компетентните консултанти, които да дават обективни съвети, особено за трансгранични покупки.

3.4 ЕИСК приема също така, че развитието на цифровизацията създава нова среда и разширява значително възможностите за предоставяне на нови услуги и за засилване на трансграничната дейност. Въпреки това е необходимо да се вземат мерки, за да се гарантира, че цифровите предимства не се използват или не подвеждат потребителите, като им предоставят информация относно финансови услуги, които са твърде сложни, неподходящи или трудни за сравняване.

3.5 ЕИСК посочва, че финансовата грамотност на хората на различните места все още е твърде различна и е относително ниска в сравнение с други развити държави, като например САЩ, Австралия и Канада <sup>(12)</sup>. Финансовите консултации преди продажбите не са добре регулирани и не гарантират избора на най-подходящи продукти от страна на клиентите, а професионалните консултантски услуги не са достатъчно развити в сравнение с други страни извън ЕС.

3.6 Възможностите, които се разкриват благодарение на новите технологии и увеличеното предлагане, включително трансграничното предлагане, дават шансове, но пораждат и потенциални рискове. Те биха могли да доведат до по-високи равнища на дълга, неплащания по ипотеките и повече случаи на неплатежоспособност, ако клиентите не разполагат с достатъчно знания в областта на финансите. Клиентите, които закупуват застрахователни и пенсионни продукти онлайн, може да са в риск, тъй като често не правят достатъчно проучвания и може да подпишат договори, без да си дават сметка за това <sup>(13)</sup>. Поради това националните регулатори следва да гарантират, че всички компании, продаващи продукти онлайн, спазват т.нар. „задължение за консултация“, за да защитят клиентите. Налице са повече от достатъчно доказателства, които демонстрират значението на финансовото образование и подходящата консултация.

3.7 Потребителите, които не разбират концепцията за сложната лихва, натрупват по-големи дългове и плащат по-високи лихви и трансакционни разходи <sup>(14)</sup>, докато тези, които имат финансови познания, планират по-добре, спестяват повече за пенсиониране <sup>(15)</sup> и диверсифицират финансовите рискове <sup>(16)</sup>. Тези зависимости се пренасят и на макроикономическо ниво, където се вижда, че финансовата грамотност има силен позитивен ефект върху националните спестявания и натрупването на богатство <sup>(17)</sup>. За тази цел е силно препоръчително да се направи по-ясно разграничение между дейностите, свързани с маркетинга на продукти, и тези, свързани с продажбата на продукти, особено в случаи, в които се предоставя консултация. Консултациите не следва в никакъв случай да се използват като инструмент за маркетинг, а консултантите следва да са наистина независими. Предоговорната информация следва да се предоставя и представя по ясен и всеобхватен начин. ЕИСК е твърдо убеден, че възстановяването на доверието в пазарите на финансови услуги, засилването на трансграничната дейност и подобряването на преносимостта на финансовите продукти изискват целенасочени мерки за образование на индивидуалните инвеститори и за подобряване на финансовото консултиране.

<sup>(11)</sup> Вж. бележка под линия 2.

<sup>(12)</sup> Степента на финансовата грамотност има голяма вариация в рамките на ЕС. Средно 52 % от възрастното население са финансово грамотни, като с най-висока степен (поне 65 %) се отличават Дания, Германия, Нидерландия и Швеция. Много по-ниски са показателите за страните в Южна Европа – Гърция (45 %), Испания (49 %), Италия (37 %), Португалия (26 %). Също толкова ниски са показателите и за страните, които се присъединиха през 2004 г. и след това – България (35 %), Кипър (35 %), Румъния (22 %). От глобална гледна точка Европа като цяло изостава от САЩ (57 %), Канада (68 %) и Австралия (64 %). Източник на данните: Leoga Klapper, Annamaria Lusardi, Peter van Oudheusden, *Financial Literacy Around the World*, 2015.

<sup>(13)</sup> Европейският орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване (ЕОЗППО) заявява в свое становище относно защитата на потребителите и продажбата на застрахователни и пенсионни продукти, че потребителите не извършват подходящо проучване преди закупуване на продукти онлайн – ЕЮРА-BoS-14/198, 28 януари 2015 г., становище на ЕОЗППО относно продажбите по интернет на застрахователни и пенсионни продукти.

<sup>(14)</sup> Lusardi, Annamaria and Peter Tufano (2015). *Debt Literacy, Financial Experiences, and Overindebtedness*, *Journal of Pension Economics and Finance*, Vol. 14, Special Issue 4, стр. 332-368, октомври 2015 г.

<sup>(15)</sup> Behrman Jere R., Olivia S. Mitchell, Cindy K. Soo and David Bravo, (2012 г.). *The Effects of Financial Education and Financial Literacy: How Financial Literacy Affects Household Wealth Accumulation*, *American Economic Review: Papers & Proceedings*, Vol. 102(3), стр. 300-304.

<sup>(16)</sup> Abreu Margarida and Victor Mendes (2010). *Financial Literacy and Portfolio Diversification*, *Quantitative Finance*, Vol. 10(5), стр. 515-528.

<sup>(17)</sup> Jappelli Tullio; Padula Mario, *Investment in financial literacy and saving decisions*, CFS Working Paper, № 2011/07.

#### 4. Отговори на въпросите в Зелената книга

##### 4.1 Общи въпроси:

1. За кои финансови продукти по-доброто трансгранично предлагане би могло да повиши конкуренцията на националните пазари по отношение на по-големия избор и по-добрата цена?

4.1.1 Зелената книга съдържа въпроси по отношение на различни банкови и небанкови продукти и услуги, но са налице съществени различия между основните трансакционни продукти (като текущи сметки или срочни депозити) и договорните продукти (като ипотечи, спестовни и инвестиционни продукти). Когато става въпрос за спестовни и инвестиционни продукти, други правни инструменти на ЕС (като Директивата за пазарите на финансови инструменти или инициативата за постигане на съюз на капиталовите пазари) ще окажат влияние върху пазара, когато влязат в действие.

4.1.2 За всички от разглежданите в Зелената книга продукти има потенциал трансграничното предлагане да засили конкуренцията на националните пазари. Но най-голям потенциал на настоящия етап определено имат пенсионните и инвестиционните продукти. Системата от скоркарти на Комисията определя пазара на тези продукти като най-лошият измежду 31 потребителски пазара<sup>(18)</sup>. Предлаганите пенсионни продукти се характеризират с локалност и високи такси. Ако се отчетат инфлацията, таксите за управление и допълнителните плащания, тези продукти често имат отрицателна реална възвращаемост и показват по-лоши резултати от релевантните пазарни индекси<sup>(19)</sup>. Поради това ЕИСК силно подкрепя идеята за единен пазар на пенсионни продукти и по-специално за развитието на общоевропейски личен пенсионен продукт<sup>(20)</sup>, който да доведе до повече икономии от мащаба, по-ниски цени и по-голям избор за потребителите.

4.1.3 Що се отнася до застрахователните продукти, те са лесно преносими, като например животозастрахователните продукти, при които клиентът е защитен дори при преместване извън местните граници. Други обаче имат елементи, които са обект на местна регулация и трябва да бъдат адаптирани, когато се правят опити за тяхното разпространение в различни страни. В член 11 от Директивата за разпространение на застрахователни продукти (преработен текст)<sup>(21)</sup> е посочено, че държавите членки трябва да създадат единно звено за контакти, което да отговаря за предоставянето на информация относно разпоредбите „за общото благо“ в съответната държава членка и да задължи ЕОЗППО да помести на своя сайт линкове към уебсайтовете на компетентните органи, на които са публикувани тези правила „за общото благо“. В допълнение цялостното трансгранично предоставяне на услуги все още няма да бъде възможно, нито дори желателно, поради действителните нужди на клиентите, които се обслужват от продуктите, и поради разликите в поведението и рисковите фактори, които се отразяват върху условията на продуктите. ЕИСК приветства решения, които ще спомогнат за смекчаване на липсата на преносимост на продуктите, и препоръчва в някои случаи да се намерят поне частични решения, като например възможност за титулярите на полици да заплащат само разликата между по-високото покритие и по-ниските покрития в различните държави членки.

2. Какви спънки възпират предприятията да предоставят директно трансгранични финансови услуги, а потребителите — да осъществяват директни трансгранични покупки?

4.1.4 Най-съществените пречки, свързани с предлагането, са изброени в точка 3.2. За преодоляването им са необходими:

— опростяване на трансграничните юридически процедури, свързани с ефективното принудително изпълнение на съдебни решения;

— общи правила/стандарты за:

— идентификация на клиентите в смисъл на изискванията към процедурите „познавай клиента си“ и за превенция на изпирането на пари;

— идентификация на предприятията според начина, по който те осъществяват своята дейност или – алтернативно – подходяща идентификация на крайните бенефициенти;

<sup>(18)</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/consumer\\_evidence/consumer\\_scoreboards/10\\_edition/docs/cms\\_10\\_factsheet\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/10_edition/docs/cms_10_factsheet_en.pdf).

<sup>(19)</sup> The European Federation of Investors and Financial Services Users, Pension Savings: The Real Return, 2015 Edition, A Research Report by Better Finance.

<sup>(20)</sup> Европейски орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване (ЕОЗППО), *Consultation Paper on the creation of a standardised Pan-European Personal Pension product (PEPP)*, 2015 г.

<sup>(21)</sup> Директива (ЕС) 2016/97 на Европейския парламент и на Съвета от 20 януари 2016 г. относно разпространението на застрахователни продукти (преработен текст) (ОВ L 26, 2.2.2016 г., стр. 19).

- онлайн договорите за финансови продукти (например фондове, парични дялови участия и др.);
- маркетинг и реклама на финансови продукти и услуги (особено при агресивни рекламни кампании);
- компании – дистрибутори, които доставят продуктите на клиентите (например застрахователните продукти);
- стандартизирани минимални информационни изисквания за потвърждаване на произхода на средствата;
- прозрачност/сравнимост – минимална стандартизирана информация относно продуктите и услугите (предоставяне на информация не само относно разходите, които потребителят ще извърши, но и относно ползите, които ще извлече);
- отчитане на фискалните бариери, особено за спестовни и инвестиционни продукти, тъй като те могат да окажат голямо въздействие върху доходността. Разработват се много продукти, например с цел печалба от възможности, създадени от фискалните регулатори за насърчаване на спестяванията по конкретен начин (т.е. дългосрочните спестявания като цяло се третира по-благоприятно, но праговете или средствата, които се третират по този благоприятен начин, се различават значително в различните страни);
- приема се, че уведомяването на регулатора в приемащата страна от регулатора в страната по произход е достатъчно, за да се избегне налагане на допълнителни изисквания или тежести, като в същото време се поддържа установеното равнище на защита на потребителите (например при застрахователни продукти). В допълнение следва да се предприемат действия, за да се избегнат ситуации, в които доставчиците понасят допълнителни разходи за спазване на местните разпоредби.

4.1.5 Най-съществените пречки, свързани с търсенето, са разгледани в точка 3.3.

3. *Могат ли някои от тези препятствия да бъдат преодолені в бъдеще с помощта на цифровизацията и иновациите в сектора на т.нар. финансово-технологични дружества?*

4.1.6 Новите технологии и в частност цифровизацията за първи път дават възможност да се направи реален пробив в трансграничното предлагане на финансови продукти. Те биха могли да имат много голяма роля при предоставянето на повече и по-качествена информация, при повишаване на прозрачността и сравнимостта на продуктите, както и за идентификацията на клиентите. Също така те могат да предложат ползи, свързани с икономия на разходи, като премахват необходимостта от поддържане на физически центрове за контакт. Не могат обаче да заместят необходимостта от преодоляването на други важни пречки като различните равнища на хармонизация на правните режими и защитата на потребителите.

4. *Какво може да бъде направено, за да се гарантира, че цифровизацията на финансовите услуги няма да доведе до по-голямо финансово изключване, по-специално на хората, които не са добре запознати с цифровите технологии?*

4.1.7 Безспорно и в бъдеще ще има хора, които няма да могат да използват цифровите технологии по една или друга причина. Това не следва да води до отказ от стимулиране на използването на тези технологии за предлагане на финансови продукти. Това е така, защото от една страна традиционните форми на предлагане на такива продукти ще се запазят още дълго време, а от друга страна достъпът на такива хора до по-широк кръг продукти може да се осъществи и на базата на добре регулирани консултантски услуги.

5. *Какъв следва да бъде нашият подход, ако възможностите, произтичащи от разрастването и разпространението на цифровите технологии, доведат до нови рискове, свързани със защитата на потребителите?*

4.1.8 Със сигурност широкото прилагане на цифрови технологии ще постави определени предизвикателства за сигурността на информацията, защитата на личните данни и защитата на потребителите. Затова, наред с различните регулации, регламентиращи предлагането и търсенето на финансови продукти чрез такива технологии, следва да се прави и оценка на рисковете от тези предизвикателства и да се предлагат съответни решения за тяхното свеждане до минимум.

6. *Имат ли клиентите достъп до сигурни, опростени и разбираеми финансови продукти в Европейския съюз? Ако няпат, какво би могло да се направи, за да се осигури такъв достъп?*

4.1.9 Няма общоприето определение за сигурни, опростени и разбираеми финансови продукти. Общото разбиране обаче е, че такива продукти следва да притежават характеристики, като например прозрачност на цените, целесъобразност и разбираемост на езика на потребителя за ефективна комуникация, възможности за сравнение със сходни продукти, яснота и точни резултати. Това не е лесно постижимо в сложните условия на финансовия пазар.

4.1.10 Продуктите с такива характеристики в строгия смисъл на думата рядко са налични на пазарите и в резултат на това потребителите нямат лесен достъп до тях. Това важи както за страните с добре развити финансови пазари, така и за страните, където пазарите са по-слабо развити. Изключително големият избор от продукти, който съществува в някои държави членки, не е непременно облекчение за потребителите, защото може да води до объркване, до затруднени решения и в крайна сметка до неподходящ избор.

4.1.11 Достъпът до тези продукти може да бъде осигурен чрез установяване на основен клас от базови продукти<sup>(22)</sup> на европейско равнище, отговарящи на специфични стандартизирани изисквания в зависимост от нуждите, които са предназначени да задоволяват. Те следва да са сертифицирани и да имат конкретни наименования, за да бъдат лесно разпознаваеми за потребителите. Този клас може да включва често срещани продукти, като например различни спестовни сметки и срочни застраховки живот. Относително високият трансграничен пазарен процент на ПКИПЦК дава основание да се очаква, че е възможно създаване на общоевропейски личен пенсионен продукт въз основа на факторите за успех на ПКИПЦК и неговото включване в същия клас. Наличието на такъв клас продукти би довело до повишаване на доверието във финансовите пазари.

7. *Представява ли качеството при прилагането на законодателството на ЕС относно финансовите услуги на дребно на цялата територия на Съюза проблем за доверието на потребителите и за интеграцията на пазара?*

4.1.12 В много страни се наблюдава „свърхурегулиране“<sup>(23)</sup>, нееднакво тълкуване на европейското законодателство, забавяне на хармонизацията и различия в практиките на транспониране на европейското в националното законодателство, както и различия в конкретното прилагане, по начин, водещ до твърде високи административни изисквания и бариери. Всичко това са пречки за интеграцията и те влияят негативно на доверието на потребителите.

4.1.13 Европейските надзорни органи (ЕНО) отговарят за защитата на потребителите. ЕИСК насърчава изпълнението на тази задача при спазването на следните принципи:

- мобилността на потребителите между различните доставчици не трябва да бъде абсолютна цел – тя винаги зависи от избора на потребителя, а този избор се определя от различни фактори: качеството и разнообразието на предлаганите продукти и услуги, потенциалната допълняемост на офертите, равнището на удовлетвореност и др.;
- практиката за свързани продажби на пакетни финансови продукти следва да се упражнява с повишено внимание, а клиентите следва да получават ясна и прозрачна информация. Когато се предлагат такива продукти, те трябва да бъдат проследими<sup>(24)</sup>.

4.1.14 В заключение, ЕНО трябва винаги да предпочитат практиките, които са по-добри за клиентите. Следва да се даде приоритет на:

- намаляването на сложността на настоящата регулаторна рамка;

<sup>(22)</sup> Например, както е описано в допълнение 1 на становището по собствена инициатива на ЕИСК „Обучение по финансовите въпроси и отговорно потребление“ (ОВ С 318, 29.10.2011 г., стр. 24).

<sup>(23)</sup> В съобщението си „По-добро регулиране за постигането на по-добри резултати — Програма на ЕС“ (COM(2015) 215 final, стр. 7) Комисията дава следното определение за „свърхурегулиране“: „Държавите членки също често надхвърлят стриктния минимум, изискван от законодателството на ЕС, когато транспонират това законодателство на национално равнище (свърхурегулиране)“. Комисията добавя в същия параграф, че „Това може да увеличи ползите, но може да създаде и допълнителни излишни разходи за предприятията и публичните органи, които погрешно се асоциират със законодателството на ЕС.“ Към момента секция „Единен пазар, производство и потребление“ подготвя информационен доклад относно „Практики в транспонирането“, в който се разглежда именно добавянето на национални разпоредби към европейските директиви. Европейският парламент също провежда проучване относно „Свърхурегулирането в европейските структурни и инвестиционни фондове“.

<sup>(24)</sup> ОВ С 82, 3.3.2016 г., стр. 1.

- обезпечаване на дейността на ЕНО с необходимите ресурси;
- насърчаването на по-добрата финансова грамотност на потребителите.

8. *Има ли друга информация или тенденции, които следва да се вземат предвид във връзка с трансграничната конкуренция и избора на финансови услуги на дребно?*

4.1.15 Зелената книга добре е обхванала настоящите водещи тенденции, а именно, че трансграничната конкуренция в областта на финансовите услуги на дребно е слаба, а изборът на финансови продукти за потребителите е ограничен.

#### 4.2 Съдействие за потребителите да закупуват финансови продукти през граница

##### 4.2.1 Информационност относно предлагането

4.2.1.1 По-добра информация за клиентите и помощ при смяната на доставчика

9. *Кой би бил най-подходящият път за повишаване на осведомеността на потребителите относно различните финансови услуги и застрахователни продукти на дребно, които се предлагат в рамките на Съюза?*

4.2.1.1.1 Повишаването на финансовата грамотност и достъпността на финансовите консултации безспорно са от съществено значение. Потребителите следва не само да разполагат с достъпна информация, но също така да могат да я разбират или да имат достъп до качествени и коректни консултантски услуги.

4.2.1.2 Въпреки нарастващата тенденция за ползване на цифрови услуги за получаване на информация от страна на потребителите, голяма част от тях продължават да предпочитат личния контакт, особено при договарянето на продукти. Обаче като се има предвид текущото състояние на знанията на потребителите, тяхното поведение и предпочитания, банките биха могли да обмислят по-подходящи канали за повишаване на знанията на потребителите за финансовите услуги, например общоевропейски потребителски уебсайт. Източниците на финансиране на този уебсайт следва да се обсъдят допълнително, но те могат да съчетават усилията на националните правителства, местните власти и трети страни – доставчици на агрегирани услуги. При създаването на подобен инструмент следва да се има предвид фактът, че механизмите за сравняване на застрахователни продукти са определени предимно в контекста на националните културни разбирания. Следователно за една общоевропейската служба за сравняване на застрахователни продукти ще бъде голямо предизвикателство да обхване успешно разнообразието от потребители/клиенти в Европа, по-специално по отношение на сравняването на подлежащия на покритие риск, който съществува в националния и местния културен, правен, данъчен, социален и друг контекст.

10. *Какво още може да се направи, за да се улесни трансграничното разпространение на финансови продукти чрез посредници?*

4.2.1.2.1 ЕИСК подкрепя усилията пазарът да бъде по-ефективен, гъвкав и прозрачен и подкрепя акцента на настоящата регулаторна инициатива за по-добра защита на потребителите. Счита, че подобряването на качеството на услугите при предоставянето на финансови услуги може да бъде постигнато и посредством по-добро използване на предимствата на цифровизацията и използване на потенциала на различните посредници с добре обучен и квалифициран персонал и с адекватна методология за предоставяне на пълна, обективна и сравнима информация за потребителски избор.

11. *Необходими ли са допълнителни действия за насърчаване на сравнимостта и/или за улесняване на прехвърлянето към доставчици на финансови услуги на дребно, установени в същата или в друга държава членка? Ако са необходими, какви трябва да бъдат тези действия и за кои продуктови сегменти?*

4.2.1.2.2 Осигуряваната информация трябва да бъде точна, разбираема и от значение за потребителите. Заливането на потребителите с информация трябва да бъде избягвано, както и прекомерното опростяването на реалността, за да се подчертае по-добрата възвращаемост. Добър пример в това отношение е практиката на смяна на доставчика на финансови услуги в Обединеното кралство, където акуратността на смяната е гарантирана от трета независима страна между изпращащата и получаващата банка, която гарантира, че смяната е осъществена по прост и прозрачен за потребителя начин в рамките на 7 работни дни. Друга добра практика е преносимостта на ипотечните заеми в Италия, въведена през 2006 г. <sup>(25)</sup>

<sup>(25)</sup> Това се извършва безплатно за потребителите, а стотици и хиляди домакинства и МСП използват тази възможност всяка година, за да преговорят своите ипотечни заеми, като по този начин спестяват хиляди евро. Тази практика също така породила идеята за приемане на Директивата за ипотечните кредити – Директива 2014/17/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 4 февруари 2014 г. относно договорите за кредити за жилищни недвижими имоти за потребители и за изменение на директиви 2008/48/ЕО и 2013/36/ЕС и Регламент (ЕС) № 1093/2010 (ОВ L 60, 28.2.2014 г., стр. 34).

4.2.1.3 Решаване на проблема със сложните и прекомерни такси за международни операции, които имат възпиращ ефект

12. *Какво още може да се направи на равнището на ЕС, за да се разреши проблемът с твърде високите такси за презгранични плащания (напр. кредитни преводи) с различни валути в ЕС?*

4.2.1.4 В Регламент (ЕО) № 924/2009 на Европейския парламент и на Съвета<sup>(26)</sup> вече са премахнати различията в таксите, приложими за трансграничните плащания в евро, спрямо съответните плащания в евро на национално равнище. Може да бъде извършена *ad hoc* оценка, за да се провери дали прилагането на тази разпоредба по отношение на всички валути в ЕС (т.е., съгласуването на трансграничните и националните такси за плащания, деноминирани в дадена валута) би било целесъобразно и от полза за потребителите. По отношение на информацията, предоставяна на потребителите на плащанията, съгласно новата Директива за платежните услуги 2 (ДПУ 2)<sup>(27)</sup> доставчиците на платежни услуги трябва да информират клиента – ползвател на платежни услуги (ППУ), преди той да се обвърже с договор или оферта, за всички такси, които трябва да плати на доставчика на платежни услуги, както и за действащия или референтния обменен курс, който ще се прилага за платежната трансакция, в случай че се налага обмен на валута. След като сделката е извършена, ДПУ 2 съдържа сходни разпоредби относно информацията, която доставчиците на платежни услуги трябва да предоставят на платеща и на получателя. ЕИСК счита, че не са необходими по-нататъшни действия, тъй като ДПУ 2 вече налага ясни изисквания за прозрачност за доставчиците на платежни услуги. Освен това прилагането на Регламент (ЕО) № 924/2009 относно презграничните плащания би могло да обхване и други, различни от еврото валути в ЕС.

13. *Необходимо ли е освен изискванията за разкриване на информация<sup>(28)</sup> да се предприемат някакви други мерки, за да се гарантира осведолеността на потребителите относно таксите за обмен на валута, когато извършват трансгранични трансакции?*

4.2.1.5 ЕИСК счита, че в Директивата за платежните услуги 2 се поставят ясни изисквания за прозрачност, които ще позволят на платците и получателите на плащанията да бъдат надлежно уведомявани за обменния курс, прилаган преди и след трансгранични трансакции. Тази директива трябва да бъде транспонирана в националното право до 13 януари 2018 г. и следователно не са необходими допълнителни действия.

4.2.2 Достъп до финансови услуги от всяко място в Европа

14. *Какво може да се направи, за да се ограничи неоправданата дискриминация въз основа на местопребиваване в сектора на финансовите услуги на дребно, включително застраховането?*

Предоставянето на финансови услуги на дребно зад граница не е лесно и може да се окаже икономически неизгодно за съответните оператори. Културните различия между потребителите може да са твърде значими по отношение на склонността за поемане на риск, поведение, опит и финансова грамотност. Банките са наясно, че доверието е ключов аспект на финансовите взаимоотношения. По тази причина те може да предпочетат установяването на връзка с клиенти, които споделят същите знания и имат разбираеми за тях очаквания. Но във всеки случай хармонизирането на правилата, изброени в отговора на въпрос 2, ще спомогне значително в това отношение.

4.2.2.1 За застрахователите местопребиваването е от значение, защото:

при вземането на решения, например за условията и ценообразуването на застраховки за жилища, трябва да се вземат под внимание местни фактори като климат или сеизмография; без определена критична маса е невъзможно да се предоставят услуги по удобен начин. Актюерските модели оперират с висока допустима граница на грешка, когато броят на използваните за изчисления събития не е достатъчно висок. Освен това при хеджиране на рискове чрез презастраховане моделите за презастраховане определят различни цени за хеджиране на местно равнище.

— Тези елементи правят предоставянето на застрахователни услуги и продукти в чужбина по-трудно, отколкото в страните, в които е налице достатъчен обем на операциите и това не бива да се разглежда като дискриминация въз основа на местожителството на клиента.

<sup>(26)</sup> ОВ L 266, 9.10.2009 г., стр. 11.

<sup>(27)</sup> ОВ L 319, 5.12.2007 г., стр. 1.

<sup>(28)</sup> ОВ L 271, 9.10.2002 г., стр. 16; ОВ L 176, 27.6.2013 г., стр. 338; ОВ L 267, 10.10.2009 г., стр. 7; ОВ L 319, 5.12.2007 г., стр. 1; (СОМ(2013) 547 final – С7-0230/2013 – 2013/0264 (COD)). Вж. член 59 и член 60, параграф 3.

- Трансграничното предоставяне на определени застрахователни продукти е много трудно и дори почти невъзможно в случаите, когато действителните потребности на клиента, които се обслужват от продуктите, силно зависят от културното многообразие и различията в поведението и рисковите фактори, които са строго определени на национално равнище.
- Трябва да се вземе предвид психологическият аспект на услугите. Застрахователните услуги се предоставят в момент, когато клиентът действително изпитва проблеми. В такъв момент може да се очаква да има нужда от подкрепа и разбиране. Ако е сключил договора за застрахователния продукт в интернет с чуждестранно дружество и вероятно е ползвал език, различен от майчиния му, той може да усеща несигурност в момента, когато се нуждае от такава подкрепа.
- В някои държави членки в случай на шети клиентите предпочитат да им бъдат изплатени парични суми, докато в други държави членки предпочитат всичко да бъде поправено.

#### 4.2.2.2 По-голяма преносимост на продуктите

15. *Какво може да се направи на равнището на ЕС, за да се улесни преносимостта на финансовите продукти на дребно — например животозастраховането и частното здравно осигуряване?*

4.2.2.2.1 Като цяло застрахователните продукти, които предлагат възнаграждение или просто изплащане, биха били по-лесно преносими в сравнение с онези, които предлагат услуга или обработка на искове.

4.2.2.2.2 Животозастрахователните продукти вече са преносими до известна степен, в смисъл че покритието на клиента важи при пътуване в чужбина, освен в конкретни случаи на пътувания до високорискови държави. Местното животозастраховане също му осигурява покритие независимо от местоположението му. Остава обаче казусът, при който титуляр на полиса се мести в друга държава не за да пътува, а за да смени постоянното си местожителство. В такава ситуация той следва да може да продължи застраховката си след корекция на премията или покритието на полицата. Всичко това са случаи, в които застрахователните продукти предлагат определена сума пари.

4.2.2.2.3 Други застрахователни продукти не са лесно преносими *per se*, тъй като техните условия са тясно свързани със специфични за страната елементи. В случая на здравното осигуряване например проектирането и ценообразуването на продукта зависят почти изцяло от предвиденото от системата за обществено здравеопазване покритие във всяка отделна страна.

4.2.2.2.4 Въпросът за мащаба също е свързан с това: адаптирането на продукта специално за потребителя спрямо действителните условия, които той може да поиска, когато живее в чужбина, теоретично е възможно, но това би означавало отказ от възможностите за постигане на икономии от мащаба. Продуктът би бил твърде пригоден за неговия случай и предоставящият продукта субект би бил по-малко конкурентоспособен от действителните местни доставчици. Най-добрият вариант би бил насърчаването на сътрудничеството между застрахователните дружества, опериращи в различни европейски държави.

4.2.2.3 Друг случай на предоставящи услуги застрахователни продукти са жилищните и автомобилните застраховки. Тези продукти предлагат възстановяване на щетите или справяне с пътнотранспортни произшествия и изискват застрахователното дружество да има споразумения с доставчици на услуги в цялата страна, което изисква определен мащаб, позволяващ търговска жизнеспособност. В случая най-добрият вариант би бил насърчаване на сътрудничеството с местни (застрахователни) дружества за предлагане на тази услуга в други държави.

#### 4.2.2.4 Улесняване на достъпа до застраховка за професионална отговорност и на трансграничното ѝ признаване

16. *Какво може да се направи на равнището на ЕС, за да се улеснят достъпът на доставчиците на услуги до задължителната застраховка за професионална отговорност и трансграничното ѝ признаване?*

4.2.3 Един от начините за предоставяне на достъп до задължителна професионална отговорност на трансгранична основа би бил хармонизирането на сумите и условията за задължителна професионална отговорност.

4.2.3.1 Изграждане на надеждност и доверие, за да могат гражданите да се възползват от възможностите, които се предлагат на други места в Европа



#### 4.2.3.2 Улесняване на достъпа до застраховка за професионална отговорност и на трансграничното ѝ признаване

17. *Необходими ли са допълнителни действия на равнището на ЕС, за да се подобрят прозрачността и сравнимостта на финансовите продукти (особено чрез цифрови решения) с оглед засилване на доверието на потребителите?*

4.2.3.2.1 ЕИСК счита, че независимите уебсайтове, които предоставят информация и дават възможност за сравнение на конкретни продукти и услуги, предлагани от различни доставчици в различни държави членки, могат да бъдат добра възможност за повишаване на осведомеността. Той силно подкрепя идеята за създаден специално за целта официален сайт, който би могъл да бъде поддържан от определен на законодателно ниво администратор, а доставчиците да бъдат задължени на определен период от време да актуализират съответната информация самостоятелно или чрез мрежа, създадена от потребителските организации в държавите членки. Също така различни уебсайтове биха могли да бъдат свързани в децентрализирана взаимосвързана система.

Когато цифровите решения се ползват за сравнение, платформите трябва да предоставят ясна информация относно сравняването на еквивалентни продукти и рисковете, които потребителите биха понесли при ползването им. Когато са налице повече различия, отколкото платформата може да сравни (обикновено платформите се фокусират основно върху цената), трябва ясно да се посочат характеристиките, които не се сравняват. Трябва да се изброят и всички важни условия, които имат отношение към диференцирането на продуктите. Клиентите следва да бъдат ясно предупредявани за възможните рискове, когато ползват платформи за сравнение (например при обобщаване на лични данни).

4.2.3.2.2 Сравняването трябва да бъде по съществени параметри и да не бъде подвеждащо. Употребата на лични данни трябва да бъде ограничена до абсолютно необходимия минимум, така че да се предложи добавена стойност на потребителите, като информацията се предоставя по ясен и лесно разбираем начин.

#### 4.2.3.3 Подобряване на правната защита в областта на финансовите услуги на дребно

18. *Трябва ли да бъдат предприети някакви мерки за повишаване на осведомеността на потребителите относно FIN-NET и ефективността ѝ във връзка с прилагането на Директивата относно алтернативното решаване на спорове?*

4.2.3.3.1 Извънсъдебното решаване на спорове е значително по-гъвкава процедура от съдебното производство – по-евтина, по-бърза, с много по-малко формалности. Такава процедура е особено полезна именно в международен план и предвид желаното нарастване на трансграничното предлагане и търсене на финансови услуги, ролята на FIN-NET би следвало да се засилва. За съжаление, осведомеността на потребителите за възможностите на FIN-NET на този етап е сравнително ниска и следва да се предприемат мерки в това отношение. Нещо повече, не всички държави – членки на ЕС, са членове и на FIN-NET – само 22 от общо 28<sup>(29)</sup>. Ако това положение се запази, видимо FIN-NET няма да може да бъде използвана като инфраструктура, улесняваща изграждането на единен пазар на финансови услуги. В тази връзка следва добре да се обмислят възможностите за нормативно изискване в тази насока.

19. *Имат ли потребителите подходящ достъп до финансови обезщетения в случаите на неправомерни продажби на финансови и застрахователни услуги на дребно? Ако нямат, какво би могло да се направи, за да се гарантира този достъп?*

4.2.3.3.2 В повечето случаи няма такъв достъп. Концепцията за неправомерни продажби все още до голяма степен не се разбира и не намира практическо приложение поради неясната ѝ формулировка и липсата на адекватен опит у регулаторните органи<sup>(30)</sup>. На много места тестовете за определяне на подходящи финансови продукти за клиентите са формални и не водят до избора на най-подходящите за тях продукти.

<sup>(29)</sup> Понастоящем FIN-NET има 56 членове от 22 държави членки и нови организации постоянно кандидатстват за членство — процес, който може да се очаква да се ускори след приемането на Директивата за алтернативно разрешаване на спорове (АРС)— Директива на Дирекция „Големи предприятия и международни структури“ относно изпълнението на искания за информация и документи, 28 февруари 2014 г.

<sup>(30)</sup> Понятието за неправомерни продажби е подробно обяснено в параграф 3.7. Този проблем ще се преодолее частично с прилагането на Директивата относно пазарите на финансови инструменти и изпитването за стабилност, което тя предвижда за определени видове продукти. Вж. бележка под линия 3.

4.2.3.3.3 Гарантирането на достъп до финансови обезщетения може да стане, ако се въведе единна, прецизна и практически ориентирана дефиниция за това кои продажби са „неправомерни“ и се наложи обшооевропейска регулаторна практика за санкционирането на такива продажби <sup>(31)</sup>.

4.2.3.4 Защита на пострадалите лица при обявяване на автомобилни застрахователи в несъстоятелност

20. *Необходими ли са действия, за да се гарантира, че лицата, пострадали при пътнотранспортни произшествия, ще бъдат обезщетени от гаранционни фондове в други държави членки, ако застрахователната компания бъде обявена в несъстоятелност?*

4.2.3.5 Налице е пример за добра практика в Испания. Испанската организация „Consortio de Compensación de Seguros“ действа като застраховател, в случай че няма застрахователно дружество, което да поеме риска, или при липсата на застрахователно дружество – например в случай на неплатежоспособност, и винаги въз основа на принципа на субсидиарност. Гаранцията на тази организация е приложима само за испански организации. Европейската комисия ще трябва да изиска сходна схема във всички държави членки, за да се гарантира, че лицата, пострадали при пътнотранспортни произшествия, ще бъдат обезщетени на същото равнище. Би могло да се предвиди прилагането на сходен инструмент на европейска основа в страни, в които няма такъв.

4.2.3.6 По-голяма прозрачност и сравнимост при сключване на допълнителна застраховка

21. *Какви допълнителни мерки може да бъдат предприети, за да се повиши прозрачността по отношение на допълнителните застрахователни продукти и да се гарантира, че потребителите могат да вземат достатъчно информирани решения при покупка на тези продукти? Необходимо ли е да се предприемат конкретни мерки по отношение на допълнителните продукти в сектора за отдаване на автомобили под наем?*

4.2.3.6.1 Новата Директива относно разпространението на застрахователни продукти <sup>(32)</sup> засили изискванията за прозрачност на информацията за разпространителите на застрахователни продукти, включително – макар и с известни ограничения (прагове) – за допълнителните застрахователни посредници. В допълнение пет големи дружества за отдаване на автомобили под наем поеа ангажимент през 2015 г. да подобрят своите уебсайтове с цел предоставяне на по-ясна информация на потребителите относно незадължителните освобождавания и застрахователните продукти. Това са добри стъпки напред. Държавите членки разполагат със срок до 23 февруари 2018 г. за транспониране на Директивата относно разпространението на застрахователни продукти и поради това е твърде рано да се каже дали са необходими допълнителни мерки. Същевременно изглежда е препоръчително Комисията да следи за спазването на ангажиментите на дружествата за отдаване на автомобили под наем, което не се отнася само за застрахователните продукти, както и да обмисли допълнителни мерки за повишаване на прозрачността и предотвратяване на последици в ущърб на потребителите.

4.2.3.6.2 В случая на сектора на отдаване на автомобили под наем е важно да се отчете фактът, че изискванията за допълнителните продукти често се различават в зависимост от рисковия профил на лицето, наемашо автомобила (обикновено свързан с лимит на кредитна карта) или в зависимост от процента на исковете при пътнотранспортни произшествия или други пазарни характеристики на държавата членка. Но във всеки случай предоговорната информация и усилията за осигуряване на сравнимост между различните предложения са важни за потребителите и поради това е желателно да се изчака до пълното въвеждане на изискванията на тази директива с оглед анализиране на необходимостта от допълнителни мерки.

### 4.3 Създаване на нови пазарни възможности за доставчиците

4.3.1 Посрещане на предизвикателствата и възможностите, свързани с цифровизацията

4.3.1.1 Съдействие за предприятията по-добре да използват цифровизацията

22. *Какво може да се направи на равнището на ЕС, за да се подпомогнат предприятията да създават и да предоставят иновативни цифрови финансови услуги в Европа, като същевременно се гарантират подходяща степен на сигурност и защита на потребителите?*

4.3.1.1.1 ЕИСК приветства насърчането на иновативни цифрови финансови услуги в цяла Европа. Въпреки това той признава, че банките са най-големите доставчици на финансови услуги и те също трябва да бъдат насърчавани да се възползват активно от възможностите, предлагани от цифровата революция. За тази цел те трябва да бъдат обект на прилагане на същите правила като техните конкуренти, предоставящи сходни услуги, което поражда необходимостта от преразглеждане на основни пластове на банковите регулации в голям брой области, така че да се осигурят равни конкурентни условия по отношение на:

<sup>(31)</sup> ОВ С 271, 19.9.2013 г., стр. 61 и ОВ С 18, 19.1.2011 г., стр. 24.

<sup>(32)</sup> ОВ L 26, 2.2.2016 г., стр. 19.

- пруденциални изисквания;
- осигуряване на платежни услуги;
- приложимост на изискванията към процедурите „познавай клиента си“ и за превенция на изпирането на пари;
- препоръки относно сигурността при извършването на плащания;
- най-съвременна електронна защита.

#### 4.3.1.2 Въвеждане на електронен подпис и проверка на самоличността

23. *Необходими ли са допълнителни действия, за да се подобри прилагането на законодателството за борба срещу изпирането на пари на равнището на ЕС, и по-специално за да се гарантира, че доставчиците на услуги могат да установяват самоличността на клиентите от разстояние, като същевременно се спазват стандартите при сега действащата уредба?*

4.3.1.2.1 Все още се наблюдават различия между регулацията за електронна идентификация и изискванията към процедурите „познавай клиента си“ и за превенция на изпирането на пари. Съществуващите регулации изискват лична идентификация, както и извършване на лична оценка за приемането на клиентите на постоянна основа. Тези изисквания ограничават разработването на изцяло цифрови финансови услуги, като поставят значителни пречки пред привличането на нови потребители и увеличават разходите.

4.3.1.2.2 Необходими са допълнителни действия, за да се преодолее липсата на общоевропейски механизъм за електронна идентификация и електронни подписи, която се дължи на различия в националните практики: въпреки че регулацията поставя общи стандарти по отношение на цифровия подпис в държавите членки, начинът, по който те се прилагат на национално равнище от местни оператори възпрепятства трансграничното признаване на цифровите подписи. Местните цифрови оператори не са свързани помежду си и това ограничава техния капацитет да предоставят на европейските потребители напълно цифровизирани финансови услуги.

24. *Необходими ли са допълнителни действия, за да се насърчи приемането и използването на електронната идентификация и електронните подписи при финансовите услуги на дребно, включително във връзка със стандартите за сигурност?*

4.3.1.2.3 Да, необходими са действия по отношение на:

- подкрепа за създаването на независими сертифициращи агенции, които да верифицират самоличността на цифровите клиенти и да извършват проучване за целите на личното разпознаване на клиента;
- изясняване на противоречивите аспекти на регулациите по отношение на цифровата идентификация и процедурите за превенция на прането на пари и „познавай клиента си“;
- установяване на сътрудничество между финансовите предприятия и европейските и националните регулатори при изработването на общи стандарти за цифрова идентификация на подписите, които да бъдат възприети и от публичната администрация, и от финансовите предприятия;
- разглеждане на възможността за възприемане на единна европейска цифрова идентификация и подпис, които евентуално да бъдат основа за идентификация на потребителите и от страна на финансовите институции.

4.3.1.3 Подобряване на достъпа до финансови данни и на тяхната използваемост

25. *Според вас какъв вид информация е необходима за изготвяне на оценки на кредитоспособността?*

4.3.1.3.1 Въпреки че е налице принципно съгласие по това кои аспекти на финансовата ситуация на клиентите следва да бъдат ползвани при оценка на тяхната кредитоспособност, кредиторите ползват своята собствена експертна оценка и вътрешни методологии за оценка и управление на всяка конкретна заявка. Поради тази причина следва да се избягват инициативи, които задължават банките или други кредитни институции да споделят обработената информация, която получават във връзка с кредитоспособността на клиентите. В същото време суровите (необработените) данни може да се споделят с позволенieto на съответния клиент и в съответствие със стандартите на ЕС за защита на данните. Това би подобрило съпоставимостта на оценката на кредитоспособността.

26. Увеличеното използване на лични данни от финансов и нефинансов характер от предприятията (включително от фирми, чиято основна дейност до момента не е във финансовия сектор) налага ли допълнителни действия, за да се улесни предоставянето на услуги или да се гарантира защитата на потребителите?

4.3.1.3.2 Финансовите институции полагат усилия да опознаят по-добре потребителското поведение, за да бъдат в състояние по-успешно да диверсифицират и персонализират продуктите и услугите си. Все пак няма ясни правила за това как да се ползват събраните данни, дори и при наличие на съгласие от страна на потребителите. ЕИСК намира за желателно да се предостави по-голяма яснота по отношение на приложимостта на правилата в тази област, така че да се гарантира защитата на потребителите, като в същото време им се предостави възможността да се възползват от финансовите иновации.

27. Следва ли да бъдат засилен изискванията относно формата, съдържанието и достъпността на историята за застрахователни претенции (например по отношение на обхванатия период или съдържанието), за да се гарантира, че предприятията са в състояние да предоставят трансгранични услуги?

4.3.1.3.3 Застрахователната история съдържа чувствителни лични данни, предоставени от клиентите. Застрахователното дружество в държавата на клиента не може да предава тази информация на която и да е друга заинтересована страна, различна от действителния клиент. Клиентът решава дали да предостави тази история на ново застрахователно дружество. Това не означава създаване на пречки за трансграничните услуги, тъй като клиентът може да пренесе тази история в страна по негов избор. В същото време Комисията, подпомогната от ЕОЗППО, следва да разгледа начини за насърчване на стандартизиране на обмена на историите за претенции между застрахователни дружества и приемането на системата бонус-малус.

4.3.1.4 По-лесно предлагане на следпродажбени услуги

28. Необходими ли са допълнителни действия за подпомагане на предприятията при предоставянето на следдоговорни услуги в друга държава членка, в която нямат дъщерно дружество или клон?

4.3.1.4.1 Следдоговорните услуги в друга държава членка не следва да се различават от следдоговорните услуги в страната, от която се предлагат съответните продукти. Това означава, че трансграничното предлагане на финансови продукти трябва да разглежда съответния продукт и следдоговорните услуги, свързани с него, като едно цяло. Спазването на този принцип трябва да бъде гарантирано, в противен случай потребителите ще бъдат поставени в неравноправни условия. Важно е съответните регулаторни органи да следят за прилагането на този принцип.

4.3.1.4.2 Платформите за подкрепа на предприятията (дружествата) при трансграничното предлагане на техните продукти следва да включват също така раздели за следдоговорни услуги. Насърчаването на дружествата да формират групи и да работят заедно за постигане на достатъчен мащаб на дейността е практичен начин за предлагане на такива следдоговорни услуги.

4.3.1.5 Сближаване на процедурите за несъстоятелност на физически лица, оценка на имоти и изпълнение върху обеспечения

29. Необходими ли са допълнителни действия за насърчване на заемодателите да предоставят трансгранични ипотечни кредити или заемти?

4.3.1.5.1 Основният проблем в тази сфера е свързан с принудителното събиране на вземанията при неизпълнение на задълженията по договор за кредит от страна на кредитополучателя. Предвид посоченото, заемодателите на този етап не отчитат като перспективно трансграничното предоставяне на ипотечни кредити, с оглед на което са необходими допълнителни действия, за да бъде стимулиран вътрешният пазар на ЕС в това отношение.

4.3.1.5.2 Ипотечните кредити и заемите са сред финансовите продукти, чието трансгранично предлагане е свързано с най-многобройни и най-трудни за преодоляване пречки. От цялата палитра на финансовите услуги на дребно вероятно именно за тях процесът на преодоляване на пречките ще бъде най-дълъг. Затова на този етап е по-добре първоначално усилията да се фокусират и да се набере практически опит и инерция чрез активна работа върху другите финансови услуги на дребно, за които пречките са по-малко.

4.3.2 Спазване на различните регулаторни изисквания в приемащите държави членки

4.3.2.1 Улесняване на предприятията да спазват правните изисквания, приложими в други държави членки

30. *Необходими ли са действия на равнището на ЕС, за да се осигури достъп до практическа помощ от страна на правителствата на държавите членки или националните компетентни органи (напр. чрез обслужване на едно гише) с цел да се улеснят трансграничните продажби на финансови услуги, по-специално за иновативни предприятия или продукти?*

4.3.2.1.1 Непоследователно и противоречиво приложение на европейското законодателство в отделни държави членки съществува в редица области, например при предлагането на инвестиционни продукти, но не само в тази област. Затова е необходимо да се потърси съдействието на националните органи да елиминират практиките за „свръхрегулиране“.

Добра инициатива е и мрежата СОЛВИТ, която на равнището на ЕС подпомага предприятията при проблеми с публични органи, които не прилагат правилно законодателството на ЕС, а единните звена за контакт им оказват съдействие във връзка със задълженията им при предоставянето на трансгранични услуги<sup>(33)</sup>.

4.3.2.1.2 Въз основа на опита на СОЛВИТ е логично да се положат усилия, за да се постигне решение, насочено конкретно към финансовите продукти, към по-добро сътрудничество и координация между националните регулаторни органи, включително помощ от регулатори за иновативните фирми, с цел те да разберат своите задължения.

31. *Какви стъпки биха били най-полезни, за да могат предприятията по-лесно да се възползват от предимствата на свободата на установяване или свободното предоставяне на услуги за иновативни продукти (например оптимизирано сътрудничество между надзорните органи на приемащата държава и на държавата по произход)?*

4.3.2.2 Пълноценно използване на свободата на установяване

За застрахователите често е необходимо да присъстват на местно равнище, за да познават по-добре риска на място и потребителите, които трябва да бъдат обхванати. Ето защо свободата на установяване по места е от съществено значение за застрахователи като напр. взаимозастрахователните дружества. Фактът, че не съществува европейско признаване на формите на предприятията от социалната икономика, включително взаимозастрахователните дружества, пречи на установяването им в държави членки, които не ги признават, което възпрепятства трансграничното им развитие, както и развитието на пазарите и конкуренцията. ЕИСК призовава Комисията, Съвета на Европейския съюз, Европейския парламент и държавите членки да ускорят признаването на взаимоспомагателния модел в Европейския съюз.

4.3.2.3 Създаване на автономни или по-добре хармонизирани правни режими в рамките на ЕС

32. *За кои финансови услуги на дребно стандартизацията или режимите на присъединяване биха били най-ефективни с цел да се преодолеят различията в законодателствата на държавите членки?*

4.3.2.3.1 От гледна точка на трансграничното разпространение следните въпроси заслужават внимание:

- идентификация на клиента чрез електронни сертификати. ЕИСК счита за наложително на общностно ниво (например от Европейския орган за ценни книжа и пазари) да се поддържа регистър на признатите издатели на електронни сертификати при предоставяне на финансови услуги от разстояние;
- възможността доставчиците на финансови услуги да знаят кредитната история на клиентите. Поддържането на кредитен регистър на равнище ЕС е от решаващо значение за трансграничното предлагане на финансови услуги, специално тези, свързани с кредитиране;
- процедурите за конфискация на обезпечения, които се предоставят за отпускане на кредит. Ресурси и усилия следва да бъдат насочени към създаване на уеднаквена общностна законодателна рамка за реализирането на обезпеченията при трансграничното предоставяне на финансови услуги;
- що се отнася до застрахователните продукти, тези, които предлагат обезщетение, се стандартизират по-лесно. Клиентът ще получи парична сума независимо от местоположението си. Необходимо е единствено дружеството да е в състояние да направи оценка на риска. Животозастраховането е добър пример. Стандартизацията и преносимостта обаче не са възможни за застрахователните продукти, които предлагат услуга (като например възстановяване на щети). Това важи особено за продукти като например здравни застрахователни продукти.

<sup>(33)</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/eu-go/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/index_en.htm).

33. *Необходими ли са допълнителни действия на равнището на ЕС във връзка с принципа за „локализиране на риска“ в законодателството в областта на застраховането, както и за разясняване на правилата за общото благо в застрахователния сектор?*

4.3.2.3.2 Локализирането на риска обикновено е на мястото на обичайно местопребиваване на застрахованото лице, с някои изключения в случаи на недвижими имоти, когато се приема местоположението на сградата. Този принцип обикновено е стандартизиран в световен мащаб и поражда правни и данъчни последици за участващите страни. ЕИСК счита, че принципът на локализиране на риска в застраховането е подходящ за целта. Въпреки това той разбира, че е необходимо преразглеждане на правилата за „общото благо“, тъй като те дават възможност на държавите членки да приемат законодателство, което вероятно ще възпрепятства трансграничното разпространение на застрахователните продукти.

Брюксел, 27 април 2016 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Към модерна и по-европейска рамка за авторското право“**

[COM(2015) 626 final]

(2016/C 264/06)

**Докладчик: г-н Denis MEYNENT**

На 22 декември 2015 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 до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Към модерна и по-европейска рамка за авторското право“*

[COM(2015) 626 final].

Секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 13 април 2016 г.

На 516-ата си пленарна сесия, проведена на 27 и 28 април 2016 г. (заседание от 27 април 2016 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 216 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 10 гласа „въздържал се“.

## **1. Заключение и препоръки**

1.1 ЕИСК изразява съжаление, че в това съобщение Комисията не представя по-конкретни предложения и се задоволява с изброяването в списък на стъпките, без да изразява становище, което е в ущърб на правилното структуриране на дебата.

1.2 Авторското право остава основно средство за защита и справедливо възнаграждение за авторите и участниците в разпространението на произведения и представления по взаимосвързани цифрови мрежи.

1.3 Комитетът призовава за бърза ратификация на Договора от Маракеш; трябва да се отдава приоритет и на изключенията в областта на образованието, научните изследвания и обмена на знания; той също така се обявява в полза на цифровизацията на осиротели произведения.

1.4 ЕИСК счита, че европейското хармонизиране в областта на копирането за лично ползване е възможно и желателно. Значителна част от средствата, получени от възнаграждения за копиране за лично ползване, следва логично да бъде насочена към финансиране на литературното и художественото творчество и насърчаване на културното многообразие и към обществените блага, например в областта на образованието и научните изследвания.

1.5 ЕИСК настоява за въвеждането на правна рамка, която да благоприятства едновременно създаването на произведения, защитени с авторски права, и участието на нови модели на лицензиране и нови бизнес модели в изграждането на единния европейски пазар, като се запазят свободата на договаряне и правото на авторите и творците да се възползват напълно от плодотворите на своето творчество.

1.6 ЕИСК счита, че регламентът е най-предпочитаното средство за изграждане на цифровия единен пазар; също така трябва да се укрепи съществуващото законодателство.

1.7 ЕИСК приканва Комисията да извърши задълбочени проучвания и изследвания на бизнес модели, свързани със свободните лицензи, относно тяхната настояща и потенциална икономическа значимост, относно приходите и работните места, които биха могли да генерират в различните области, както и относно евентуалните законодателни предложения, които биха били полезни за тяхното популяризиране и използване.

1.8 ЕИСК смята, че културното многообразие на Европа е в основата на европейската идентичност и трябва да се стимулира и насърчава сред държавите членки.

1.9 В борбата срещу нарушенията на авторското право трябва да се преустановят и санкционират преди всичко нарушенията от търговски мащаб; сътрудничеството и обменът на информация между правоприлагащите органи и съдебните администрации на държавите членки са от съществено значение за тази цел.

1.10 Следва да се разгледа въпросът за прехвърлянето на стойност в онлайн средата, която понастоящем облагодетелства самозвани посредници, които заобикалят правилата за съгласието и възнаграждението на творците.

## 2. Предложения на Комисията

2.1 Разглежданият план за действие цели да се модернизират европейските правила на авторските права. В своето съобщение Комисията излага основните елементи за реализиране на стратегията си за единен цифров пазар: разширяване на достъпа до съдържание в рамките на Съюза, предвиждане на изключения от авторското право, създаване на по-справедлив пазар и борба срещу търговското пиратство, като същевременно насърчава дългосрочното хармонизиране на авторските права.

2.2 В съобщението се представя именно такова предложение за регламент относно трансграничната преносимост на услугите за онлайн съдържание<sup>(1)</sup>, която ще представлява ново право за европейските потребители и която трябва да се превърне в реалност през 2017 г. – годината, в която ще бъдат премахнати и таксите за роуминг в Съюза.

## 3. Въведение

3.1 Движенията на цифрово съдържание между европейските държави са твърде малко (4 % от общия брой), докато по-голямата част от цифровите услуги са разположени в САЩ, а останалата част от движението е в рамките на националните граници. За момента европейският цифров единен пазар е много слабо развит. Продължава да има бариери, които представляват препятствие по-конкретно пред културния обмен за много европейски езикови малцинства, намиращи се от двете страни на различни национални граници.

3.2 В своята програма „Ново начало за Европа“<sup>(2)</sup> председателят на Комисията определи като приоритет постигането на обширен свързан цифров пазар за всички държави – членки на ЕС, без национална дискриминация.

3.3 Авторското право е правният стълб на творчеството, на който се основава възнаграждението на авторите, творците, изпълнителните и останалите носители на права, а в по-общ план и самата екосистема на културните и творческите дейности и отрасли. Авторското право е териториално право, различно в отделните държави членки. Навсякъде се предоставят изключителни и съществени права на притежателите на правата, които получават доходи не само от лицензи, но и от самата вероятност произведението да бъде копирано на други носители или дадено на трети лица от страна на купувача на лиценз, без да е необходимо да се доказва, че копирането е действително направено (дължима сума за копиране за лично ползване и данък върху празните носители, които могат да се използват за незаконно копиране); съществуват дори наказателноправни квалификации за деяния, извършени добросъвестно и честно от страна на потребителите, за разлика от други държави, в които такива деяния са позволени.

3.4 Изключенията от авторското право и неговите ограничения са минимални във всички държави. Създадено по времето на книгопечатането и за технологиите по онова време, на първо място за издаването на книги и след това за публикуването на вестници, списания и музикални партитури, авторското право вече не съответства изцяло на напредъка на цифровизацията и непрекъснато развиващите се взаимосвързани ширококоловни мрежи, и следва да се прецизира. В други области, като например новите практики за достъп до музика и аудиовизуални произведения, сложността на управлението на правата е нараснала вследствие на фрагментирането на репертоара – проблем, който следва да бъде решен с новата директива относно колективното управление на авторското право<sup>(3)</sup>. От грамофонната плоча до DVD малко неща са се променили, по-специално по отношение на разпространението и отдаването под наем на произведенията. Новите технологии напълно преобработиха модела и почти всички магазини за продажба на дискове и DVD изчезнаха за сметка на нови форми на онлайн разпространение или отдаване под наем на цифрово съдържание. Същото се отнася за киното, телевизията и всички изкуства, които могат да бъдат представени онлайн.

3.5 Липсата на значителни промени в приложимото законодателство не позволява да се използват пълноценно всички възможности, предоставяни от цифровизацията на произведения и нематериални творения, както и тяхното движение в интернет, който се развива и става повсеместен много бързо.

<sup>(1)</sup> COM(2015) 627 final (вж. стр. 86 от настоящия брой на Официален вестник).

<sup>(2)</sup> [http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/pg\\_fr\\_0.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/pg_fr_0.pdf).

<sup>(3)</sup> ОВ L 84, 20.3.2014 г., стр. 72; ОВ С 44, 15.2.2013 г., стр. 104.



#### 4. Общи бележки

4.1 ЕИСК изразява съжаление, че в това съобщение Комисията не представя по-конкретни предложения и се задоволява с изброяването в списък на стъпките, без да изразява становище, което е в ущърб на правилното структуриране на дебата.

4.2 В становището си от 26 октомври 2006 г. <sup>(4)</sup> ЕИСК призова по-специално Комисията да представи предложения за насърчаване и защита на свободните лицензи, включително LGPL за техническа документация или „Creative Commons“ за литературни и художествени произведения. Но независимо от важноста на този въпрос – по-голямата част от сървърите и сървърните паркове в света работят под свободни лицензи като Debian, или GPL за GNU/Linux, е нужно да се отбележи, че оттогава насам няма предложение в този смисъл от страна на Комисията.

4.3 Това оказва неблагоприятно въздействие върху развитието на движението на трансгранични данни и услуги в рамките на единния европейски пазар. „Creative Commons“ и публичното пространство са наистина нови универсални територии, появили се чрез цифровизацията и свързаната мрежа, докато разпокъсаността на правото създава толкова пречки, колкото граничните бариери пред трансграничната търговия.

4.4 Правото трябва да позволява реализиране на изключителните възможности на интернет за автори и творци, от една страна, и за потребители, от друга страна, а не да ги възпрепятства и да създава ограничения. Европейското законодателство следва да даде възможност за премахването на възможно най-много препятствия пред трансграничния обмен, който засяга малцинствените езици в Европейския съюз, и да позволи по-лесен достъп до услугите и произведенията.

4.5 Вместо да се страхуват от това развитие, притежателите на правата трябва по-скоро да се възползват от възможностите. Свободен не означава автоматично безплатен, а свободният софтуер например позволява различен „бизнес модел“, който се основава на услугата и създаването на работни места, за разлика от някои от настоящите практики, при които се отдава предимство на печалбата на собственика и на неговата правна закрила.

4.6 ЕИСК отново приканва Комисията да извърши задълбочени проучвания и изследвания на бизнес модели, свързани със свободните лицензи, относно тяхната настояща и потенциална икономическа значимост, относно приходите и работните места, които биха могли да генерират в различните области, както и относно евентуалните законодателни предложения, които биха били полезни за тяхното популяризиране и използване.

4.7 Особено внимание заслужават практики, като например публикуването онлайн на научни публикации под свободни лицензи, доклади за проучвания, проведени с помощта на държавни субсидии, университетски курсове – като всички курсове, предлагани от Масачузетския технологичен институт (MIT) – за компенсиране на непропорционалните разходи за висше образование в някои държави, и тези практики трябва да бъдат проучени с оглед възможната им приложимост в ЕС (масови отворени онлайн курсове – MOOC). От тази гледна точка висшето образование и културата стават общи блага, които спомагат за реализиране на обществото на знанието, което искаме да развиваме в ЕС.

4.8 Начинът на производство се променя и нематериалните стоки и услуги, разпространявани от взаимосвързани мрежи, са нов хоризонт за икономическото развитие и за създаването на работни места и иновативни предприятия. Начините на потребление са започнали да се променят и тези нови начини се налагат бързо, но трябва да е ясно, че въпреки този факт, европейският единен пазар все още не съществува по отношение на настоящите доставчици на нематериални услуги. Това се дължи на първо място на различните културни предпочитания и практики в държавите членки, на говорения от потребителите език, а също и на разпокъсаността на авторското право, което не улеснява развитието на европейския пазар и създаването на многотериториално или дори европейско лицензиране.

4.9 ЕИСК настоява за въвеждането на правна рамка, която да благоприятства едновременно създаването на произведения, защитени с авторски права, и участието на нови модели на лицензиране и нови бизнес модели в изграждането на единния европейски пазар, като се запазят свободата на договаряне и правото на авторите и творците да се възползват напълно от плодовете на своето творчество. Тези нови модели могат да се развиват успоредно с моделите, съдържащи се в договорите на Световната организация за интелектуална собственост (СОИС). Този въпрос трябва да бъде неразривна част от програмата в областта на цифровите технологии, която Комисията обяви през май 2015 г., и от разглеждания план за модернизация на авторското право.

<sup>(4)</sup> ОВ С 324, 30.12.2006 г., стр. 8.

4.10 Друга пречка представляват изключенията; ЕИСК призовава държавите членки да ратифицират възможно най-скоро Договора от Маракеш, който установява изключение за слепите или за хората с увредено зрение. ЕС подписа този договор, но единствено държавите членки могат да го ратифицират поотделно с оглед на влизането му в сила. ЕИСК препоръчва на Комисията да последва становището на Европейския парламент от 9 юли 2015 г. и да насърчи държавите членки да ратифицират възможно най-скоро този важен договор, по който е много трудно да се преговаря поради консервативните нагласи на някои от заинтересованите страни. Комитетът също така настоява Европейският съвет да направи всичко възможно, за да ускори процеса на ратификация.

4.11 Необходимо е също така да се увеличи създаването на произведения, достъпни за слепите или за хората с увредено зрение, тъй като повече от 95 % от книгите в момента не са достъпни за тях.

4.12 Други изключения, свързани с цифровата ера и мрежите, също трябва да бъдат взети под внимание, особено по отношение на публичния научно-изследователски сектор, цифровизацията от страна на академични и обществени библиотеки на литературни произведения, които са обществено достояние или са осиротели, и отдаването под наем на цифрови книги и аудио- и видеоносители, като се има предвид бързото развитие на електронните четци и голямото разнообразие от нови носители. В същото време е важно да се отбележи, че някои технологични отрасли се опитват отново да осигурят защита на произведения, които вече са обществено достояние, ограничавайки достъпа за търговски стратегии.

4.13 Географското разделяне на зони също пречи на разпространението на произведения. Това се отразява на всички потенциални потребители, но най-вече на многобройните езикови малцинства в ЕС поради различията между политическата и езиковата карта на Европа, наследството от историята и последиците от войните през XIX и XX век. Възходът на популистките и националистическите изказвания изисква спешно политическо решение на проблема. Европейската харта за регионалните езици е ратифицирана от редица държави, но например културното влияние на телевизионните програми на регионални езици е значително намалено поради настоящите пречки.

4.14 ЕИСК смята, че културното многообразие на Европа е в основата на европейската идентичност и трябва да се стимулира и насърчава сред държавите членки.

4.15 Тези въпроси са от приоритетно значение за ЕИСК, който насърчава Комисията да вземе предвид предложенията му, които не противоречат на международните договори в областта на авторското право и могат да открият нови възможности за реализацията на цифровия единен пазар в ЕС.

## 5. Специфични бележки

5.1 Ще бъдат необходими съществени промени в най-близко бъдеще, като се има предвид стратегията от 16 инициативи, публикувана през май 2015 г., и предходните общи забележки, в които се предлага мащабна нова инициатива за насърчване на общите блага, оперативната съвместимост и трансграничните връзки и свободните лицензи. В становищата си относно „Цифрови договорни права“ (INT/775) и „Икономика на споделянето и саморегулиране“ (INT/779) ЕИСК признава значението на авторското право за подходящото дефиниране на правата на заинтересованите страни в договорите за предоставяне на цифрово съдържание и в икономиката на споделянето.

5.2 ЕИСК отбелязва с интерес, че Комисията ясно уточнява, че правилата на Съюза за авторското право трябва да се приспособят, така че всички участници на пазара и всички граждани да могат да се възползват от потенциала на тази нова среда, и че е необходима по-европейска правна рамка, за да се преодолеят разпокъсаността и търканията в рамките на функциониращ единен пазар. Комитетът споделя тази цел, но отбелязва, че правителствата заемат защитна позиция по териториален признак като единствен начин за гарантиране на финансиране на творческите изяви. Съществуват и други способности и те трябва да бъдат проучени, без да се изключват никакви възможности, преди да бъдат обективно проучени алтернативите.

5.3 Комитетът не смята, че бездействието и отказът от промяна в областта на авторското право отговарят на бързите технологични промени и нововъведения в услугите и разпространението, които задължително се появяват и развиват с разволя на интернет и мрежите, както и на високоскоростния достъп. Той е съгласен с мнението на Комисията, че трябва „когато е необходимо, да пригоди правилата в областта на авторското право към новата технологична действителност, така че правилата да продължат да отговарят на своите цели“.

5.4 Налице е голяма разнородност и тя може да се прояви в още по-голяма степен в бъдеще по отношение на изключенията, които са тясно свързани с образованието, научните изследвания и достъпа до знания. Това може да засяга от обикновеното използване на пример или илюстрация или – ако не в практическо, то поне в правно отношение – до свободното предоставяне на произведения, книги или курсове за образователни цели.

5.5 Директива 2001/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета <sup>(5)</sup> относно авторското право съдържа списък с изключения. Изпълнението на елементите от този списък и тяхното развитие следва да бъдат обсъдени в съответствие с принципа на демокрация на участието, за да се постигне напредък по отношение на индивидуалните и колективните мнения и да се достигне до последователно и единно европейско право в областта на изключенията, които следва да бъдат ясно установени и определени с цел да се прилагат по-лесно. ЕИСК е съгласен с Комисията, че изключенията в областта на образованието, научните изследвания и обмена на знания трябва да бъдат приоритет; в същото време трябва да се предприеме проучване и на други обществени блага, за да се подготви бъдещето.

5.6 ЕИСК счита, че европейското хармонизиране в областта на копирането за лично ползване е възможно и желателно. Той ще подкрепи възможно най-скорошно действие на Комисията в тази връзка, тъй като националните различия представляват значителна пречка пред единния пазар на електронни стоки, въпреки че се появяват нови носители. Последователността е от съществено значение за свободното движение на стоки, включващи такива носители. При разпределението на приходите от възнаграждения върху носителите трябва да се вземе предвид, че повечето от тези носители не са предназначени за копирането на произведения, защитени с авторски права; значителна част от средствата следва логично да бъде насочена към финансиране на създаването и насърчаването на културното многообразие, както е случаят в някои държави, и към обществените блага, например в областта на образованието и научните изследвания.

5.7 Комитетът е убеден, че принципът на неутралност следва да остане неразделна част от интернет, за да се гарантира стриктното равенство на потребителите независимо от тяхната икономическа мощ. Неутралността на мрежата е основополагащ принцип на интернет, който гарантира, че телекомуникационните оператори не проявяват дискриминация спрямо комуникациите на потребителите си, а единствено предават информация. Този принцип позволява на всички потребители, независимо от техните финансови възможности, да получат достъп до същата мрежа в нейната цялост. Това определение и утвърждаването на защитата на тази неутралност трябва да бъдат ясно посочени в европейското законодателство.

5.8 В борбата срещу нарушенията на авторското право трябва да се преустановят и санкционират нарушенията от търговски мащаб, които лишават авторите от голяма част от приходите им. Комитетът вече нееднократно се е произнасял по проблемите на борбата срещу фалшифицирането на стоки и всички форми на нарушение на авторското право и сродните му права; ето защо прави препратка към предишните си становища, като отбелязва, че те остават напълно валидни <sup>(6)</sup>.

5.9 Авторското право остава основно средство за защита на автори и участници в разпространението на произведения и представления по взаимосвързани цифрови мрежи. За да се приспособи към шеметните технологични промени и нововъведения в разпространението и услугите, авторското право трябва да се развива. Тази модернизация трябва да бъде извършена в рамка, която да гарантира правата на творците и изпълнителите, справедливото възнаграждение за техните творчески усилия, тяхната връзка с търговския успех на произведенията и поддържането на високо ниво на защита и финансиране на произведенията. По-конкретно следва да се преразгледа правният статут на платформите за онлайн услуги от гледна точка на авторското право. Въпреки че днес са главният портал, чрез който ползвателите получават достъп до онлайн съдържание, платформите за услуги претендират, че са само технически посредници, и съответно отказват да изплащат възнаграждение на създателите на съдържание. Това подкопава ефективността на пазара, нарушава конкуренцията и понижава общата стойност на културното съдържание онлайн.

5.10 Отказът от приспособяване към глобалния характер на интернет, високоскоростния достъп и новите очаквания на потребителите носи риск от обезценяване на право, което е от полза за развитието на интелектуалните произведения и разпространението им. Въпреки това трябва да се приемат изключения, оправдани от правата на други заинтересовани страни, за които социалните нужди се променят, като например хората с увреждания, студентите или обществените библиотеки. Държавите членки, които реално притежават основните инструменти за правен достъп до бъдещите промени, ще трябва да въведат допълнителни промени с цел „европеизация“, произтичащи от авторското право и сродните му права.

<sup>(5)</sup> ОВ L 167, 22.6.2001 г., стр. 10.

<sup>(6)</sup> ОВ C 230, 14.7.2015 г., стр. 72; ОВ C 44, 15.2.2013 г., стр. 104; ОВ C 68, 6.3.2012 г., стр. 28; ОВ C 376, 22.12.2011 г., стр. 66; ОВ C 376, 22.12.2011 г., стр. 62; ОВ C 18, 19.1.2011 г., стр. 105; ОВ C 228, 22.9.2009 г., стр. 52; ОВ C 306, 16.12.2009 г., стр. 7; ОВ C 182, 4.8.2009 г., стр. 36; ОВ C 318, 29.10.2011 г., стр. 32; ОВ C 324, 30.12.2006 г., стр. 8; ОВ C 324, 30.12.2006 г., стр. 7; ОВ C 256, 27.10.2007 г., стр. 3; ОВ C 32, 5.2.2004 г., стр. 15.

5.11 ЕИСК счита, че регламентът е най-предпочитаното средство за изграждането на единния цифров пазар, тъй като разнообразието от национални закони безспорно демонстрира почти пълното блокиране на това изграждане и необходимостта то да бъде преодоляно чрез диалог между всички заинтересовани страни без дискриминация, включително представители от областите на софтуерните лицензи и свободното съдържание и новите услуги и бизнес модели, които произтичат от него. Също така следва да се задълбочи анализът на пречките пред многотериториалното лицензиране и начините за преодоляването им.

5.12 Различните силни интереси и предразсъдъците по отношение на авторското право са толкова големи, че вероятно е възможно да се напредва единствено стъпка по стъпка, на базата на щателна оценка и пропорционални ответни мерки; трябва обаче да се направи всичко възможно, за да се изгради на практика обществото на знанието и информацията. Единствено то е способно да изведе Европа от стагнацията и кризата, които застрашават основите на европейския идеал. Общият интерес трябва да надделее над някои частни интереси в социалната икономика на динамичен пазар.

Брюксел, 27 април 2016 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно някои аспекти на договорите за предоставяне на цифрово съдържание“**

[COM(2015) 634 final – 2015/0287 (COD)]

и

**„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно някои аспекти на договорите за онлайн продажби и други продажби на стоки от разстояние“**

[COM(2015) 635 final – 2015/0288 (COD)]

(2016/C 264/07)

**Докладчик: Jorge PEGADO LIZ**

На 18 януари 2016 г. Съветът и на 21 януари 2016 г. Европейският парламент решиха, в съответствие с член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно някои аспекти на договорите за предоставяне на цифрово съдържание“*

[COM(2015) 634 final – 2015/0287 (COD)]

и

*„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно някои аспекти на договорите за онлайн продажби и други продажби на стоки от разстояние“*

[COM(2015) 635 final – 2015/0288 (COD)].

Секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 13 април 2016 г.

На 516-ата си пленарна сесия, проведена на 27 и 28 април 2016 г. (заседание от 27 октомври 2016 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 146 гласа „за“, 61 глас „против“ и 44 гласа „въздържал се“.

## 1. **Заклучения и препоръки**

1.1 ЕИСК подкрепя мнението, че съществува необходимост и възможност за регламентиране на някои от въпросите, повдигнати в съобщението на Комисията (COM(2015) 633 final), по-специално на разпоредбите в предложението за директива относно някои аспекти на договорите за предоставяне на цифрово съдържание.

1.2 ЕИСК счита обаче, че други посочени от него фактори са много по-важни от регламентирането на договорните права в договорите за онлайн продажба на движими материални вещи, имат много по-решаващо и приоритетно значение с оглед на целите, които Комисията си поставя със създаването на единен цифров пазар, и представляват по-големи пречки пред развитието на трансграничната търговия.

1.3 Освен това, по отношение на разглежданите аспекти, ЕИСК изразява несъгласие с упоменатото от Комисията правно основание и предлага то да бъде заменено с член 169 от ДФЕС.

1.4 От това следва, че по принцип приеманите мерки трябва да се основават на директивите за минимална хармонизация, както става ясно от параграф 2, буква а) и параграф 4 от този член, което като цяло е прието от европейския законодател.

1.5 ЕИСК смята, че регламентирането на тези въпроси с две директиви вместо с един единствен инструмент е приемливо само поради спешния характер на въпроса и благоприятната възможност за регулиране на онлайн търговията с цифрово съдържание.

1.6 Освен това счита, че няма достатъчно основания за избора на варианта, предвиждащ пълна целева хармонизация, вместо другите варианти като например типови договори в съчетание с марка за доверие на ЕС или минимална хармонизация в съответствие с член 169 от ДФЕС.

1.7 Във връзка с аспектите, които в момента се регулират отделно посредством предложението относно договорите за онлайн продажба на движими материални вещи, счита, че би било по-правилно те да се регулират заедно при преразглеждането на Директива 1999/44/ЕО, от която представляват една глава, в рамките на REFIT по отношение на законодателството за потребителите.

1.8 Освен това с предложението за онлайн продажба на материални вещи Комисията създаде две системи, с което постави началото на различно третиране на продажбите на стоки онлайн и офлайн, а това е неприемливо.

1.9 В случай че намерението на Комисията се потвърди в неговия настоящ формат, ЕИСК формулира цяла поредица от подобрения на съдържанията се в предложението разпоредби, с цел да не се намалят правата на потребителите, като същевременно се гарантира реално висока степен на защита, както изисква ДФЕС.

1.10 Това се отнася най-вече за регламентирането на продажбите на цифрово съдържание, което счита за приоритет и по отношение на което по прагматични съображения приема предложената от Комисията формула за целева максимална хармонизация.

1.11 Въпреки това в тази област се наблюдават пропуски в предвиждането и дефицит по отношение на регламентирането, което е несъвместимо с максималната хармонизация и създава непреодолими трудности при транспонирането и прилагането в държавите членки. Тези трудности следва да бъдат отстранени чрез серия от предложения в конкретните области.

## 2. Въведение: едно съобщение, две предложения за директиви

2.1 С разглежданото съобщение Комисията прави първата крачка към изпълнението на Стратегията за цифров единен пазар за Европа <sup>(1)</sup> и прилага една от най-важните мерки от своята Работна програма за 2015 г. <sup>(2)</sup>. С предложението се цели да се гарантира „по-добър достъп на потребителите и бизнеса до онлайн стоки и услуги в Европа“ и то включва два правни инструмента:

- а) „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно някои аспекти на договорите за предоставяне на цифрово съдържание“;
- б) „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно някои аспекти на договорите за онлайн продажби и други продажби на стоки от разстояние“.

2.2 Съзнавайки, че от системна гледна точка основните аспекти на тези две предложения са тясно свързани с Директивата относно продажбата на потребителски стоки <sup>(3)</sup>, Комисията изтъкна, че те са максимално съгласувани. Въпреки това тя обясни, че е решила да приеме два законодателни инструмента, тъй като специфичният характер на цифровото съдържание изисква по отношение на редица правила регулиране, различно от това на правилата, приложими по отношение на другите стоки, и че бързото технологично и търговско развитие на цифровото съдържание ще наложи преразглеждане на прилагането на настоящата директива с цел да се обоснове включването на тези разпоредби в отделен правен инструмент, а именно Директивата относно предоставянето на цифрово съдържание.

2.3 С тези два инструмента Комисията се стреми да постигне пет цели:

- а) намаляване на разходите, произтичащи от разликите в законодателствата в областта на договорното право;
- б) създаване на правна сигурност за предприятията;
- в) стимулиране на трансграничните онлайн покупки в рамките на ЕС;
- г) намаляване на щетите, понесени поради дефекти на цифровото съдържание;

<sup>(1)</sup> Становище на ЕИСК: ОВ С 71, 24.2.2016 г., стр. 65.

<sup>(2)</sup> COM(2014) 910 final.

<sup>(3)</sup> ОВ L 171, 7.7.1999 г., стр. 12.

д) общ баланс между интересите на потребителите и предприятията и подобряването на всекидневния живот.

2.4 Комисията счита, че и в двата случая „целевата“ хармонизация е най-подходящият метод. Ще бъдат напълно хармонизирани правилата, приложими по отношение на договорите за предоставяне на цифрово съдържание и онлайн покупките и продажбите на стоки, както и неотменните права и задължения на страните в договорите за предоставяне на цифрово съдържание и онлайн покупка и продажба на други стоки. Това обхваща почти всички разпоредби на директивата, с изключение на правилата относно сключването, валидността и въздействието на договорите, включително последствията от прекратяването на договор (член 1, параграф 4 от предложението за директива относно продажбата от разстояние) и определени аспекти на нейното прилагане.

2.5 Комисията ограничава изрично приложното поле до договорното право, регулиращо отношенията между предприятията и потребителите, тъй като, както се споменава в оценката на въздействието (стр. 23), няма доказателства за това, че разликите между законодателствата в областта на договорното право пречат на предприятията в ЕС да купуват онлайн в други държави членки. Признава, че МСП като по-слаба страна с по-слаби позиции при воденето на преговори също се сблъскват с трудности, свързани с договорното право, по-специално при използването на цифрово съдържание. Въпреки това, отчитайки по-специално позициите, изразени от заинтересованите страни и държавите членки, Комисията реши да анализира този въпрос в рамките на други инициативи, обявени в Стратегията за цифров единен пазар.

2.6 По отношение на избрания правен инструмент, Комисията обосновава използването на директива вместо регламент с убеждението, че директивите са по-подходящи инструменти, тъй като дават възможност на държавите членки да избират формата на транспониране в националното право. Според нея този избор, съчетан с пълноценна целева хармонизация на неотменните права на потребителя, ще създаде подходящ баланс между високото ниво на защита на потребителя в ЕС и значително по-големите възможности за предприятията.

2.7 Икономическата обосновка, която Комисията дава на настоящите директиви, изглежда се основава на някои предположения, по-специално на следните:

- а) европейският пазар за електронна търговия все още има голям неизползван потенциал за растеж;
- б) създаването на единен цифров пазар ще създаде допълнителен растеж в Европа;
- в) предприятията в ЕС ще могат да увеличат своята конкурентоспособност, продавайки по-лесно на един пазар, по-голям от националните пазари;
- г) ако правата на потребителите бъдат уеднаквени, а степента на тяхната защита - висока, те ще да купуват в чужбина с по-голямо доверие;
- д) ако се отстранят пречките, свързани с договорното право, броят на предприятията, осъществяващи трансгранични продажби, ще се увеличи с около 1 22 000. Обемът на трансграничната търговия в ЕС би могъл да се увеличи с около 1 млрд. евро. Увеличаването на конкуренцията в онлайн търговията на дребно ще доведе до намаляване на цените на дребно във всички държави членки средно с 0,25 % на равнището на ЕС, което ще увеличи пряко потреблението на домакинствата в ЕС с около 18 млрд. евро;
- е) от друга страна, по-големият избор на продукти и услуги ще доведе до повишаване на благосъстоянието на потребителите. Броят на новите потребители, които ще започнат да правят трансгранични покупки онлайн, е между 7,8 и 13 милиона. Като цяло реалният БВП на ЕС се очаква да нарасне с около 4 млрд. евро годишно.

2.8 Въпреки това, за да се постигнат тези предполагаеми резултати, двете директиви, които се предлагат понастоящем, не са достатъчни; те са част от по-голям пакет от мерки, сред които Комисията откроява по-специално следните:

- а) предложение за регламент за трансграничната преносимост на услугите за онлайн съдържание;

- б) създаване на висококачествени трансгранични услуги за доставка на пратки;
- в) премахване на блокирането на географски принцип;
- г) използване на платформа за онлайн решаване на спорове <sup>(4)</sup>.

2.9 В заключение Комисията посочва, че е важно да се предприемат незабавни действия, преди да е станало твърде късно, тъй като всяко евентуално забавяне в областта на цифровото съдържание е свързано с риск от появата на национални разпоредби, които ще предизвикат разпокъсване на единния пазар и ще създадат пречки пред участието на потребителите и доставчиците, които осъществяват трансгранична търговия.

### 3. Общи бележки

3.1 Изглежда икономическите и психологическите основи, които показват каква е връзката между предложените законодателни мерки и увеличаването на обема на електронната търговия, както и неизбежното им отражение върху европейския растеж, трябва да се търсят в представеното в приложението проучване за оценката на въздействието. При все това подробният анализ на този документ не показва със сигурност, че данните, от които той тръгва и до които стига, са абсолютно надеждни, че други фактори не оказват влияние върху тях и че други варианти няма да доведат до по-добри резултати.

3.1.1 Дори ако се приемат като сигурни отправните статистически данни, според които в случай че се премахнат или облекчат пречките и допълнителните разходи, свързани пряко с действащата система, 62 % (стр. 10) от европейските търговци, което съответства на повече от 122 000 предприятия, и над 13,5 % (стр. 13) от потребителите, а това представлява увеличение от 8 до 13 милиона потребители, с което техният общ брой достига 70 милиона, ще започнат да извършват трансгранични операции онлайн, това няма да позволи да се определи със сигурност с колко ще се увеличат сделките и да обоснове произтичащото от това увеличение на европейския БВП с 0,03 %, което отговаря на около 4 млрд. евро като негово неизбежно и изключително следствие; в замяна на това е сигурно, че всяко предприятие ще трябва да заплати средно 7 000 евро за адаптиране на договорните инструменти към новия режим.

3.1.2 От друга страна, същото това прочуване не показва с достатъчна точност какви други допълнителни фактори, като например езиковият въпрос или фискалните режими, качеството, цената или достъпността на високоскоростните услуги по Интернет, рискът от измама, съдебните разходи, сигурността на разплащателните средства, удостоверяването на идентичността и надеждността на продавачите, липсата на доверие в процеса на съдебно и извънсъдебно разрешаване на конфликтите, ще продължат да оказват решаващо влияние върху възможностите за осъществяване на трансграничните онлайн сделки, може би дори в по-голяма степен от настоящата правна система (това е описано на стр. 7 и следващите и на стр. 18 и следващите в оценката на въздействието).

3.1.2.1 Особено показателни в този контекст са упоменатите във всички поръчани от Комисията проучвания забавяния при транспонирането, трудностите, свързани с прилагането, и неефективността на някои системи за алтернативно решаване на спорове (АРС), създадени с Директива 2013/11/ЕС <sup>(5)</sup>, по причини, които често пъти са свързани с липсата на финансови средства у някои държави членки, и в още по-голяма степен с видимото нефункциониране на системата за онлайн решаването на спорове (ОРС), въведена с Регламент (ЕС) 524/2013 <sup>(6)</sup>, който влезе в сила на 15 февруари 2016 г. и е от основно значение за функционирането на единния цифров пазар.

3.1.3 Освен това не се откроява ясно какво е относителното тегло на еластичността на предлагането и търсенето при изчисляването на наситеността на пазара от гледна точка на идеалната конкуренция, което въпреки че е една чисто теоретична хипотеза, е от основно значение за достоверността на модела. Друг въпрос са външните фактори на макроикономическата политика, които оказват решаващо въздействие върху вземаните от потребителите решения за покупки, например следствията от политиките за строги икономии в сравнение с политиките за растеж, основаващи се на потребление и инвестиране от кейнзиански тип.

<sup>(4)</sup> ОВ L 165, 18.6.2013 г., стр. 1.

<sup>(5)</sup> ОВ L 165, 18.6.2013 г.

<sup>(6)</sup> Вж. бележка под линия 5.



3.1.4 В заключение, в извършената от Комисията оценка се набляга на предложения модел и не се отчетат надлежно икономическите последици от другите четири модела, които могат да бъдат избрани (оценка на въздействието, стр. 23 и следващите) и които също биха могли да допринесат за отстраняването на същите пречки, така че да се даде възможност за сравнителен анализ, по-специално вариант 5 – доброволен европейски типов договор в съчетание с марка за доверие на ЕС (стр. 25), въпреки че е свързан с малко разходи, прост е и включва малко бюрократични тежести (стр. 38 и следващите), т.е. вариантът, който отговаря най-добре на принципите на пакета „По-добро законотворчество“<sup>(7)</sup> и на Програмата REFIT<sup>(8)</sup> и който получи подкрепа при предварителните консултации.

3.2 Изборът на директиви, насочени към максимална хармонизация, също не изглежда надлежно обоснован. ЕИСК вече е показал като цяло, че когато става въпрос за хармонизиране на области, свързани основно с функционирането на вътрешния пазар, е по-склонен да подкрепи приемането на регламенти толкова подробни, колкото това е необходимо, както и е посочил, че по въпросите, които имат отношение по-конкретно към правата на потребителите, предпочита директивите за минимална хармонизация, както впрочем е видно от разпоредбата, която се съдържа в ДФЕС (член 169, параграф 4).

3.2.1 В замяна на това ЕИСК многократно се е произнасял срещу доминиращата през последните години тенденция на Комисията да приема директиви, предвиждащи максимална хармонизация, които предлагат ниско ниво на защита и не отговарят добре на интересите на операторите<sup>(9)</sup>.

3.2.2 В настоящия случай са налице редица въпроси, които не се разглеждат в директивите и чието хармонизиране е от основно значение като например възрастта, на която непълнолетните лица могат да сключват договори в цифрова среда (която в последната версия на Директивата за защита на личните данни е между 13 и 16 години), определението на категориите неравноправни договорни клаузи, които са характерни за договорите, сключвани онлайн, но не са обхванати от Директива 93/13/ЕИО<sup>(10)</sup>, възникналата в последно време практика да се въвежда бутон „платете сега“ (*pay now*) на страниците на някои социални мрежи без препратка към сайт на отговорна платформа и препоръчителното включване на стандартна клауза за съвместно регулиране.

3.3 Също така не счита за обоснован варианта с две директиви вместо една, тъй като това представлява ненужно дублиране на законови разпоредби, изисква повече усилия при транспонирането, за да се постигне съгласуваност с вътрешните разпоредби на всяка държава членка, и повече усилия за тълкуване, а това би било напълно излишно, ако текстът на директивата за онлайн продажба на материални блага беше използван като основа и специфичните особености, свързани с продажбата на нематериални блага, бяха включени като изключения от основната схема, предвид факта, че разграничението между материално благо и цифрово съдържание не е ясно доловимо особено когато те са свързани помежду си.

3.4 Според Комисията изборът на инструмент е бил извършен въз основа на 189-те отговора, събрани в рамките на допитване до всички категории заинтересовани страни от целия ЕС, като допитването е проведено с група от 22 организации, представляващи широк кръг от интереси, която проведе седем семинара с държавите членки и срещи с националните правопрिलाгащи органи в Комитета за сътрудничество в областта на защитата на потребителите и с националните органи, отговарящи за политиката по отношение на потребителите на заседание на мрежата за политиката по отношение на потребителите (май 2015 г.). Впоследствие валидността на тази извадка беше оспорена предвид недостатъчния брой участници<sup>(11)</sup>.

3.4.1 Въпреки това според известните и публикувани резултати<sup>(12)</sup> избраният вариант не е подкрепен от категорично мнозинство: потребителските организации се противопоставят ясно на всякаква форма на прилагане на законодателството на страната на продавача, докато повечето професионални организации и някои представители на академичните среди подкрепят този вариант. От своя страна повечето държавите членки изразиха съмнения във връзка с необходимостта от ново законодателство за покупки от разстояние (което вече включва онлайн продажбите), и по-специално във връзка с целесъобразността на двете директиви, като се има предвид, че е трудно да се очертаят конкретни и ясно определени насоки. На пръв поглед един обективен анализ на отговорите, получени при допитването, показва, че по вариант 5 е постигнат общ консенсус от страна на операторите и потребителите — това зависи, разбира се, от договорените от сектора стандарти за типовите договори, както и от степента на използване на марката за доверие от предприятията в ЕС — именно защото при този вариант операторите имат по-малко разходи.

<sup>(7)</sup> Становище на ЕИСК: ОВ С 13, 15.1.2016, стр. 192.

<sup>(8)</sup> Становище на ЕИСК: ОВ С 230, 14.7.2015 г., стр. 66.

<sup>(9)</sup> Вж. становища на ЕИСК: ОВ С 108, 30.4.2004 г., стр. 81, ОВ С 317, 23.12.2009 г., стр. 54 и ОВ С 181, 21.6.2012 г., стр. 75.

<sup>(10)</sup> Директива 93/13/ЕИО на Съвета от 5 април 1993 г. относно неравноправните клаузи в потребителските договори, изменена впоследствие с Директива 2011/83/ЕС на Европейския парламент и Съвета от 25 октомври 2011 г.

<sup>(11)</sup> Становище на ЕИСК: ОВ С 383, 17.11.2015 г., стр. 57.

<sup>(12)</sup> <http://ec.europa.eu/justice/newsroom/contract/opinion/>

3.5 Накрая следва да се припомни, че що се отнася до правата на потребителите в цифровата среда, ЕИСК вече имаше възможност да се произнесе обстойно по тази тема в няколко свои становища и той определи основната насока, според която същите права, които са признати във „физическия“ свят в договорите офлайн (които се сключват лице в лице), следва да бъдат приведени в съответствие с онлайн средата, без да се засягат специфичните характеристики на цифровото (нематериално) съдържание или формите, подходящи за сделки с такова съдържание. Правилата обаче следва винаги да бъдат засилвани, а не отслабвани или облекчавани. С предложението за онлайн продажба на материални вещи Комисията създаде две системи, с което постави началото на различно третиране на продажбите на стоки онлайн и офлайн, а това е неприемливо.

#### 4. Конкретни бележки

4.1 Изложените по-горе съображения не означават, че ЕИСК не изразява пълно съгласие с необходимостта и възможността да се регулират някои въпроси, свързани с разглежданите предложения за директиви, по-специално по отношение на онлайн продажбите на цифрово съдържание. По отношение на продажбата на материални блага онлайн, ЕИСК препоръчва приемането на такива мерки да се извърши своевременно в контекста на REFIT. Поради очевидни ограничения, свързани с мястото, забележките по всяко от предложенията се отнасят само до точките от направеното предложение, по които се изразява разногласие.

4.2 Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно някои аспекти на договорите за онлайн продажби и други продажби на стоки от разстояние (COM(2015) 635 final – 2015/0288 (COD))

4.2.1 По отношение на правното основание, в съответствие с предходните становища на ЕИСК, представителите на потребителите, както и повечето членове на ЕИСК смятат, че това би трябвало да бъде по-скоро член 169, параграф 2 от ДФЕС, тъй като става въпрос за определянето на правата на потребителите и за тяхната защита, а не само за изграждането на единния пазар; някои членове на ЕИСК, по-специално представителите на деловите среди, които отдават предпочитание на аспекта, свързан с единния пазар, изразяват съгласие с Комисията.

4.2.2 По отношение на избора на директивата, ЕИСК смята, че хармонизацията следва да бъде минимална, като се следва моделът на действащата Директива за продажбите и свързаните с тях гаранции (Директива 1999/44/ЕО), тъй като избраният вариант води до допълнително „раздробяване“, по-малка правна сигурност и два вида защита, предвид факта, че въведените тук „подобрения“ би трябвало да се прилагат и по отношение на продажбите във „физическия свят“.

4.2.3 Предвид сложността на законодателството в областта на защитата на потребителите, предложението взаимодейства с редица други правила, като ги допълва<sup>(13)</sup>, което изисква големи и излишни усилия за тълкуване в противоречие с добрите правила на пакета за „По-добро законотворчество“ и създава повече трудности при транспонирането с оглед на съвместимостта с вече съществуващите национални разпоредби, които транспонират и допълват онези общностни правила, които се различават в зависимост от държавата членка.

4.2.4 Поради това ЕИСК би предпочел правилата в това предложение за директива да съпътстват преразглеждането на Директива 1999/44/ЕО в рамките на програмата REFIT.

4.2.5 В следващите параграфи са представени някои предложения за конкретни промени в някои разпоредби на предложението:

##### 4.2.5.1 Член 1 – Предмет

Сключването на договори за определени услуги онлайн или от разстояние не би следвало да се изключва от нейния предмет, например отдаването на блага под наем (*leasing*).

##### 4.2.5.2 Член 2 – Определения

1. Понятието „търговска гаранция“ следва да обхваща и други форми на компенсация, в противен случай те няма да се считат за обхванати от правилата, предвидени в член 15.

<sup>(13)</sup> Директива 2011/83/ЕС (ОВ L 304, 22.11.2011 г., стр. 64); Директива 2009/125/ЕО (ОВ L 285, 31.10.2009 г., стр. 10); Директива 2010/30/ЕС от 19.5.2010 г. (ОВ L 153, 18.6.2010 г., стр. 1).

2. Понятието „движими материални вещи“ не е определено положително, което поражда различни тълкувания от страна на държавите членки.
3. Освен това не са изключени други типове продукти, за които има отделно законодателство, като например фармацевтичните продукти и медицинските изделия, и които са изключени от обхвата на другите правила за защита на потребителите.
4. Не е уточнено дали онлайн платформите могат да се смятат за „продавачи“.
5. Не е уточнено и понятието „производител“ с оглед на неговата отговорност пред потребителя в съответствие с член 16.

#### 4.2.5.3 Член 3 – Равнище на хармонизация

Равнището на хармонизация следва да бъде минимално с всички произтичащи от това следствия за режима.

#### 4.2.5.4 Членове 4 и 5 – Съответствие с договора

1. Критерият за „устойчивост“ следва да бъдат включен <sup>(14)</sup> и да обуславя срока на валидност на гаранцията.
2. Определението за изискванията за съответствие следва да се формулира отрицателно, така потребителят трябва да бъде освободен изрично от задължението да доказва, че стоката не съответства на изискванията, а задължението за доказване трябва да бъде възложено на продавача.
3. Формулирането на изключенията от члена създава ситуация на общо изключване на отговорността на продавача, която не може да бъде възложена на потребителя, без да се накърни правото на регресен иск (приложимо в случая VW).

#### 4.2.5.5 Член 7 – Права или претенции на трети лица

Накрая да се добави: „...освен ако това е изрично договорено между страните и е ясно посочено в условията на договора“.

#### 4.2.5.6 Член 8 – Момент, към който се установява наличие на съответствие с договора

1. В края на параграф 2 се добавя следният текст [...] „Освен в случаите, когато поради особената сложност на съоръжението не се изисква по-дълъг срок, договорен с продавача“.
2. Правата в областта на отношенията с продавача, които са предвидени в това предложение, трябва да могат да се предават на всеки добросъвестен притежател.

#### 4.2.5.7 Член 9 – Средства за правна защита на потребителя при липса на съответствие с договора

1. Съгласно тази разпоредба връщането на стоката и възстановяването на заплатената цена не могат да бъдат сред първите варианти, което противоречи на правата на потребителите в различни държави членки, между които има и съществени различия (Гърция, Португалия, Ирландия, Обединеното кралство, Дания, Литва).
2. Понятието „разумен срок“ е субективно и позволява различия при транспонирането по въпрос от основно значение, а това е несъвместимо с естеството на „максималната хармонизация“. Например в страни като България, Франция, Португалия и Люксембург срокът е 30 дни. В Унгария, Румъния, Гърция и Естония този срок е 15 дни. Разпоредбата трябва да определи срок, съответстващ на максималния срок, който се прилага в някои държави — членки на ЕС, — 15 дни.
3. Изразът „невъзможни“ в параграф 3, буква а) следва да се замени с „невъзможни в технологично отношение“.

<sup>(14)</sup> Вж. становище на ЕИСК: ОВ С 67, 6.3.2014 г., стр. 23.

4. Също така понятието „значително неудобство“ е субективно и следва да бъде премахнато или заменено с формулата на австрийското право — „възможно най-малко неудобство“ — и придружено с възможността на разположение на потребителя незабавно да бъде предоставена подобна стока за временна замяна до приключване на поправката.
5. В предложението на Комисията не е взето предвид изискването на няколко национални законодателства (Франция, Малта, Гърция, Румъния, Португалия и Словения) на производителите и специалистите да бъде наложено задължението да държат на склад резервни части или да ги предоставят своевременно на продавачите в продължение на период, равен на очаквания живот на продукта. Този въпрос е свързан с планираното остаряване и гаранционния срок на подменената част.
6. Комисията би трябвало да задължи продавача да предостави временна замяна на стоката.

#### 4.2.5.8 Член 10 – Замяна на стока

1. Комисията не е предвидила прекратяване на правната гаранция по време на периода на ремонта или замяната, какъвто е случаят в повечето национални законодателства. Същото се отнася и за периода на провеждане на медиация, арбитраж или съдебен процес.
2. При замяна за заменената стока следва да се предоставя допълнителен гаранционен период, равен на този, който се предоставя след доставка.

#### 4.2.5.9 Член 11 – Избор на потребителя между ремонт и замяна

1. Поради посочените по-горе причини понятието „значително“ следва да бъде премахнато.
2. При „повтарящи се“ дефекти потребителят следва автоматично да има възможност да прекрати договора.

#### 4.2.5.10 Член 13 – Право на потребителя да прекрати договора

1. Спорно е и задължението на потребителя при прекратяване на договора да плаща за използването или за погиването или загубата на стоката.
2. Освен това Съдът вече е постановил, че в случай на упражняване на правото на замяна от потребителя не може да се изисква обезщетение за ползването на дефектната стока (делото *Quelle*<sup>(15)</sup>).
3. Не е ясно каква сума се възстановява, когато множество стоки са придобити по обща цена, без разграничение.

#### 4.2.5.11 Член 14 – Срокове

При определянето на срока следва да отчитат всички гаранционни срокове, които вече съществуват в някои държави членки (Финландия, Нидерландия, Швеция и Обединеното кралство), за да се вземе предвид устойчивостта и планираното остаряване на продуктите.

#### 4.2.5.12 Член 15 – Търговски гаранции

1. В параграф 1 да се добави нова алинея г): други гаранции, предоставени от продавача от името на трети лица, с които се цели получаването на гаранция (гаранция за оборудването, гаранции за марката и др.).
2. Следва също така да се предостави информация за възможността търговската гаранция да се предава на трети страни.

#### 4.2.5.13 Член 16 – Право на регресен иск

1. Липсата на хармонизация на този аспект е важен източник на различия в прилагането на директивата, което има неблагоприятни последици за търговията.
2. Стандартът следва да предвижда пряка отговорност и солидарност на производителя по отношение на потребителя, когато последният избере поправка или замяна на стоката.

<sup>(15)</sup> Дело C-404/06 – Решение на Съда на ЕС от 17 април 2008 г. (първи състав), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?qid=1461850459727&uri=CELEX:62006CC0404>.

3. Следва също да е предвидено, че в случай на регресен иск на продавача срещу производителя производителят има право на възстановяване на направените разходи в пълен размер.
4. Подобно на предходните точки би трябвало да се предвиди солидарна отговорност на онлайн платформите, чрез които потребителят е закупил стоката.

#### 4.2.5.14 Член 17 – Прилагане

Липсата на хармонизация на аспектите, свързани с контрола върху прилагането на директивата, е една от основните пречки пред ефективната защита на потребителите и лоялната конкуренция.

4.3 „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно някои аспекти на договорите за предоставяне на цифрово съдържание“ (COM(2015) 634 final – 2015/0287 (COD))

4.3.1 Както Европейската комисия посочва, обосновката на предложението, събирането на експертни становища и оценките на въздействието се прилагат и за двете предложения, тъй като те са замислени като пакет с общи цели. Поради това ЕИСК се въздържа да повтаря общи въпроси, които се отнасят и за двете предложения, и се придържа към излагането на бележки, отнасящи се до конкретни аспекти. Следва да се отбележи обаче, че това предложение заслужава принципното съгласие от ЕИСК, по-специално що се отнася до:

- а) специалната защита на потребителите при онлайн покупката на нематериални активи предвид нарасналата сложност на продуктите, липсата на прозрачност при воденето на преговори, нарастването на сериозните опасности за сигурността и неприкосновеността на личния живот и защитата на данните, специфичните форми на нелоялни търговски практики и неравноправни клаузи, скритите разходи, различните цени в зависимост от мястото и по-нематериалния характер на използваните средства (интернет, мобилни телефони, социални медии и др.);
- б) спешната необходимост от ясно законодателство в една област, в която изглежда, че само една държава членка (Обединеното кралство) разполага със специална нормативна уредба за този вид договори;
- в) възможността за продължаване на максимална хармонизация на високо равнище на защита на потребителите, която да се отнася само за договорите между предприятия и производители — цел, която винаги би могла да се постигне по-добре чрез регламент;
- г) необходимостта да се определя правното естество на такива договори по еднакъв начин;
- д) необходимостта от всеобхватен подход към цяла серия от други мерки, очертани в стратегията за цифровия единен пазар, включително по-специално инициативите, свързани с трансграничната преносимост на съдържание, ролята на платформите, свободното движение на данни и компютърните услуги в облак, вноските във връзка с ДДС, както и действия за гарантиране на преносимостта и оперативната съвместимост на съдържанието, като се взема предвид влизането в сила на платформата за онлайн решаване на спорове<sup>(16)</sup> и преразглеждането на Регламент (ЕО) № 2006/2004 от 27 октомври 2004 г. за сътрудничество между националните органи, отговарящи за прилагане на законодателството за защита на потребителите;
- е) необходимостта да се обърне особено внимание на защитата на физическите лица при обработването на лични данни, която се урежда от Директива 95/46/ЕО от 24 октомври 1995 г. за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни<sup>(17)</sup> и Директива 2002/58/ЕО от 12 юли 2002 г. относно обработката на лични данни и защита на правото на неприкосновеност на личния живот в сектора на електронните комуникации<sup>(18)</sup>. Тези правила се прилагат изцяло по отношение на предоставянето на цифрово съдържание, доколкото то има отражение върху обработката на личните данни;
- ж) преразглеждането на регулаторния пакет за електронни съобщителни услуги;
- з) необходимостта да се предвиди видно място за договорите за изчисления в облак.

<sup>(16)</sup> ОВ L 165, 18.6.2013 г., стр. 1.

<sup>(17)</sup> ОВ L 281, 23.11.1995 г., стр. 31.

<sup>(18)</sup> ОВ L 201, 31.7.2002 г., стр. 37.

4.3.2 Предлагат се следните конкретни промени на някои разпоредби, съдържащи се в предложението, което се състои от 24 члена (а не от 20, както погрешно е посочено в някои версии, точка 5).

#### 4.3.2.1 Член 1 – Предмет

Фактът, че директивата се отнася недвусмислено за „договор за предоставяне на услуга“ е посочен ясно в определенията на понятията „цифрово съдържание“ и „доставка“ в член 2, параграф 1 и параграф 10 от настоящото предложение и това засилва предложението, отнасящо се до член 1 от предходното предложение за директива.

#### 4.3.2.2 Член 2 – Определения

Остава в сила предложението за включване на представителите на свободните професии в приложното поле на определението за потребител.

#### 4.3.2.3 Член 3 – Обхват

1. ЕИСК може да приеме, че е било извършено плащане в натура („е предоставено срещу насрещна престация, различна от парична сума“), тъй като съдържанието на това понятие е точно определено и в случай на предоставяне на лични данни или други данни трябва да бъдат уточнено за какви данни става въпрос и при какви условия и обстоятелства.
2. Също така е необходимо да се изясни дали са включени някои услуги, като например платената телевизия („pay TV“), както и услугите на Google и Facebook Messenger, и дали някои физически платформи за достъп до интернет на нещата се определят като материални или нематериални активи.
3. Не е ясно дали изключването, предвидено в параграф 5, буква а), обхваща здравеопазването, хазарта или финансовите услуги. Този въпрос се нуждае от допълнителни разяснения, в противен случай може да възникне правна несигурност.
4. Не е ясно дали това обхваща и така наречените „скрити плащания“, т.е. услугите, които се предоставят безплатно, но чието изпълнение може да включва други услуги, които вече са платени.
5. В член 3, параграф 4 в обхвата на данните, чиято обработка е необходима, трябва да бъде включено не само изпълнението, но и „сключването на договорите“; обработката на тези данни следва да бъде разрешена в съответствие с правилата, предвидени в законодателството за личните данни.
6. Също е от основно значение да се изясни разликата между продукти и услуги, предоставяни онлайн, и тези, които са изцяло свързани с материални стоки като „wearables“ или с „Интернет на нещата“, в който повечето процедури се извършват на цифрово равнище, без това да засяга наличието на материално имущество в основата.
7. Следва да бъде ясно, че услугите на центровете за данни, а именно т.нар. изчисления в облак, са ясно определени в настоящото предложение, независимо дали са безплатни или платени, като се има предвид, че те често са свързани с други услуги или продукти, които се предоставят на потребителите, като по този начин се създава риск от изключване от приложното поле на директивата.
8. Също така е необходимо да се изясни дали по отношение на този инструмент е включено комбинирането на услуги с цифрово съдържание и комуникационни услуги, като например Facebook Messenger или Google Hangout, тъй като те понастоящем не са регулирани от Директива 2002/21/ЕО за електронните съобщителни услуги и се приема, че някои от тези услуги следва да се считат за услуги на електронните комуникации, предполагащи по-голяма защита на потребителя.

9. Също така не е ясно разграничението между ситуациите, в които събирането на лични данни е насочено само към изпълнение на договора и тези, в които то се прави с оглед на спазването на правните норми. По тази причина ЕИСК предлага като предпазна мярка директивата да се прилага за всички услуги, за които се изискват лични данни, с изключение само на услугите, за които доставчикът докаже изрично, че това се прави само с цел изпълнение на договора или спазване на закона.
10. Освен това във връзка с параграф 4 е необходимо да се изясни кога събирането на лични данни се извършва с цел изпълнение на договора или изпълнение на нормативните изисквания, като се има предвид, че в други сектори като далекосъобщенията или енергетиката събирането на лични данни, въпреки че е разрешено с оглед на изпълнението на договора, често се използва за рекламни кампании на самите предприятия, особено когато това се отнася за друг вид компенсации, различни от парични средства.

#### 4.3.2.4 Член 4 – Равнище на хармонизация

ЕИСК разбира причините за предложената максимална хармонизация, при положение че се гарантира по-високо равнище на защита на потребителите.

#### 4.3.2.5 Член 5 – Предоставяне на цифровото съдържание

Не е ясно дали задължението в параграф 2 за „непосредствено предоставяне“ на съдържание е в съзвучие с Директива 2011/83/ЕС, според която за непосредствена доставка е необходимо съгласието на потребителя и която същевременно предвижда право на оттегляне в продължение на 14 дни (член 16, буква м) от директивата). Изглежда целесъобразно правилата в тази област да се хармонизират, за да се премахне рискът от препокриване на правилата в ущърб на предприятията и потребителите.

#### 4.3.2.6 Член 6 – Съответствие

1. В параграф 1 да се заличи „когато е уместно“.
2. В параграф 1, буква б), след „за която потребителят го изисква“ да се добави „или има законни основания да го изисква“.
3. В параграф 2, буква б) да се заличи „когато е уместно“.

#### 4.3.2.7 Член 9 – Тежест на доказване

В точка 3 да се заличат думите „възможно и“.

#### 4.3.2.8 Член 11 – Средства за правна защита при непредоставяне

Формулировката на този член не взема предвид моделът на предоставяне на съдържание във временни опаковки, като в този случай липсата на достъп до един филм е трудно определяема пропорционално в контекста на общата цена на пакета. Не се разглежда възможността за предоставяне на друг вид съдържание на едно и също ценово равнище (предпочитано от потребителите).

#### 4.3.2.9 Член 12 – Средства за правна защита при липса на съответствие с договора

В параграф 2 изразът „разумен срок“ следва да се замени с „без излишно забавяне“.

#### 4.3.2.10 Член 13 – Прекратяване

1. В параграф 2, буква б) изразът „доставчикът взема всички мерки, които могат да се очакват, за да се въздържи“ да се замени с „доставчикът трябва да се въздържа“.
2. Букви в), г) и д) зависят от регламентирането на авторското право, което все още не е известно.

**4.3.2.11 Член 16 – Право на прекратяване на дългосрочни договори**

Срокът трябва да бъде само 6 месеца.

Трябва да се посочи, че това се прави без каквито и да било такси.

Брюксел, 27 април 2016 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

---



## ПРИЛОЖЕНИЕ

I. Следният параграф от становището на секцията беше изменен, така че да отрази компромисното изменение, прието от Асамблеята, въпреки че повече от една четвърт от подадените гласове бяха за запазване на текста в оригиналната му форма (член 54, параграф 4 от Правилника за дейността):

а) **Параграф 3.4.1**

Въпреки това според известните и публикувани резултати избраният вариант не е подкрепен от категорично мнозинство: потребителските организации се противопоставят ясно на всякаква форма на прилагане на законодателството на страната на продавача, докато повечето някои професионални организации и някои представителите на академичните среди подкрепят този вариант. От своя страна повечето държавите членки изразиха съмнения във връзка с необходимостта от ново законодателство за покупки от разстояние (което вече включва онлайн продажбите) и по-специално във връзка с целесъобразността на двете директиви, като се има предвид, че е трудно да се очертаят конкретни и ясно определени насоки. На пръв поглед един обективен анализ на отговорите, получени при допитването, показва, че по вариант 5 е постигнат общ консенсус от страна на операторите и потребителите — това зависи, разбира се, от договорените от сектора стандарти за типовите договори, както и от степента на използване на марката за доверие от предприятията в ЕС — и именно защото при този вариант операторите имат по-малко разходи.

**Резултат от гласуването:**

Гласове „за“: 115

Гласове „против“: 91

Гласове „въздържал се“: 18

II. Следните предложения за компромисни изменения бяха отхвърлени от Асамблеята, въпреки че повече от една четвърт от подадените гласове бяха в полза на тяхното приемане (член 54, параграф 4 от Правилника за дейността):

б) **Параграф 4.2.1**

По отношение на правното основание, в съответствие с предходните предложения на ЕИСК, повечето членове на ЕИСК, включително представителите на потребителите, както и повечето членове на ЕИСК смятат, че това би трябвало да бъде по-скоро член 169, параграф 2 от ДФЕС, тъй като става въпрос за определянето на правата на потребителите и за тяхната защита, а не само за изграждането на единния пазар; някои членове на ЕИСК, по-специално представителите на деловите среди в ЕИСК, които обръщат по-голямо внимание на необходимостта предприемачите да разполагат с набор от ясни правила, които да спазват отдават предпочитание на аспекта, свързан с единния пазар, изразяват съгласие с Колисията и насочват вниманието към необходимостта предприемачите да разполагат с набор от ясни правила, които да спазват

**Резултат от гласуването:**

Гласове „за“: 110

Гласове „против“: 110

Гласове „въздържал се“: 10

Член 56, параграф 6 от Правилника за дейността на ЕИСК постановява, че ако по време на гласуването гласовете „за“ и „против“ се разпределят поравно, председателстващият заседанието разполага с решаващия глас. В съответствие с това правило председателят реши да отхвърли предложението за компромисно изменение.

в) **Параграф 4.2.2**

По отношение на избора на директивата, повечето членове на ЕИСК, включително представителите на потребителите и ЕИСК смятат, че хармонизацията следва да бъде минимална, като се следва моделът на действащата Директива за продажбите и свързаните с тях гаранции (Директива 1999/44/ЕО), тъй като избраният вариант води до допълнително „раздробяване“, по-малка правна сигурност, и два вида защита, предвид факта, че въведените тук „подобрения“ би трябвало да се прилагат и по отношение на продажбите във „физическия свят“. Представителите на бизнеса в ЕИСК обаче са съгласни с предложението за прилагане на максимална хармонизация по причини, свързани с яснотата при прилагането на правата в рамките на единния пазар.

**Резултат от гласуването:**

Гласове „за“: 102

Гласове „против“: 115

Гласове „въздържал се“: 14

**г) Параграф 4.2.5.3**

Член 3 – Равнище на хармонизация

Повечето членове на ЕИСК, включително представителите на потребителите, заявяват, че равнището на хармонизация следва да бъде минимално с всички произтичащи от това следствия за режима. Представителите на бизнеса подкрепят максимална хармонизация.

**Резултат от гласуването:**

Гласове „за“: 112

Гласове „против“: 114

Гласове „въздържал се“: 12

**д) Параграф 4.2.5.4**

Членове 4 и 5 – Съответствие с договора

1. Критерият за „устойчивост“ следва да бъдат включен и да обуславя срока на валидност на гаранцията.
2. Повечето членове на ЕИСК, включително представителите на потребителите заявяват, че определението за изискванията за съответствие следва да се формулира отрицателно, така потребителят трябва да бъде освободен изрично от задължението да доказва, че стоката не съответства на изискванията, а задължението за доказване трябва да бъде възложено на продавача. Представители на бизнеса обаче препоръчват определението за изискванията за съответствие да се формулира общо. Според тях основният критерий за установяване на съответствие следва да бъде дали стоките съответстват на това, което се счита за договорено (напр. по отношение на вида, количеството, качеството и други характеристики).
3. Формулирането на изключенията от члена създава ситуация на общо изключване на отговорността на продавача, която не може да бъде възложена на потребителя, без да се накърни правото на регресен иск (приложено в случая VW).

**Резултат от гласуването:**

Гласове „за“: 99

Гласове „против“: 126

Гласове „въздържал се“: 13

**е) Параграф 4.2.5.7**

Член 9 – Средства за правна защита на потребителя при липса на съответствие с договора

1. Представителите на потребителите отбелязват, че съгласно тази разпоредба връщането на стоката и възстановяването на заплатената цена не могат да бъдат сред първите варианти, което противоречи на правата на потребителите в различни държави членки, между които има и съществени различия (Герция, Португалия, Ирландия, Обединеното кралство, Дания, Литва). Следвайки логиката на максималната хармонизация, представителите на бизнеса са съгласни, че този вариант не е предвиден.

2. Представителите на потребителите смятат, че ~~п~~ Понятието „разумен срок“ е субективно и позволява различия при транспонирането по въпрос от основно значение, а това е несъвместимо с естеството на „максималната хармонизация“. Например в страни като България, Франция, Португалия и Люксембург срокът е 30 дни. В Унгария, Румъния, Гърция и Естония този срок е 15 дни. Разпоредбата трябва да определи срок, съответстващ на максималния срок, който се прилага в някои държави — членки на ЕС, 15 дни. Представителите на бизнеса заявяват, че понятието „разумен срок“ е обективна правна формулировка, която същевременно предоставя пространство за маневриране при прилагането в различни ситуации.
3. Изразът „невъзможни“ в параграф 3, буква а) следва да се замени с „невъзможни в технологично отношение“.
4. Представителите на потребителите смятат ~~с~~ също така, че понятието „значително неудобство“ е субективно и следва да бъде премахнато или заменено с формулата на австрийското право — „възможно най-малко неудобство“ — и придружено с възможността на разположение на потребителя незабавно да бъде предоставена подобна стока за временна замяна до приключване на поправката. Представителите на бизнеса се позовават на факта, че тази добре известна правна формулировка предоставя пространство за маневриране при прилагането в различни ситуации.
5. В предложението на Комисията не е взето предвид изискването на няколко национални законодателства (Франция, Малта, Гърция, Румъния, Португалия и Словения) на производителите и специалистите да бъде наложено задължението да държат на склад резервни части или да ги предоставят своевременно на продавачите в продължение на период, равен на средния живот на продукта. Този въпрос е свързан с прогалираното остаряване и гаранционния срок на подменената част.
- ~~6. Комисията би трябвало да задължи продавача да предостави временна замяна на стоката.~~

**Резултат от гласуването:**

Гласове „за“: 100

Гласове „против“: 135

Гласове „въздържал се“: 2

**ж) Параграф 4.2.5.10**

Член 13 - Право на потребителя да прекрати договора

~~1. Представителите на бизнеса искат да се добави разпоредбата на Директива 1999/44, член 3, параграф 6, която гласи, че потребителят няма право да анулира договора, ако липсата на съответствие е незначителна.~~

1. Спорно е и задължението на потребителя при прекратяване на договора да плаща за използването или за погиването или загубата на стоката.
2. Освен това Съдът вече е постановил, че в случай на упражняване на правото на замяна от потребителя не може да се изисква обезщетение за ползването на дефектната стока (делото *Quelle*).
3. Не е ясно каква сума се възстановява, когато множество стоки са придобити по обща цена, без разграничение.
4. Представителите на бизнеса искат да се добави разпоредбата на Директива 1999/44/ЕО, член 3, параграф 6, която гласи, че потребителят няма право да анулира договора, ако липсата на съответствие е незначителна.

**Резултат от гласуването:**

Гласове „за“: 110

Гласове „против“: 118

Гласове „въздържал се“: 18

**з) Параграф 4.2.5.10**

Член 13 - Право на потребителя да прекрати договора

1. Повечето членове на ЕИСК, включително представителите на потребителите смятат за с ~~Еспорно е~~ задължението на потребителя при прекратяване на договора да плаща за използването или за погиването или загубата на стоката. Представителите на бизнеса обаче подкрепят тази разпоредба.
2. Освен това Съдът вече е постановил, че в случай на упражняване на правото на замяна от потребителя не може да се изисква обезщетение за ползването на дефектната стока (делото *Quelle*).
3. Не е ясно каква сума се възстановява, когато множество стоки са придобити по обща цена, без разграничение.

**Резултат от гласуването:**

Гласове „за“: 101

Гласове „против“: 132

Гласове „въздържал се“: 10

**и) Параграфи 1.3. и 1.4**

1.3 Освен това, по отношение на разглежданите аспекти, повечето членове на ЕИСК, включително представителите на потребителите изразяват несъгласие с упоменатото от Комисията правно основание и предлага то да бъде заменено с член 169 от ДФЕС. От това следва, че по принцип приетите мерки трябва да се основават на директивите за минимална хармонизация, както става ясно от параграф 2, буква а) и параграф 4 от този член, което като цяло е прието от европейския законодател.

1.4 ~~От това следва, че по принцип приетите мерките трябва да се основават на директивите за минимална хармонизация, както става ясно от параграф 2, буква а) и параграф 4 от този член, което като цяло е прието от европейския законодател. Представителите на бизнеса обаче изразяват съгласие с цитираната от Комисията правна основа, тъй като се касае за въпросите, свързани с вътрешния пазар, се считат за основни и предприятията се нуждаят от набор от ясни правила, които да спазват~~

**Резултат от гласуването:**

Гласове „за“: 111

Гласове „против“: 123

Гласове „въздържал се“: 12

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно правилата за обществените поръчки във връзка с настоящата криза в областта на убежището“**

[COM(2015) 454 final]

(2016/C 264/08)

**Докладчик: Erik SVENSSON**

На 14 октомври 2015 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно правилата за обществените поръчки във връзка с настоящата криза в областта на убежището“*

[COM(2015) 454 final].

Секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 13 април 2016 г.

На 516-ата си пленарна сесия, проведена на 27 и 28 април 2016 г. (заседание от 27 април 2016 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 220 гласа „за“, 1 глас „против“ и 9 гласа „въздържал се“.

## **1. Заключение и препоръки**

1.1 С оглед на положението, при което възлагащите органи са подложени на сериозен натиск за решаване на спешни проблеми във връзка с кризата с бежанците и търсещите убежище, ЕИСК отбелязва с интерес обяснителното съобщение на Комисията, което не носи никакви промени.

1.2 ЕИСК разчита, че сега действащата директива и новата директива могат да предвидят значително по-кратки срокове за представяне на оферти и за пряко възлагане на обществени поръчки, като по този начин се предоставят достатъчно възможности за по-бързо процедуриране.

1.3 ЕИСК подчертава, че е важно:

- да се гарантира висока степен на прозрачност и да се следи особено внимателно за надлежно документиране на процедурите;
- да не се позволява гъвкавостта в правилата да се използва по неподходящ начин;
- да се търсят решения, които улесняват последващата интеграция и допълнителната подкрепа;
- договорите, възложени при извънредни ситуации, да бъдат ограничени за кратък срок.

1.4 Не може да не се подчертае значението на нестопанския сектор като допълнение на възлагането на обществени поръчки. Благодарение на ангажираността на сектора многобройни държави можаха да предоставят подкрепа и помощ на много повече хора, отколкото би било възможно в противен случай.

1.5 Макар че нормативната уредба дава възможност за по-бърза обработка, ЕИСК счита, че е необходимо да се опростяват бюрократичните процедури, които водят до продължителни процедури за възлагане на обществени поръчки.

1.6 С оглед на новите и нарастващите заплахи възлагащите органи следва да имат предвид възможността за отделни процедури за сигурност и застраховане.

1.7 ЕИСК отбелязва, че подобен проблем възниква и по отношение на бежанците, които решат да **не** търсят убежище при пристигане, тъй като и те имат спешна нужда от грижи, здравни услуги и защита.

1.8 ЕИСК подчертава, че при възлагането на обществени поръчки във връзка с кризата с търсещите убежище и другите бежанци трябва да се вземат предвид и други услуги, които подготвят и улесняват интеграцията в бъдеще.

1.9 ЕИСК изисква и препоръчва на Комисията в съобщението си да разясни възлагането на обществени поръчки във връзка с настоящата бежанска криза или да излезе с друго съобщение относно възлагането на обществени поръчки в отговор на настоящата бежанска криза.

## 2. Основно съдържание на документа на Комисията

2.1 В настоящия момент Европейският съюз е изправен пред множество предизвикателства, породени от внезапния и стремглаво увеличаващ се поток от лица, търсещи убежище. Не на последно място, държавите членки трябва адекватно и бързо да посрещнат най-належащите нужди на търсещите убежище (жилищно настаняване, доставки на стоки и услуги). Европейските правила в сферата на обществените поръчки осигуряват целия необходим инструментариум за задоволяване на тези потребности; уредбата се осигурява от сега действащата Директива 2004/18/ЕО <sup>(1)</sup> („Директивата“) и от най-новата Директива 2014/24/ЕС <sup>(2)</sup> за обществените поръчки.

2.2 С настоящото съобщение не се създават нови правни норми. То включва тълкуването на Комисията относно норми, които се отнасят до: i) договорите за инфраструктура (жилища), които могат да се предоставят или чрез наемане на съществуващи сгради, които не се нуждаят от основен ремонт (т.е. строителни работи), или чрез ново строителство или преустройство на съществуващи сгради, при праг от 5 186 000 евро; ii) договорите за доставки на стоки като например на палатки, контейнери, прехи, завивки, легла и храни, с праг от 135 000 евро (преди 134 000 евро) или 209 000 евро (преди 207 000 евро), в зависимост от характера на възлагащия орган; iii) договорите за предоставяне на услуги като почистване, медицинско обслужване, изхранване и сигурност, със същите прагове, както при поръчките за доставки. Макар че разпоредбите на директивата са приложими към всички услуги, за „социални и други специфични услуги“ се прилагат специални правила за обществени поръчки — т.нар. „облекчен режим“. За такива услуги приложимият праг е определен на 750 000 евро.

2.3 За поръчките, попадащи в приложното поле на Директивата, възлагащият орган има избор дали да възложи поръчката в съответствие с **открита** или **ограничена** процедура. Минималният срок за представяне на оферта в открита процедура е 52 дни, като той може да бъде съкратен до 40 дни, ако се използват електронни средства. При ограничената процедура общоприложимите срокове са 37 дни за представяне на заявление за участие и още 40 дни за представяне на оферта, след като възлагащият орган е избрал кои са допуснатите до представяне на оферта.

За неотложни обстоятелства директивата предвижда значително съкращаване на общоприложимите срокове: а) „ускорена ограничена процедура“, при която срокът за подаване на заявления за участие е 15 дни, а срокът за подаване на оферти — 10 дни, или б) „процедурата на договаряне без публикуване на обявление за поръчка“, която дава възможност за възлагане на поръчки за посрещане на нуждите на търсещите убежище лица при изключително спешни случаи.

2.4 Възлагащите органи ще трябва да преценяват поотделно за всеки конкретен случай коя процедура да изберат за възлагането на поръчки, ориентирани към посрещането на най-належащите нужди на търсещите убежище (настаняване в жилища, доставки или услуги).

## 3. Общи бележки

3.1 ЕИСК отбелязва с интерес съобщението на Комисията и изразява съгласие с основната позиция на Комисията, че държавите членки трябва да са в състояние да реагират бързо на най-належащите нужди на търсещите убежище.

3.1.1 ЕИСК констатира, че това съобщение не внася промени, а прави конструктивни разяснения и обяснения.

<sup>(1)</sup> Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки (ОВ L 134, 30.4.2004 г., стр. 114); становище на ЕИСК: ОВ С 193, 10.7.2001 г., стр. 7.

<sup>(2)</sup> Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. относно обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО (ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 65); становище на ЕИСК: ОВ С 191, 29.6.2012 г., стр. 84.

3.2 ЕИСК счита, че е много добре и ефикасно, че именно сега Комисията изяснява приложимостта на настоящите правила, тъй като много страни — макар и в различна степен — приеха безпрецедентно голям брой лица, търсещи убежище, а възлагащите органи (национални и регионални) са подложени на силен натиск.

3.3 ЕИСК споделя мнението на Комисията, изразено в съобщението, че разпоредбите на настоящата Директива 2004/18/ЕО и на новата Директива 2014/24/ЕС, която трябва да бъде транспонирана в националното право най-късно до 18 април тази година, като цяло са достатъчни за справяне с нарастващия брой и времевите ограничения, дължащи се на сегашното положение в областта на убежището.

3.3.1 От първостепенна важност е правилата за обществените поръчки да не са пречка пред преодоляването на сегашната ситуация и предлагането на защита, съответстваща на законодателството в областта на убежището. Такъв риск съществува най-вече по отношение на жилищното настаняване, здравеопазването, сигурността и доставката на храни.

3.3.2 ЕИСК разчита, че новите директиви и следователно новите национални правила могат да предвидят значително по-кратки срокове за представяне на оферти, като по този начин се предоставят достатъчно възможности за по-бързо процедуриране.

3.3.3 При изключителна спешност съществува и възможността за пряко възлагане на обществени поръчки, дори над определения праг.

3.4 ЕИСК посочва обаче, че е изключително важно, когато се използват ускорени процедури или пряко възлагане на обществени поръчки, да се гарантира висока степен на прозрачност и да се следи особено внимателно за надлежно документиране на процедурите.

3.4.1 За да се ползва законът относно обществените поръчки и занапред с подкрепата на предприятията, синдикатите и организациите на гражданското общество, е изключително важно нито една от страните — възложители или доставчиците — да не се възползва от гъвкавостта в правилата по неподходящ начин. Затова е важно да се предвиди възможност за контрол в хода на процедурите. Като средство за гарантиране на правилното прилагане може да се предвиди механизъм за последваща оценка.

3.4.2 Важно е да се подчертае, че дори при спешни ситуации, трябва да се полагат усилия за избиране на решения, които улесняват последващата интеграция и допълнителната подкрепа. Това се отнася най-вече за уязвимите групи като непридружени деца, бременни жени и хора с увреждания.

3.5 В извънредни ситуации като тези, на които сме свидетели в някои страни от ЕС в резултат на кризата с търсещите убежище, винаги съществува известен риск и възложителите, и доставчиците да търсят начини за „улесняване“.

3.6 Важно е договорите, възложени при извънредни ситуации (по *ускорена ограничена процедура* или по *процедурата на договаряне без публикуване на обявление за поръчка*), да бъдат ограничени за кратък срок, така че възможно най-бързо да бъдат възобновени стандартните практики.

#### 4. Специфични бележки

4.1 Важно е да се подчертае огромният принос на нестопанския сектор като допълнение към обществените възложители. В държавите, които приеха най-голям брой кандидати за убежище (напр. Германия и Швеция), това е от жизненоважно значение. Без приноса на нестопанския сектор нямаше да сме в състояние да се справим със ситуацията от този мащаб.

4.1.1 Възможността за пряко възлагане на обществени поръчки позволява да участват и участници, които иначе по-трудно биха могли да спечелят обществени поръчки (напр. организации с нестопанска цел).

4.2 Въпреки че нормативната уредба позволява да се процедира бързо, публичните органи процедират (прекалено) дълго време. Бюрократията може да доведе до продължителни процедури за възлагане на обществени поръчки.

4.3 Може би, би било целесъобразно да се даде конкретен пример от държава – членка на ЕС, която пропорционално на своя размер (заедно с Германия) е приела най-голям брой лица, търсещи убежище, на първо място от Сирия.

4.3.1 През ноември 2015 г. шведското правителство проучи дали да внесе изменения в законодателството с цел справяне с остротата на ситуацията с търсещите убежище.

4.3.2 Възлагащите органи в Швеция отговориха, че правилата за възлагане на обществени поръчки в директивата дават възможност да се реагира достатъчно бързо в случай на изключителна спешност, да се отчита общественият интерес и да се балансира разумно интересите.

4.4 ЕИСК счита, че за да могат възлагащите органи да реагират с гарантирано качество на работата си и очакваната бързина, преди положението да стане критично следва да се извърши проучване на пазара, за да се посочат възможните и наличните доставчици и да се преценят очакваните разходи.

4.5 ЕИСК смята, че е важно възлагащите органи да не забавят сключването на договорите, а да ги сключват в разумни срокове, както изискват обстоятелствата.

4.6 Опитът показва, че в отговор на заплахите и неотдашните събития разходите за сигурност и застраховки са се увеличили значително (дори са се утроили).

4.7 За да се намали несигурността в областта на обществените поръчки и да се увеличи диапазонът от възможни решения, възлагащите органи следва да имат предвид възможността за провеждане на отделни процедури за сигурност и застраховане.

#### **5. Бележки по въпроси, които не са обхванати от съобщението на Комисията**

5.1 ЕИСК отбелязва, че подобни проблеми възникват по отношение на бежанците, които решават да **не** търсят убежище при пристигане. И в тези случаи спешно трябва да се осигурят закрила, грижи за здравето и други грижи, както и да бъдат посрещнати най-неотложните нужди на човека.

5.2 Според ЕИСК при възлагането на поръчки за жилищно настаняване, грижи за здравето и услуги за търсещите убежище и другите бежанци, публичните органи трябва да вземат предвид и услугите, които подготвят за ежедневието и го улесняват, както и възможността за евентуална интеграция в бъдеще. Примери за такива спешни услуги са езикови курсове и за предпочитане мерки за професионално обучение.

5.2.1 Вече съществуват практически примери за обществени поръчки, които предвиждат езикови курсове, шофьорски курсове и също толкова важни дейности, предоставяни от организации с нестопанска цел, църкви и организации на гражданското общество.

5.3 От решаващо значение е плащанията да бъдат осъществявани, особено в страните с ограничени финансови ресурси, където съществува риск властите да не плащат за услугите – предмет на обществената поръчка.

5.4 Накрая, ЕИСК счита, че е от съществено значение в съобщението си Комисията да предостави допълнителни разяснения относно по-широкия контекст, **или** като разгледа по-подробно обществените поръчки във връзка с проблематиката за търсещите убежище и бежанците, **или** като изготви допълнително съобщение относно обществените поръчки в отговор на кризата с бежанците.

Брюксел, 27 април 2016 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS



**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 91/477/ЕИО на Съвета относно контрола на придобиването и притежаването на оръжие“**

[COM(2015) 750 final – 2015/0269 (COD)]

(2016/C 264/09)

**Докладчик: г-н Paulo BARROS VALE**

На 14 декември 2015 г. Съветът и Европейският парламент решиха, в съответствие с член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 91/477/ЕИО на Съвета относно контрола на придобиването и притежаването на оръжие“

[COM(2015) 750 final – 2015/0269 (COD)].

Секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 13 април 2016 г.

На 516-ата си пленарна сесия, проведена на 27 и 28 април 2016 г. (заседание от 27 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 176 гласа „за“, 8 гласа „против“ и 20 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 Въпросите, свързани с оръжията, винаги са били противоречива тема, но трагичните събития в Европа направиха дебата в тази област още по-горещ. Въпреки това оценката на преразглеждането на директива трябва задължително да се прави по-обективно и по-спокойно, като се анализират балансирано въпросите, свързани със сигурността и пазара, и същевеният въпрос за борбата срещу тероризма и организираната престъпност се оставя за други по-адаптирани към сериозността на въпроса обсъждания.

1.2 Според *Study on Firearms* <sup>(1)</sup> [„Проучване относно огнестрелните оръжия“] на Службата на ООН по наркотиците и престъпността (СНПООН) през 2007 г. е имало приблизително 875 милиона оръжия. Едва 3 % от тях се държат от силите на полицията и 23 % от военните. Когато става въпрос за промишленост от такъв мащаб, законодателят е този, който установява и налага средствата за смекчаване на заплахата, криеща се в притежаването на толкова голям брой оръжия.

1.3 ЕИСК подкрепя приемането на разглежданата директива, в която се разясняват определенията, въвеждат се нови изисквания и по-последователни правила за маркировка и унищожаване на оръжия, но също така би искал да предложи действия, които счита, че могат да допринесат за повишаване на сигурността за гражданите.

1.4 За разлика от ситуацията в други сектори, по отношение на които Европейският съюз изготви множество законодателни актове, същото не важи за оръжейната промишленост, където наложените правила са под това, което би могло да се осъществи по отношение на сигурността, както и проследяването на въоръжаването и хората, участващи в престъпни деяния. Следователно трябва да покажем решителност по отношение на целите, които следва да бъдат постигнати в толкова чувствителна област като сигурността.

1.5 С оглед на значението на проследяемостта не само на оръжията, но и на боеприпасите, ЕИСК счита, че в средносрочен/дългосрочен план следва да се проучи възможността промишлеността да се развива в посока маркировка на снарядите, която да бъде незаличима и поставена на място, което не се разрушава при употреба. Ако е технически възможно, тези данни, както и другите данни, отнасящи се за оръжия, които правоприлагащите органи предоставят на разположение в оперативни съвместими бази данни, биха допринесли съществено за подобряване на ефикасността на разследванията. Тези бази данни не следва да се използват само за съставяне на националните регистри, а вместо това да бъдат база данни на европейско равнище, която да се охранява от органите на всяка държава членка и до която тези органи да имат достъп.

<sup>(1)</sup> Служба на ООН по наркотиците и престъпността, *Study on Firearms 2015 – A study on the transnational nature of and routes and modus operandi used in trafficking in firearms* [„Проучване относно огнестрелните оръжия, 2015 г. – Проучване относно трансграничния характер, пътищата и методите за трафик на огнестрелни оръжия“].

1.6 ЕИСК счита, че Европа може да проучи възможността да последва австралийския и британския пример в програмите за закупуване на оръжия и по този начин от обръщение ще бъдат изтеглени хиляди оръжия. Въпреки че не може да бъде доказана пряката връзка между броя на оръжията и броя на престъпленията, статистически вероятно е, че биха били извършени по-малко престъпления, биха се случили по-малко инциденти и по-малко оръжия биха попаднали в ръцете на престъпниците.

1.7 Технологичното развитие на 3D печата представлява опасност, тъй като позволява производството на не по-малко смъртоносни от другите оръжия, без никаква възможност за контрол или проследяемост. Освен това тези оръжия се произвеждат предимно от материали, които не могат да бъдат засечени от традиционните ни системи за сигурност. Налице е неотложна необходимост този въпрос да се включи в националните програми за сигурност, за да може съгласувано да бъдат взети превантивни мерки срещу разпространението на смъртоносни оръжия, които не подлежат на никакъв вид контрол.

## 2. Контекст на предложението

2.1 В настоящия контекст, когато сигурността е предмет на сериозна загриженост, Комисията предлага изменение на Директива 91/477/ЕИО<sup>(2)</sup>, изменена с Директива 2008/51/ЕО<sup>(3)</sup> относно контрола на придобиването и притежаването на оръжие.

2.2 Това изменение се вписва в рамките на европейската програма за сигурност, представена на 28 април 2015 г., с цел да се гарантира ефикасен и координиран отговор на европейско равнище на заплахите пред сигурността. Европейската програма за сигурност посочва разликите между националните законодателства като пречка пред ефикасния контрол и полицейското сътрудничество между държавите членки и призовава за преглед на законодателството относно огнестрелните оръжия, както и на правилата за дезактивиране на оръжия.

2.3 Целта на Директивата е, гарантирайки безопасността на гражданите, да улесни функционирането на вътрешния пазар за огнестрелни оръжия, установявайки правила, които да бъдат приети за целия цикъл на съществуване на едно огнестрелно оръжие, от производството до унищожаването.

2.4 Директивата установява минимални изисквания, които държавите членки следва да наложат по отношение на придобиването, притежаването и трансфера на различни категории оръжия, включително на оръжията, предназначени за лов и спортна стрелба.

2.5 Като основа за преразглеждането на настоящата правна рамка бяха проведени три проучвания относно пригодността на съществуващото законодателство. Заключениеята от тези проучвания бяха, че е целесъобразно приемането на минимални стандарти на равнище ЕС относно незаконния трафик на оръжия и преразглеждане на съществуващата директива, с цел:

- хармонизиране на правилата относно маркировката на оръжията;
- приемане на общи стандарти и процедури и въвеждане на изисквания за регистрация за дезактивирани огнестрелни оръжия;
- изготвяне на насоки относно видоизменяемостта на предупредителните и сигналните оръжия и репликите;
- насърчаване на обмена на знания между държавите членки, както и изготвянето и поддържането на бази данни относно производството, притежаването и дезактивирането на оръжия;
- определяне на общ подход относно класификацията на ловните и спортните оръжия.

2.6 Комисията изслуша заинтересованите страни – представители на европейските асоциации на производителите на огнестрелни оръжия и боеприпаси за граждански цели, участници в гражданската търговия на оръжия, ловци, колекционери, неправителствени организации, научноизследователски организации и др. Държавите членки и неправителствените организации се съгласиха, че прилагането на настоящата директива може да бъде от полза, за да се предотврати отклоняването на огнестрелни оръжия към незаконния пазар, докато участниците от частния сектор изразиха притеснения относно промените в категориите огнестрелни оръжия и последиците от това за малките и средните предприятия.

<sup>(2)</sup> Директива 91/477/ЕИО: ОВ L 256, 13.9.1991 г., стр. 51; становище на ЕИСК: ОВ С 35, 8.2.1988 г., стр. 25.

<sup>(3)</sup> Директива 2008/51/ЕО: ОВ L 179, 8.7.2008 г., стр. 5; становище на ЕИСК: ОВ С 318, 23.12.2006 г., стр. 83.

2.7 Според заинтересованите страни, с които Комисията проведе консултации, реактивирането на дезактивирани оръжия е сериозен източник на оръжия за престъпна употреба и те считат за приоритетно хармонизирането на правилата за борба с тази практика.

2.8 Заинтересованите страни, участвали в консултациите, признават единодушно необходимостта от обмен на информация между държавите членки, от хармонизиране на определенията и от определяне на минимални стандарти за насоките за дезактивиране на оръжия.

### 3. Общи бележки

Неотдавнашните трагични събития ускориха дебата относно търговията и използването на оръжията. Въпреки че сигурността на гражданите, изложена на все по-голяма заплаха от тероризъм, не може да се бърка с притежаването на оръжия, тази ситуация ни кара да се борим решително с възможността за лесно снабдяване с огнестрелни оръжия, заради която радикални групировки, организираната престъпност и неуравновесени лица, водени от неразбираема мотивация, разполагат все още със средства за извършване на варварски престъпления. Не трябва да се забравят и общата престъпност, самоубийствата и злополуките с огнестрелно оръжие.

3.1 Предлаганите с разглежданата директива пояснения значително подобряват предходната директива и затова се приветстват от ЕИСК. Предложенията нямат за цел да забранят огнестрелните оръжия, а да хармонизират използваните стандарти по отношение на придобиването и притежаването на оръжия през целия им жизнен цикъл, като същевременно регулират пазар и гарантират безопасността.

При все това ЕИСК, след като се консултира със заинтересованите страни относно сигурността, по-конкретно полицията, промишлеността, търговците, ползвателите, колекционерите и НПО, счита, че с оглед на продължаващите проблеми със сигурността, законодателството по този въпрос трябва да бъде по-амбициозно. Комисията не трябва да приема законодателни актове единствено като непосредствен отговор на неотдавнашните терористични актове, а да го направи в перспективата на решаване на въпроса със сигурността на законните огнестрелни оръжия.

3.2 Различни проучвания са извършени във връзка с контрола на оръжията. Ако в някои се посочва, че ограничаването на оръжията намалява насилието<sup>(4)</sup>, произшествията<sup>(5)</sup> и самоубийствата<sup>(6)</sup>, в други се твърди, че ако се разреши на гражданите с чисто съдебно минало и без психически проблеми да притежават оръжия, това ще намали престъпленията, свързани с насилие, без при все това да доведе до значително нарастване на случаите на самоубийства или произшествия<sup>(7)</sup>.

3.2.1 По отношение на контрола на оръжията Австралия може да бъде посочена за пример. След като мъж с две оръжия влезе в кафене, уби 35 души и рани други 23, Австралия предприе през 1997 г. една от най-големите реформи на правилата за използване и притежаване на оръжие, което имаше видим ефект върху намаляването на смъртните случаи, породени от използването на огнестрелни оръжия. Забрани някои видове оръжие, въведе изискването за основателна причина за притежаването на оръжие (която не може да бъде само самоотбрана) и финансира програма за изкупуване на оръжия от страна на държавата. Тази инициатива изтегли от обръщение почти 700 000 оръжия и заедно с новите ограничения доведе до значително намаляване на броя на убийствата с използване на огнестрелно оръжие<sup>(8)</sup>.

<sup>(4)</sup> Hepburn, Lisa; Hemenway, David, Firearm availability and homicide: A review of the literature [„Достъпност на огнестрелните оръжия и самоубийствата: Преглед на литературата“], *Aggression and Violent Behavior: A Review Journal* [„Агресия и агресивно поведение: Научно списание“], 2004 г.; 9:417-40, цитирано от Harvard T.H. Chan School of Public Health em <http://www.hsph.harvard.edu/hicrc/firearms-research/guns-and-death/>

<sup>(5)</sup> Miller, Matthew; Azrael, Deborah; Hemenway, David, Firearm availability and unintentional firearm deaths [„Достъпност на огнестрелните оръжия и непредумишлени убийства, извършени с огнестрелни оръжия“], *Accident Analysis and Prevention* [„Анализ и предотвратяване на инцидентите“], 2001 г.; 33:477-84, цитирано от Harvard T.H. Chan School of Public Health em <http://www.hsph.harvard.edu/hicrc/firearms-research/gun-threats-and-self-defense-gun-use/>

<sup>(6)</sup> Miller, Matthew; Hemenway, David, Gun prevalence and the risk of suicide: A review [„Разпространение на оръжията и рискът от самоубийство“], *Harvard Health Policy Review* [„Харвардско списание за здравна политика“], 2001 г.; 2:29-37, цитирано от Harvard T.H. Chan School of Public Health em <http://www.hsph.harvard.edu/hicrc/firearms-research/gun-ownership-and-use/>

<sup>(7)</sup> John R. Lott, Jr. и David B. Mustard, Crime, Deterrence, and Right-to-Carry Concealed Hand Guns [„Престъпления, възпиране и правото на носене на скрити ръчни огнестрелни оръжия“], University of Chicago Law School, май 1998 г.

<sup>(8)</sup> Alpers, Philip, Amélie Rossetti и Marcus Wilson, 2016, *Guns in Australia: Total Number of Gun Deaths* [„Оръжията в Австралия: общ брой на убийствата, извършени с огнестрелни оръжия“], Sydney School of Public Health, The University of Sydney. [GunPolicy.org](http://www.gunpolicy.org/firearms/compareyears/10/total_number_of_gun_deaths), 7 март. Направена справка на 10 март 2016 г. на: [http://www.gunpolicy.org/firearms/compareyears/10/total\\_number\\_of\\_gun\\_deaths](http://www.gunpolicy.org/firearms/compareyears/10/total_number_of_gun_deaths)

3.2.2 Австралийската програма за изкупуване на оръжия се основава на идеята, че широката достъпност на оръжия позволява по-лесно инстинктите за убийство на дадено лице да доведат до масово убийство.

3.2.3 Подобно на Австралия след убийството на 15 души на случаен принцип и още 15 ранени и Обединеното кралство забрани използването на някои видове оръжия, въведе задължението за собствениците да регистрират оръжието и финансира програма за изкупуване на оръжия. Тези мерки нямаха същото въздействие като австралийската програма върху броя на смъртните случаи, причинени от огнестрелно оръжие<sup>(9)</sup>.

3.2.4 В последното голямо проучване относно контрола върху оръжията, публикувано през февруари 2016 г., се разглеждат 130 други проучвания, проведени в 10 различни страни в периода между 1950 г. и 2014 г.<sup>(10)</sup> Авторите считат, че макар и да не е установено, че рестриктивните закони намаляват насилието, данните навеждат на мисълта, че в някои страни прилагането на закони за ограничаване на достъпа до различни видове оръжия е свързано с намаляването на смъртните случаи, причинени от огнестрелно оръжие. Налагането на закони, които ограничават условията за придобиване на огнестрелно оръжие (например цялостна проверка) или достъпа до оръжия (по-специално съхранението), също се свързва с намаляването съответно на убийствата от страст и случайната смърт на деца.

3.3 Като се имат предвид тези примери и проучвания, ЕИСК счита, че трябва да се спазват стриктни правила за получаване на лиценз за използване и носене на оръжие, за придобиване на огнестрелни оръжия и боеприпаси, за забраната на някои видове оръжия и тяхното дезактивиране, дори за програмата на изкупуване на оръжие от страна на държавите членки с цел тяхното унищожаване.

#### 4. Специфични бележки

4.1 Инициативата е съобразена с принципите на субсидиарност и пропорционалност. Изборът на директива е правилен, тъй като има съмнения, че държавите членки са готови да приемат регламент.

4.2 С разглежданата директива се изменят някои членове от предходната директива, уточняват се и се въвеждат нови изисквания, които значително подобряват предишния текст и поради това се приветстват от ЕИСК.

4.3 ЕИСК подкрепя въвеждането на задължителни медицински прегледи за проверка на физическото и психическото здраве, които да покриват минимални европейски изисквания за качество, при издаването или подновяването на разрешителните за използване и носене на огнестрелно оръжие, практика, която вече е установена в някои държави членки. Отбелязва при все това, че директивата би могла също така да изисква редовно обучение за боравене с огнестрелно оръжие и да съдържа изисквания за безопасно съхраняване (например изискването за съхраняване в специален сейф, което вече е въведено в някои държави членки), както и за безопасното транспортиране на оръжия и техните компоненти.

4.4 Европейският съюз показва, че може да приема множество законодателни актове в много области. Показателен пример за това е автомобилният сектор, който беше задължен да отговори на изискванията за сигурност (по отношение на пътниците и околната среда), като реализира значителни инвестиции в научноизследователска и развойна дейност. Понятията относно маркировката на оръжията и компонентите също са разширени. По отношение на маркировката на снаряди, ЕИСК предполага, че в средносрочен/дългосрочен план би могло да се отиде още по-далеч и да се проучи възможността производителите да поставят незаличима маркировка на място, което не може да бъде разрушено при използването, например вътре в боеприпасите, за да бъдат те напълно проследими. Имайки предвид, че обикновено на местопрестъплението се намира снарядът, а не оръжието, тази маркировка би могла да бъде полезен източник на информация в полицейското разследване.

4.5 Що се отнася до базите данни относно огнестрелните оръжия, ЕИСК подкрепя новата формулировка, която разширява обхвата на регистрите, включвайки в тях целия период до унищожаването на огнестрелното оръжие. Това е добавена стойност и важен инструмент за целите на контрола и разследването. Комисията следва да подкрепи властите, за да се гарантира наличността на тези регистри в реално време във всички държави членки, улеснявайки получаването на доказателства и осигурявайки по този начин бързия и ефективен обмен на информация за идентификация и локализация на огнестрелните оръжия.

<sup>(9)</sup> Alpers, Philip, Amélie Rossetti и Marcus Wilson, 2016, *Guns in Australia: Total Number of Gun Deaths* [„Оръжията в Австралия: общ брой на убийствата, извършени с огнестрелни оръжия“], Sydney School of Public Health, The University of Sydney. GunPolicy.org, 23 февруари. Направена справка на 10 март 2016 г. на: [http://www.gunpolicy.org/firearms/compareyears/192/total\\_number\\_of\\_-gun\\_deaths](http://www.gunpolicy.org/firearms/compareyears/192/total_number_of_-gun_deaths).

<sup>(10)</sup> Julian Santaella-Tenorio, Magdalena Cerdá, Andrés Villaveces и Sandro Galea, *What Do We Know About the Association Between Firearm Legislation and Firearm-Related Injuries?* [„Какво знаем за съотношението между законодателните актове относно огнестрелните оръжия и раните, причинени с такива оръжия?“, публикувано от Oxford University Press от името на Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health.

4.6 В категорията на забранените оръжия са включени и полуавтоматични граждански огнестрелни оръжия, „които имат вид на автоматично огнестрелно оръжие“. Определението „които имат вид“ не е нито обективно, нито достатъчно. Първо, трябва да се посочат ясни критерии, които да определят какъв е „видът“, позволяващ включването на тези оръжия в категорията на забранените огнестрелни оръжия.

4.7 Предупредителните и сигналните оръжия, салютните и акустичните оръжия, както и репликите вече се считат за част от категория С (огнестрелни оръжия, подлежащи на деклариране). Въпреки че в някои национални законодателства този текст вече е включен, ЕИСК изразява съмнения относно неговата целесъобразност, тъй като, освен че тези оръжия не са класифицирани като „огнестрелно оръжие“ в Протокола на ООН, в страните, в които законодателството все още не предвижда задължението за деклариране, тази мярка би довела до значителни административни разходи, когато става въпрос за вид оръжия, които изглеждат не представляват много значителен риск за сигурността на гражданите.

4.8 Рисковете за сигурността на гражданите, произтичащи от тези и други оръжия, като например въздушните оръжия, трябва да бъде предмет на проучване за оценка на нивото на опасността, която представляват, както и на възможностите за видоизменянето им в оръжия с по-голям смъртоносен ефект. Това проучването би могло да послужи за основа за въвеждането на нови технически и правни правила, свързани със сигурността, видоизменянето, конвертирането, дезактивирането и унищожаването на оръжията.

4.9 В едно цифрово общество трябва да се обърне внимание на опасността от електронната търговия с оръжия и боеприпаси. Facebook и Instagram обявиха ограничения върху продажбата на оръжия в своите социални мрежи, забранявайки на своите потребители да предлагат или организират сделки с оръжия чрез публикации, дискусийни групи или лични съобщения. ЕИСК счита, че макар и да е предвидено електронната търговия с някои видове оръжия и боеприпаси да е разрешена за оръжейниците и оръжейните посредници, следва да се разрешават само сделки, осъществявани в присъствието на двете страни, за да се гарантира строг контрол от страна на компетентните органи.

4.10 Технологичните иновации доведоха до появата на 3D принтери. Оръжията не останаха встрани от тази технология. В интернет бързо се появиха указания и програми, позволяващи отпечатването на смъртоносно оръжие. Без никакъв вид законодателство, което да регулира отпечатването на оръжия, тази технология представлява реална заплаха, на която все още не се обърща достатъчно внимание. Страните трябва да работят заедно за решаването на този въпрос, да осъществяват надзор или дори да контролират закупуването на материали, които могат да бъдат използвани за производството на този вид оръжия, и да обмислят сериозно забраната на тяхното производство.

4.11 В директивата е предвидена възможността държавите членки да разрешат на организациите с културна и историческа насоченост, които се занимават с оръжие и са признати като такива, да задържат в своите хранилища огнестрелните оръжия от категория А, придобити преди влизането в сила на директивата, при условие че те са дезактивирани. ЕИСК счита, че трябва да се приеме специален режим за прилагане на директивата по отношение на колекциите на музеите, чиято дейност е призната по установения ред като значима за държавите членки, при условие че не се поставят под въпрос сигурността или общественият ред. Такъв режим би изисквал строги правила за експониране, регистрация, съхранение и боравене с оръжия, но би предотвратил унищожаването на оръжия от категория А с голяма историческа стойност.

Брюксел, 27 април 2016 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно някои аспекти на дружественото право (кодифициран текст)“**

[COM(2015) 616 final – 2015/0283 (COD)]

(2016/C 264/10)

**Докладчик: г-н Jorge PEGADO LIZ**

**Съдокладчици: г-н Roger BARKER и г-н Christophe LEFÈVRE**

На 29 април 2016 г. Съветът реши, в съответствие с член 50, параграф 1 и параграф 2, буква ж) от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно някои аспекти на дружественото право (кодифициран текст)“*

[COM(2015) 616 final – 2015/0283 (COD)].

Секцията „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 13 април 2016 г.

На 516-ата си пленарна сесия, проведена на 27 и 28 април 2016 г. (заседание от 27 април 2016 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 223 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 8 гласа „въздържал се“.

## **1. Заключение и препоръки**

1.1 ЕИСК подкрепя безрезервно практиката на консолидиране, кодификация и следователно опростяване на текста на предложението, свързано с някои аспекти на дружественото право (COM(2015) 616 final), което е в съзвучие с многократно отправяните предложения в становищата му.

1.2 След като прегледа подробно всеки от консолидираните текстове, както и всички предложения за нови кодифицирани текстове, ЕИСК заявява, че с изключение на детайлите, посочени в параграф 4.2, не е открил формални грешки.

1.3 ЕИСК препоръчва таблицата на съответствието в приложение IV да бъде разработена като двупосочна, за да се позволи също така сравнение на новите елементи със старите, а не единствено на старите спрямо новите.

1.4 Освен това ЕИСК би искал по-амбициозно действие, имащо за цел да кодифицира аспектите, които продължават да бъдат разпръснати в други законодателни актове, включително тези, на които се позовава в директивите, посочени в параграф 4.4.

1.5 Комитетът изразява желание по време на същественото преразглеждане на новия текст да се вземат надлежно под внимание предложенията, които е направил през годините за всяка от директивите, предмет на разглеждане от Комисията, включително в становищата, посочени в параграф 4.8.

## **2. Предмет и цел на предложението на Комисията**

2.1 В обяснителния меморандум на предложението на Комисията (COM(2015) 616 final от 3 декември 2015 г.) се посочва:

„Целта на настоящото предложение е да се извърши кодификация на Шеста директива на Съвета от 17 декември 1982 година, приета на основание член 54, параграф 3, буква ж) от Договора, относно разделянето на акционерните дружества (82/891/ЕИО), Единадесета директива на Съвета от 21 декември 1989 година относно изискванията за оповестяване на данни за клонове, открити в една държава-членка от някои видове дружества, регулирани от правото на друга държава (89/666/ЕИО), Директива 2005/56/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 октомври 2005 година относно презграничните сливания на дружества с ограничена отговорност, Директива 2009/101/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 година за координиране на гаранциите, които държавите-членки изискват от дружествата по смисъла на член 48, втора алинея от Договора, за защита на интересите на членовете и на трети лица с цел тези гаранции да станат равностойни, Директива 2011/35/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 година относно сливанията на акционерни дружества, Директива 2012/30/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 година за съгласуване на гаранциите, които се изискват в държавите членки за дружествата по смисъла на член 54, втора алинея от Договора за функционирането на Европейския съюз, за защита на интересите както на съдружниците, така и на трети лица по отношение учредяването на акционерни дружества и поддържането и изменението на техния капитал.“

2.2 Тъй като става въпрос за кодификация, Комисията иска да подчертае, че „новата директива ще замени различните актове, които са инкорпорирани в нея; тя запазва напълно съдържанието на кодифицираните актове и се ограничава до тяхното обединяване, като внася единствено формални изменения, необходими за самото кодифициране“, като това не пречи тази кодификация да не се извърши „при стриктно спазване на обичайния общностен законодателен процес“. Тази констатация обосновава становището на ЕИСК, включително относно „ускорена процедура за бързо приемане на кодифицираните актове“, както е предвидено в Междунституционалното споразумение от 20 декември 1994 г. между Европейския парламент, Съвета и Комисията, което все още е в сила и е подкрепено от последното междунституционално споразумение между тези институции <sup>(1)</sup>.

2.3 В действителност търсената цел при това събиране, систематизация и кодификация на европейското дружествено право е стандартите на Европейския съюз, уреждащи тази правна област, да станат по-лесни за тълкуване, транспониране, прилагане и приваждане в изпълнение.

2.4 В многобройни свои становища ЕИСК е отправял предложения, препоръки и искания усилията на европейския законодател да бъдат насочени в тази посока – усилия, които той винаги е подкрепял. Следователно ЕИСК може да бъде единствено изцяло съгласен с предприетото от Комисията действие в настоящото предложение, тъй като именно това е област, в която опростяването е от полза за всички: предприятията, работниците, потребителите и гражданите като цяло, но също така по-специално съдиите, адвокатите, нотариусите и като цяло всички специалисти, които се занимават с прилагане на дружественото право.

### 3. Произход и развитие на дружественото право в Европейския съюз

3.1 В първоначалния Римски договор от 1957 г. за създаване на ЕИО откриваме правните основания за зараждащото се дружествено право, ограничено до членове 48–66 от Договора за ЕИО. Идеята за сближаване на националните законодателства по отношение на някои аспекти на дружественото право се появява едва с Договора, подписан в Маастрихт на 7 февруари 1992 г., по-специално в новия текст на членове 94–97 (от Единния европейски акт) за сближаване на законодателствата с оглед на изграждането на единния пазар, както и в новия текст на членове 39–55 от Договора за ЕО (които заместиха предишните членове 48–66 от Договора за ЕИО).

3.2 Съответно след Първа директива 68/151/ЕИО на Съвета от 9 март 1968 г. за координиране на гаранциите, които държавите членки изискват от дружествата по смисъла на член 58, втора алинея от Договора, за защита на интересите на съдружниците и на трети лица, с цел тези гаранции да станат равностойни (ОВ L 65, 14.3.1968 г., стр. 8) десетки директиви, регламенти и препоръки са представлявали опит да се „регулират“ някои аспекти на дружественото право в Европа, които следват от изграждането на единния пазар, или чрез сближаване на националните законодателства, или чрез опит това право да бъде хармонизирано, но никога не е постигнат действителен „обединяващ кодекс“ на дружественото право в Европа.

3.3 Действието, което предприема Комисията с настоящото предложение, дори няма амбицията да кодифицира всички директиви, отнасящи се до различни аспекти на дружественото право. Всъщност то обхваща само аспектите, предмет на следните шест директиви:

- Шеста директива 82/891/ЕИО на Съвета от 17 декември 1982 г., приета на основание член 54, параграф 3, буква ж) от Договора, относно разделянето на акционерните дружества;
- Единадесета директива 89/666/ЕИО на Съвета от 21 декември 1989 г. относно изискванията за оповестяване на данни за клонове, открити в една държава членка от някои видове дружества, регулирани от правото на друга държава;
- Директива 2005/56/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 октомври 2005 г. относно презграничните сливания на капиталови дружества;
- Директива 2009/101/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 г. за координиране на гаранциите, които държавите членки изискват от дружествата по смисъла на член 48, втора алинея от Договора, за защита на интересите на членовете и на трети лица с цел тези гаранции да станат равностойни;
- Директива 2011/35/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 г. относно сливанията на акционерни дружества;

<sup>(1)</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONGML%2bCOMPARL%2bPE-575.118%2b03%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fBG>

— Директива 2012/30/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. за съгласуване на гаранциите, които се изискват в държавите членки за дружествата по смисъла на член 54, втора алинея от Договора за функционирането на Европейския съюз, за защита на интересите както на съдружниците, така и на трети лица по отношение учредяването на акционерни дружества и поддържането и изменението на техния капитал с цел тези гаранции да станат равностойни.

3.4 Това действие се извършва въз основа на предварително консолидиране на текстовете на 23-те официални езика на Директиви 82/891/ЕИО, 89/666/ЕИО, 2005/56/ЕО, 2009/101/ЕО, 2011/35/ЕС и 2012/30/ЕС и изменящите ги актове, като съответствието между старата и новата номерация е посочено в таблица на съответствието, съдържаща се в приложение IV към бъдещата директива.

#### 4. Оценка на предложението

4.1 Както беше отбелязано по-горе, ЕИСК подкрепя безрезервно практиката на консолидиране, кодификация и следователно опростяване на текста в резултат от тази работа.

4.2 След като прегледа подробно всеки от консолидираните текстове, както и всички предложения за нови кодифицирани текстове, ЕИСК заявява, че с изключение на следните забележки, не е открил формални грешки:

— в кодификацията на съображение 3 от Директива 2005/56/ЕО се посочва „уточнено“ вместо „определено“;

— втората алинея от член 10 от Директива 89/666/ЕИО не е кодифицирана в предложението за директива;

— в съображения 48, 62, 65, 66 и 80 Комисията следва да потвърди дали позоваванията в някои законодателни актове действително съответстват на последните мерки, предприети в съответните области (например в съображение 48 позоваването на Директивата относно пазарната злоупотреба следва да бъде заменено от позоваването на Регламента относно пазарната злоупотреба (Регламент (ЕС) № 596/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. относно пазарната злоупотреба (Регламент относно пазарната злоупотреба) и за отмяна на Директива 2003/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и директиви 2003/124/ЕО, 2003/125/ЕО и 2004/72/ЕО на Комисията);

— в заглавието на глава III следва да се уточни, че оповестяването, което се има предвид, се прави „в защита на трети страни“; ако обаче въпросното оповестяване е в полза и на акционерите, то не трябва ли в член 13, буква е) да се упоменат и директиви 2013/24/ЕС и 2014/95/ЕС?

4.3 ЕИСК препоръчва таблицата на съответствието в приложение IV да бъде разработена като двупосочна, за да се позволи също така сравнение на новите елементи със старите, а не единствено на старите спрямо новите.

4.4 Освен това ЕИСК би искал по-амбициозно изпълнение, което има за цел да кодифицира аспектите, които остават разпръснати в други законодателни актове, включително тези, на които се позовава в следните директиви:

— Директива 2010/76/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г. за изменение на директиви 2006/48/ЕО и 2006/49/ЕО по отношение на капиталовите изисквания за търговските портфейли и за пресекюризация и на надзорния преглед на политиките за възнагражденията;

— Директива 2007/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 юли 2007 г. относно упражняването на някои права на акционерите на дружества, допуснати до регулиран пазар;

— Директива 2004/25/ЕО от 21 април 2004 г. относно предложенията за поглъщане;

— Директива 2001/86/ЕО от 8 октомври 2001 г. за допълнение на Устава на европейското дружество по отношение на участието на заетите лица;

— Директива 2009/102/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 г. в областта на дружественото право относно едноличните дружества с ограничена отговорност;

— Осма директива 84/253/ЕИО на Съвета от 10 април 1984 г., приета на основание член 54, параграф 3, буква ж) от Договора за ЕИО относно одобряването на лицата, натоварени с извършването на задължителни проверки на счетоводни документи;



- Седма директива 83/349/ЕИО на Съвета от 13 юни 1983 г. приета на основание член 54, параграф 3, буква ж) от Договора, относно консолидираните счетоводни отчети;
- Четвърта директива 78/660/ЕИО на Съвета от 25 юли 1978 г., приета на основание член 54, параграф 3, буква ж) от Договора, относно годишните счетоводни отчети на някои видове дружества.

4.5 В работната програма на Комисията за 2015 г., COM(2014) 910 final, приложение III, параграф 45, Комисията все пак обяви и кодифицирането на Директива 2009/102/ЕО относно дружественото право на едноличните дружества с ограничена отговорност.

4.6 ЕИСК приветства факта, че Комисията е взела под внимание някои препоръки на работната група, занимаваща се с опростяването на дружественото право в рамките на инициативата SLIM (опростено законодателство за вътрешния пазар), относно опростяването на първата и втората директива в областта на дружественото право, в директиви 2003/58/ЕО и 2006/68/ЕО.

4.7 За всяка една от директивите, разгледани в инициативата на Комисията, ЕИСК е имал възможността да даде становища, които не винаги са били вземани предвид в тяхната цялост; той би искал също така Комисията надлежно да вземе под внимание по време на същественото разглеждане на новия текст предложенията, които Комитетът е направил през годините и които не са разгледани в рамките на настоящата инициатива.

4.8 Става въпрос по-конкретно за следните становища:

- от 24.9.1987 г., ОВ С 319, 30.11.1987 г., стр. 61, докладчик: г-н Jean PARDON;
- от 28.4.2004 г., ОВ С 117, 30.4.2004 г., стр. 43, докладчик: г-жа María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL;
- от 30.5.2007 г., ОВ С 175, 27.7.2007 г., стр. 33, докладчик: г-жа María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL;
- от 25.2.2009 г., ОВ С 218, 11.9.2009 г., стр. 27, докладчик: г-жа María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL;
- от 15.6.2011 г., ОВ С 248, 25.8.2011 г., стр. 118, докладчик: г-н Miklós PÁSZTOR;
- от 12.12.2012 г., ОВ С 44, 15.2.2013 г., стр. 68, докладчик: г-жа Лена РУСЕНОВА.

Брюксел, 27 април 2016 г.

*Председател*  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за осигуряване на трансграничната преносимост на услугите за онлайн съдържание в рамките на вътрешния пазар“**

[COM(2015) 627 final – 2015/0284 (COD)]

(2016/C 264/11)

**Докладчик: г-н Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

На 8 януари 2016 г. Съветът и на 21 януари 2016 г. Европейският парламент решиха, в съответствие с член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за осигуряване на трансграничната преносимост на услугите за онлайн съдържание в рамките на вътрешния пазар“*

COM(2015) 627 final – 2015/0284 (COD).

Секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 13 април 2016 г.

На 516-ата си пленарна сесия, проведена на 27 и 28 април 2016 г. (заседание от 27 април 2016 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 162 гласа „за“, 6 гласа „против“ и 1 глас „въздържал се“.

## **1. Заключение и препоръки**

1.1 Комитетът приветства инициативата на Комисията да разгледа въпроса с така наречената „трансграничната преносимост“. Като цяло трансграничната преносимост означава да се даде възможност на ползвателите и потребителите на услуги за онлайн аудиовизуално съдържание, до които имат законен достъп в държавата си на пребиваване, да продължат да ползват тези услуги при временно преместване в друга държава членка на ЕС.

1.2 Комитетът изразява също така съгласието си с избора на регламент като инструмент за регламентиране на преносимостта, тъй като става въпрос за трансгранична дейност. Логично е също така да се установи „*vacatio legis*“, след който да не се прилагат рестриktivните клаузи относно преносимостта на съществуващите договори. Счита, че в този смисъл шестмесечният срок е разумен период, в който доставчиците на съответните услуги да пригледат системите си към новото положение.

1.3 ЕИСК смята, че е необходимо да се даде ясно определение на понятието „държава членка на пребиваване“ на абоната, така че другите държави членки на ЕС, да могат по подразбиране да се определят като държави, в които абонатът се намира временно. Самото позоваване на обичайното пребиваване, посочено в член 2, може да не е достатъчно, ето защо е необходимо да се вземат предвид други временни критерии, като жизнена среда и др., предоставяйки неизчерпателен списък с показатели за определяне на времевата връзка въз основа на пребиваване. Във всички случаи Комитетът счита, че трансграничната преносимост трябва да бъде гарантирана, след като потребителите се квалифицират като клиенти или абонати на услугата и се оказват свързани с дадена държава членка и идентифицирани чрез своя IP адрес, интернет връзка или друг еквивалентен показател.

1.4 С оглед на естеството на преносимите услуги и на условията, при които се предоставят, е ясно, че предложението обхваща всички тези услуги, платени или безплатни, въпреки че в последния случай държавата членка на пребиваване трябва да бъде „проверена“. Особено по отношение на безплатните услуги Комитетът счита, че следва да се гарантира тяхната преносимост, когато държавата членка на пребиваване е „проверима“, тоест може да бъде проверена, при условие че това не е свързано с допълнителни разходи за доставчика.

1.5 В постановителната част следва изрично да бъде посочено, че всяка загуба или влошаване на предлагането, които засягат услугите във връзка с доставката, събирането, достъпността чрез различни средства и броя на потребителите, трябва да се квалифицира като неизпълнение на услугата. Следва също така да се гарантира минимално качество на достъпа, което да бъде поне на равнището на стандартното или отправното в държавата членка на престои, предоставяно чрез местните линии, като целта е да не се насърчават нелоялни практики и условия на прилагане на повишени цени за гарантиран достъп до стандартни или допълнителни услуги и да не се счита, че е достатъчно потребителят да бъде уведомен за нивото на качество, което може да очаква. И позоваването на тези задължения следва да бъде включено изрично в постановителната част, а не само в съображенията на Регламента.

## 2. Въведение

2.1 В политическите насоки на Европейската комисия от 15 юли 2014 г. като приоритет № 2 фигурира създаването на „свързан цифров единен пазар“, въз основа на който е прието съобщението на Комисията „Стратегия за цифров единен пазар за Европа“<sup>(1)</sup>. ЕИСК се произнесе в подкрепа на въпросния приоритет<sup>(2)</sup>, като счита, че той може да даде нов тласък на политиката в областта на цифровите технологии в Европейския съюз.

2.2 По-конкретно Комисията предлага „предотвратяване на неоправдано блокиране на географски принцип“, с цел потребителите и предприятията да могат да се възползват пълноценно от единния пазар по отношение на по-голям избор и по-ниски цени.

2.3 Конференцията на ООН за търговия и развитие (УНКТАД) наскоро одобри актуализация на насоките на ООН за защита на потребителите с цел приважането им в съответствие с най-новите технологични тенденции, включително електронната търговия и така нареченото „цифрово потребление“, където следва да се увеличи защитата на неприкосновеността на личния живот в интернет и да се включи принципът, че потребителите заслужават да получават разумна защита.

2.4 При разработване на посочената стратегия за цифров единен пазар Комисията прие и съобщение относно модернизирването на авторските права и договорите за онлайн продажби и доставката на онлайн съдържание, по което ЕИСК предстои да се произнесе.

2.5 В този контекст се вписва и предложението за регламент относно така наречената „трансгранична преносимост“, която се състои във възможността получателят на дадена услуга за онлайн съдържание в определена държава от ЕС да има достъп до това съдържание, когато пребивава временно в друга държава членка. Тази преносимост се счита за важна стъпка към по-широк достъп до аудиовизуално съдържание от страна на потребителите – нещо, което самата Комисия счита за ключова цел за развитието на стратегията за цифровия единен пазар.

2.6 Трудностите или невъзможността, с които се сблъскват понастоящем европейските граждани – абонати на тези услуги, да продължат да имат достъп до тях извън своята държава, макар и в рамките на ЕС, не се дължат на технологични причини, а на причини от друго естество: става дума за блокиране на географски принцип, произтичащо от практиките на предоставяне на лицензи на носителите на права или от търговските практики на доставчиците на услуги. Срещу трансграничната преносимост влияние оказват и високите такси за роуминг, от които страдат европейските потребители и които скоро ще отпаднат с приетото от Комисията предложение.

## 3. Съдържание на предложението

3.1 Основната цел на предложението за регламент, както е посочено в член 1 от разглеждания текст, е да се осигури трансграничната преносимост на услугите за онлайн съдържание в рамките на вътрешния пазар. Това означава, че всеки потребител от Съюза, който законно получава такова съдържание в своята държава на пребиваване, може да има достъп до него и когато временно пребивава в друга държава членка.

<sup>(1)</sup> COM(2015) 192 final.

<sup>(2)</sup> ОВ С 71, 24.2.2016, стр. 65.

3.2 Член 2 включва различни определения, свързани с естеството на услугата и на участващите субекти: „абонат“, „потребител“, „държава членка на пребиваване“, „временно пребивава“, „услуга за онлайн съдържание“, „преносима“. По отношение на услугите за онлайн съдържание е посочено, че те могат да са аудиовизуални медийни услуги или услуги, които предоставят достъп до произведения или други защитени обекти или предавания на телевизионни оператори. Тези услуги могат да бъдат предоставяни линейно или по заявка, срещу или без заплащане от страна на потребителя.

3.3 В член 3 от предложението се посочва, че задължението на доставчиците на преносима услуга да осигурят въпросната преносимост в други държави не включва поддържане на нивото на качество, предоставяно в държавата членка на пребиваване, освен ако доставчикът не се ангажира изрично с неговото гарантиране. Той обаче трябва да информира абонатите за качеството на тази предоставяна услуга.

3.4 Съгласно член 4 предоставянето на услугата за онлайн съдържание, както и достъпът до нея и използването ѝ от страна на абоната се считат за извършвани в държавата на пребиваване за целите на регулирането на аудиовизуалните комуникации, интелектуалната собственост и защитата на данни.

3.5 В член 5 се установява неприложимост на договорните клаузи, съществуващи между носителите на права и доставчиците на услуги, както и между доставчиците на услуги и техните клиенти, които противоречат на задължението за трансгранична преносимост. Носителите на права могат да изискват от доставчика на услугата да приеме необходимите мерки за проверка дали услугата е предоставена съгласно регламента, като мерките следва да са разумни и пропорционални.

3.6 В член 6 се посочва, че обработката на личните данни на абонатите следва да се извършва в съответствие с европейската нормативна уредба в тази област (Директиви 95/46/ЕО и 2002/58/ЕО)<sup>(3)</sup>.

3.7 В член 7 се установява, че регламентът се прилага не само към договорите, сключени след влизането му в сила, но и със задна дата към сключените договори и придобитите права преди датата на прилагането му, ако те са от значение за предоставянето, достъпа и използването на услугата.

3.8 В член 8 се определя, че регламентът започва да се прилага шест месеца след публикуването му.

#### 4. Общи бележки

4.1 Комитетът приветства инициативата на Комисията да предприеме стъпки по отношение на така наречената „трансгранична преносимост“, което по същество означава да се даде възможност за достъп до услуги за онлайн аудиовизуално съдържание на ползвателите и потребителите, регистрирани в държава членка на ЕС, докато пребивават временно в друга държава членка.

4.2 ЕИСК счита, че това е важна стъпка в стратегията на Комисията за установяване на цифровия единен пазар, тъй като се премахват пречките пред свободното предоставяне на услуги и свободната конкуренция между предприятията. Освен това, тъй като са включени някои търговски аспекти, това може да засили икономическото, социалното и териториалното сближаване, улеснявайки интегрирането на различни групи на организираното гражданско общество.

4.3 В този контекст предложението за регламент, внесено от Комисията на 9 декември, е насочено към отстраняване на пречките пред трансграничната преносимост, като доставчиците се задължават да я гарантират, при условие че тези услуги се предоставят законно и са преносими на техния национален пазар.

4.4 В този смисъл изборът на правен инструмент (регламент) е оправдан предвид наднационално измерение на дейността, която следва да се регулира, и с оглед на необходимостта от прилагането му по сходен начин и едновременно за всички държави членки. Предложението е пряко свързано с разпоредбите на член 56 от ДФЕС, според които се забраняват ограниченията на свободното предоставяне на услуги в рамките на Съюза по отношение на гражданите на държавите членки, които са се установили в друга държава членка, различна от тази, в която се намира лицето, за което са предназначени услугите.

<sup>(3)</sup> ОВ L 281, 23.11.1995 г., стр. 31 и ОВ L 201, 31.7.2002 г., стр. 37.

4.5 ЕИСК изразява съгласие с избраното правно основание, свързано с вътрешния пазар (член 114 от ДФЕС), поради присъщия трансграничен характер на обхвата и същността на услугите, разглеждани в предложението за регламент, и необходимостта от съгласуваност с други политики на ЕС, особено по отношение на културните аспекти (член 167 от ДФЕС) и отстояването на интересите на потребителите (член 169 от ДФЕС). Ето защо е важно предложението да се тълкува съгласно правото на зачитане на личния и семейния живот, правото на защита на личните данни, свободата на изразяване на мнение и свободата на стопанска инициатива.

4.6 В предложението е включено съдържание, разпространявано от радио- и телевизионни оператори или доставчици на услуги на информационното общество; линейно или по заявка, предоставяно чрез изтегляне, стрийминг или по друг начин, от големи предприятия или МСП, срещу заплащане (абонамент) или безплатно, като в последния случай винаги се проверява държавата на пребиваване на регистрирания потребител (например чрез IP адреса или връзката с интернет). От предложението за регламент следва да бъдат изключени други стоки и услуги, предмет на трансгранични операции, за които аудиовизуалното съдържание е само допълнение.

4.7 Следователно целта на предложението за регламент е да се отговори по-ефективно на желанията и потребностите на гражданите в цифровата среда, тъй като по този начин те имат възможност да използват аудиовизуалното съдържание, до което имат право на достъп, когато пребивават в различни държави от ЕС. От своя страна, това ще допринесе за развитието на пазара на аудиовизуално съдържание и за поддържането на високо равнище на защита на носителите на права (авторско право и сродните му права, както и на излъчването на събития от голямо значение и информация).

4.8 В този смисъл Комисията подчертава възможните ползи от инициативата както за желаещите да използват тези услуги, така и в дългосрочен план за тези, които ги предлагат. В преамбюла на предложението за регламент се посочва, че трансграничната преносимост не само допринася за защита на интересите на потребителите. Тя означава предимства от различен характер както за носителите на правата за създаването и изпълнението, така и за тези, които участват във възпроизвеждането, публичното представяне и предоставянето на аудиовизуално съдържание, като на всички тях се предоставят по-голяма правна сигурност и по-големи възможности да задоволят търсенето на потребителите.

4.9 При всички случаи, що се отнася до доставчиците и носителите на права, Комисията, най-вероятно отговаряйки на опасенията на тези сегменти по време на обществената консултация, подчертава специално техните права и дейност. В този смисъл се посочва, че предложението не засяга по същество нито предоставянето на лицензи за права, нито бизнес моделите; предвижда се неприложимост на договорните клаузи, противоречащи на задължението за преносимост, не се налага задължение за преговаряне на лицензи; (като се мисли за разпространителите на аудиовизуално и спортно съдържание с голямо търсене) преносимостта не разширява обхвата на потребителите на услугите, нито засяга изключителното териториално право на лицензите.

4.10 В член 5, параграф 2 на постановителната част на предложението трябва да се добави, че в допълнение към разумните граници и пропорционалността на използваните средства, за да се провери дали услугата за онлайн съдържание е предоставена по подходящ начин, въпросните „ефикасни средства“ трябва да бъдат съобразени или да съответстват на правата и принципите, гарантирани в Хартата на основните права на Европейския съюз, които следва да бъдат изрично посочени.

4.11 Предоставянето на услугите чрез трансграничната преносимост е равностойно на предоставянето им в държавата на пребиваване. Това би представлявало „правна фикция“ за целите на авторското право и сродните му права, възпроизвеждането, публичното представяне, предоставянето или повторното използване, каталога на съдържанието, предвидените устройства, броя разрешени потребители и набора от функционалности. Следва да се уточни, че това трябва да се направи при спазване във всички случаи на технологична неутралност. Освен това следва да се изяснят приложното поле и определенията, съдържащи се в предложението за регламент, по-специално по отношение на определянето на субективния обхват. Това във всички случаи трябва да се основава на ясни и установими критерии, които са необходими, за да се гарантира правната сигурност и предсказуемостта на стандарта.

4.11.1 Все пак това задължение:

— е ограничено или подчинено на спазването на определени условия за пропорционалност, когато се счита, че то може да е свързано с прекомерен разход за доставчиците на услуги. В този смисъл преносимостта не е задължителна, когато в рамките на своята услуга доставчикът не проверява държавата на пребиваване на абоната;

- ограничава се и задължението за гарантиране на спазването на авторските права; и
- преди всичко не се изискват мерки за гарантиране на сходно с предлаганото в държавата на пребиваване качество при предоставянето на услугите за съдържание в държавата на временно пребиваване, освен ако доставчикът не е заявил това изрично, като качеството не следва да е по-ниско от наличното чрез местния онлайн достъп в държавата на временно пребиваване. Твърди се, че гаранцията за качество би могла да породи непропорционални допълнителни разходи за доставчиците на услуги, предвид съществуващите различия между държавите членки по отношение на капацитета и телекомуникационната инфраструктура.

4.12 Във връзка с последното, комбинацията от дерогация от задължението да се осигури стандарт за качество и възможността за предлагане на допълнителни услуги, които да гарантират това качество срещу допълнително заплащане, би могла да насърчи някои нелоялни практики от страна на доставчиците на услуги. Това би могло да обезцени или влоши качеството на основната услуга, като на практика трансформира съдържанието в стока, при което печалбата ще бъде свързана с таксата за услугата. Най-малко в постановителната част следва изрично да бъде посочено, че предлаганото качество не следва да бъде по-ниско от наличното чрез местния онлайн достъп в държавата на временно пребиваване.

4.13 Накрая следва да се подчертае намерението на Комисията да приложи регламента със задна дата. Това означава, че спрямо предварително договорените ангажменти от страните, клаузите и условията, които противоречат или ограничават преносимостта, се считат за неприложими. В допълнение се насърчават споразуменията между тези страни за прилагане на принципа за трансгранична преносимост.

4.14 ЕИСК предлага ново определение на „частична преносимост“ на услугите, което да се прилага за чувствителни по отношение на качеството онлайн услуги в случаите, в които ниското качество на местния интернет прави услугата за онлайн съдържание неизползваема за абонатите в конкретни райони. Подобно прилагане на този термин е представено на стр. 8 от Оценката на въздействието <sup>(4)</sup>.

Брюксел, 27 април 2016 г.

*Председател*  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

---

<sup>(4)</sup> SWD(2015) 270 final.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 575/2013 по отношение на освобождаванията за дилърите на стоки“**

[COM(2015) 648 final — 2015/0295 (COD)]

(2016/C 264/12)

**Докладчик: John WALKER**

На 12 януари 2016 г. Съветът и на 18 януари 2016 г. Европейският парламент решиха, в съответствие с член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 575/2013 по отношение на освобождаванията за дилърите на стоки*

[COM(2015) 648 final – 2015/0295 (COD)]“.

Секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 13 април 2016 г.

На 516-ата си пленарна сесия, проведена на 27 и 28 април 2016 г. (заседание от 27 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 224 гласа „за“, 1 глас „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

## **1. Заключение и препоръки**

1.1. ЕИСК е съгласен с необходимостта от изменение на Регламент (ЕС) № 575/2013 относно капиталовите изисквания и одобрява предложените промени.

1.2. Той ще представи своевременно своето становище относно преразгледания регламент.

## **2. Въведение**

2.1. Следните параграфи, които са взети от преамбюла на проекта на регламент, обосновават накратко необходимостта от промяна.

2.2. Регламент (ЕС) № 575/2013 освобождава от спазване на изискванията във връзка с големите експозиции и на капиталовите изисквания т.нар. „дилъри на стоки“, т.е. инвестиционните посредници, чиято основна дейност се състои изключително в предоставяне на инвестиционни услуги или извършване на инвестиционни дейности във връзка с финансовите инструменти, посочени в раздел В, точки 5, 6, 7, 9 и 10 от приложение I към Директива 2004/39/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, и спрямо които Директива 93/22/ЕИО на Съвета не се е прилагала към 31 декември 2006 г. Тези освобождавания се прилагат до 31 декември 2017 г.

2.3. Регламент (ЕС) № 575/2013 определя също така изискване до 31 декември 2015 г. Комисията да подготви доклад за подходящия режим на пруденциален надзор върху дилърите на стоки. Освен това в регламента се определя задължение за Комисията до същата дата да изготви доклад за подходящия режим на пруденциален надзор върху инвестиционните посредници като цяло. Където е целесъобразно, тези доклади трябва да бъдат последвани от законодателни предложения.

2.4. Понастоящем пруденциалните изисквания към инвестиционните посредници, в това число — дилърите на стоки, се преразглеждат („преглед на инвестиционните посредници“), но процесът все още е в ход. Прегледът, както и процесът на приемане на евентуално необходимо ново законодателство с оглед произтичащите от него заключения ще приключат едва след 31 декември 2017 г.

2.5. По силата на действащия режим след 31 декември 2017 г. дилърите на стоки ще бъдат обхванати от изискванията във връзка с големите експозиции и от капиталовите изисквания. Това би могло да ги принуди да увеличат значително размера на собствени средства, за да могат да продължат дейността си, което от своя страна би увеличило разходите за упражняването ѝ.

2.6. Решението към дилърите на стоки да се прилагат изискванията във връзка с големите експозиции и капиталовите изисквания не следва да бъде резултат от изтичането на срока на действие на освобождаването. Такова решение следва да е надлежно обосновано от заключенията на прегледа на инвестиционните посредници и да е ясно изразено в законодателството.

2.7. Поради това следва да бъде определен нов срок за прилагане на освобождаванията. Регламент (ЕС) № 575/2013 следва да бъде съответно изменен.

### 3. Гледната точка на ЕИСК

3.1. ЕИСК приема факта, че регламентът съдържа единствено промяна на крайния срок, както се посочва в параграф 2.7 по-горе, от 31 декември 2017 г. на 31 декември 2020 г.

3.2. ЕИСК изразява съжаление, че Комисията не е съумяла да спази сроковете, които си е поставила, посочени в параграф 2.4 по-горе. При все това счита, че пруденциалните изисквания би трябвало да бъдат установени след подробен анализ и преглед. Освобождаванията, които се прилагат понастоящем към стоковите брокери, не би трябвало да бъдат премахвани единствено заради неспазването на произволно определен краен срок.

Брюксел, 27 април 2016 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

---



**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 2011/16/ЕС по отношение на задължителния автоматичен обмен на информация в областта на данъчното облагане“**

[COM(2016) 25 final – 2016/0010 (CNS)]

и

**„Предложение за директива на Съвета за определяне на правила срещу практиките за избягване на данъци, които пряко засягат функционирането на вътрешния пазар“**

[COM(2016) 26 final – 2016/0011 (CNS)]

(2016/C 264/13)

**Докладчик: г-н Petru Sorin DANDEA**

**Съдокладчик: г-н Roger BARKER**

На 9 и 10 февруари 2016 г. Съветът реши, в съответствие с член 113 и 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 2011/16/ЕС по отношение на задължителния автоматичен обмен на информация в областта на данъчното облагане“*

[COM(2016) 25 final – 2016/010 (CNS)]

и

*„Предложение за директива на Съвета за определяне на правила срещу практиките за избягване на данъци, които пряко засягат функционирането на вътрешния пазар“*

[COM(2016) 26 final – 2016/011 (CNS)].

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 14 април 2016 г.

На 516-ата си пленарна сесия, проведена на 27 и 28 април (заседание от 28 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 126 гласа „за“, без гласове „против“ и 7 гласа „въздържал се“.

## **1. Заключение и препоръки**

1.1 ЕИСК приветства инициативата на Европейската комисия, която предлага стандартите, съдържащи се в плана за действие BEPS на ОИСР, да се изпълняват по еднакъв начин на равнището на държавите членки. Инициативата се вписва в рамките на усилията за борба срещу агресивното данъчно планиране, което се практикува от някои транснационални дружества и което според оценки подкопава данъчните основи на държавите членки със сума от порядъка на 50 до 70 млрд. евро годишно.

1.2 ЕИСК смята, че за да се гарантира конкурентоспособността на европейските предприятия, привлекателността на ЕС като място за инвестиции и съгласуваността с международната данъчна система на този етап на бавно и крехко възстановяване от кризата, предприеманите мерки трябва да съответстват на реално договореното на равнището на ОИСР и това, което се изпълнява от другите международни партньори.

1.3 Според Комитета в това отношение е важно да има стремеж към истински еднакви условия на конкуренция и към единен режим, който да се прилага по един и същи начин във всички държави членки. Важно е да се ограничи рискът от разпокъсаност, тъй като той може да застраши ефективността на предложените мерки.

1.4 ЕИСК смята за целесъобразно да не се изключват предприятията от финансовия сектор от приложното поле на директивата за борба с избягването на данъци. ЕИСК препоръчва Комисията и държавите членки да акцентират на международните преговори в рамките на институции като ОИСР и Г-20, за да се гарантира еднаквото прилагане на равнището на ЕС и ОИСР и да се проучи дали и как предложените правила могат да се приложат и по отношение на финансови предприятия.

1.5 ЕИСК подкрепя предложението и предлага държавите членки да приемат плащане на вноски, само ако целта на прехвърлянето не е да се намалят данъчните вноски на съответното предприятие.

1.6 ЕИСК препоръчва правилото за преминаване от освобождаване към данъчен кредит да се прилага пряко за всички данъкоплатци, които са реализирали доходи в територии, признати за данъчни убежища.

1.7 ЕИСК подкрепя правилата относно контролираните чуждестранни дружества, определени в предложението за директива.

1.8 Тъй като операции за агресивно данъчно планиране се извършват главно от големи транснационални предприятия, ЕИСК счита, че МСП следва да бъдат изключени от приложното поле на Директивата за борба с избягването на данъци и на Директивата относно административното сътрудничество.

1.9 Предвид исканията, отправяни от организации на гражданското общество, за по-голяма прозрачност по отношение на данъчното облагане на мултинационалните дружества, ЕИСК препоръчва на Комисията да включи в разпоредбите на Директивата относно административното сътрудничество задължението за държавите членки да оповестяват данните, съдържащи се в декларациите, предмет на автоматичен обмен на информация.

1.10 ЕИСК настоятелно призовава Комисията да завърши процеса на изготвяне на списък на държавите или териториите, които отказват да прилагат стандартите за добро управление в областта на данъчното облагане. Комитетът счита, че този списък следва да бъде съпътстван от санкции за предприятията, които биха продължили дейността си там.

1.11 ЕИСК препоръчва на Комисията и държавите членки да определят по-кратък срок за прилагане на правилата, които имат за цел да гарантират, че ангажиментите, поети по време на преговорите в рамките на процеса на ОИСР относно НДОПП, се прилагат по еднакъв начин в целия ЕС.

1.12 Като се има предвид потенциалното въздействие върху инвестиционния климат в Европа, ЕИСК очакваше, че в проекта на директива ще бъде извършена оценка на въздействието, каквато е стандартната практика при предложения, с които се внасят съществени промени.

## 2. Предложението на Европейската комисия

2.1 През януари 2016 г. Европейската комисия представи Пакета от мерки за борба с избягването на данъци, който е част от програмата за по-справедливо, по-прозрачно и по-ефективно корпоративно данъчно облагане <sup>(1)</sup>.

2.2 Пакетът от мерки включва водещото съобщение <sup>(2)</sup>, в което е изложен политическият, икономическият и международният контекст на борбата срещу агресивното данъчно планиране, и следните основни инструменти: предложение за директива относно борбата срещу избягването на данъци <sup>(3)</sup>, предложение за директива за изменение на Директивата относно административното сътрудничество <sup>(4)</sup>, препоръка на Комисията относно данъчните конвенции <sup>(5)</sup> и съобщение относно външна стратегия на ЕС за сътрудничество с трети държави в областта на управлението в областта на данъчното облагане <sup>(6)</sup>.

<sup>(1)</sup> [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/company\\_tax/anti\\_tax\\_avoidance/timeline\\_without\\_logo.png](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/company_tax/anti_tax_avoidance/timeline_without_logo.png).

<sup>(2)</sup> COM(2016) 23 final.

<sup>(3)</sup> COM(2016) 26 final.

<sup>(4)</sup> COM(2016) 25 final.

<sup>(5)</sup> C(2016) 271 final.

<sup>(6)</sup> COM(2016) 24 final.

2.3 Във водещото съобщение е представен политическият, икономическият и международният контекст на пакета от мерки срещу избягването на данъци. Съобщението съдържа мерки за транспониране на части от плана за действие на ОИСР за борба със свиването на данъчната основа и прехвърлянето на печалби (BEPS), както и няколко нови допълнителни мерки на равнището на ЕС и на държавите членки.

2.4 В предложението за директива срещу избягването на данъци са определени правила за борба срещу практиките за избягване на данъци, които пряко засягат функционирането на вътрешния пазар. Тези правила се отнасят до приспадането на лихви, данъчното облагане при напускане, клаузата за преминаване от освобождаване към данъчен кредит, общото правило за борба със злоупотребите, правила за контролираните чуждестранни дружества и рамка за уреждане на несъответствията при хибридни субекти и инструменти.

2.5 Предложението за директива за изменение на Директивата относно административното сътрудничество предвижда мерки, целящи изпълнението на действие 13 <sup>(7)</sup> от плана за действие относно BEPS на ОИСР в държавите членки. Тези мерки се отнасят до подобряването на механизма за автоматичен обмен на информация между данъчните администрации на държавите членки, включително информация за резултатите на многонационални дружества в края на годината.

2.6 Препоръката на Комисията, която е част от пакета от мерки срещу избягването на данъци, има за цел да направи по-строги разпоредбите за данъчните конвенции, подписани от държавите членки, за да се противодейства на практиките на агресивно данъчно планиране.

2.7 В съобщението на Комисията относно външна стратегия се определя по-строга и по-съгласувана рамка за отношенията с трети държави в областта на доброто управление в данъчната област.

### 3. Общи и специфични бележки

3.1 ЕИСК смята, че за да се гарантира конкурентоспособността на европейските предприятия, привлекателността на ЕС като място за инвестиции и съгласуваността с международната данъчна система на този етап на бавно и крехко възстановяване от кризата, предприеманите мерки трябва да съответстват на реално договореното на равнището на ОИСР и това, което се изпълнява от другите международни партньори.

#### *Директива срещу избягването на данъци*

3.2 Предложението за директива изисква еднакво прилагане във всички държави членки на правилата, определени в плана за действие на ОИСР относно BEPS <sup>(8)</sup>, който има за цел борба с агресивното данъчно планиране на световно равнище. Както беше вече подчертано в предходни становища <sup>(9)</sup>, ЕИСК приветства инициативата на Комисията и подкрепя усилията ѝ за борба с агресивното данъчно планиране от страна на някои многонационални компании, което според оценки води до намаляване на данъчните приходи на държавите членки със сума от порядъка на около 50 до 70 млрд. евро годишно.

3.3 Според Комитета в това отношение е важно да има стремеж към истински еднакви условия на конкуренция и към единен режим, който да се прилага по един и същи начин във всички държави членки. Важно е да се ограничи рискът от разпокъсаност, тъй като той може да застраши ефективността на предложените мерки.

3.4 ЕИСК приветства предложените правила за ограничаване на приспадането на лихвени плащания в сектора на предприятията. Важно е правилата на ЕС да бъдат съвместими с насоките на ОИСР и с тяхното прилагане в Съединените щати и други големи икономически юрисдикции. Координираният подход на международно равнище би спомогнал за преустановяването на дейностите за агресивно данъчно планиране на някои многонационални дружества, които плащат „завишени“ лихви на дъщерните си дружества, намиращи се в юрисдикции с ниски данъци. ЕИСК препоръчва Комисията и държавите членки да акцентират на международните преговори в рамките на институции като ОИСР и Г-20, за да се гарантира еднаквото прилагане на равнището на ЕС и ОИСР и да се провери дали предложените правила могат да се приложат и по отношение на финансови предприятия.

<sup>(7)</sup> <http://www.oecd.org/tax/transfer-pricing-documentation-and-country-by-country-reporting-action-13-2015-final-report-9789264241480-en.htm>.

<sup>(8)</sup> <http://www.oecd.org/ctp/beps-actions.htm>.

<sup>(9)</sup> Вж. становището на ЕИСК относно „План за действие за укрепване на борбата срещу данъчните измами и укриването на данъци“, ОВ С 198, 10.7.2013 г., стр. 34.

3.5 Що се отнася до правилата относно облагането на изхода, ЕИСК подкрепя предложението и предлага държавите членки да приемат плащане на вноски, само ако целта на прехвърлянето не е да се намалят данъчните вноски на съответното предприятие.

3.6 ЕИСК препоръчва клаузата за преход от освобождаването към данъчен кредит да се прилага пряко за всички данъкоплатци, които са реализирали приходи в юрисдикции, които са признати за данъчни убежища.

3.7 ЕИСК подкрепя правилата относно контролираните чуждестранни дружества, определени в предложението за директива.

3.8 С оглед на вредата за данъчната основа на държавите членки, причинена от агресивното данъчно планиране, ЕИСК препоръчва Комисията и държавите членки да определят възможно най-скоро срок за изпълнението на разпоредбите на директивата във връзка с ангажиментите, поети по силата на плана за действие BEPS, предвиден в споразуменията на ОИСР и Г-20. ЕИСК смята, че периодът от три години, определен в предложението за директива, е прекалено дълъг.

3.9 Като се има предвид потенциалното въздействие върху инвестиционния климат в Европа, ЕИСК очакваше, че в проекта на директива ще бъде извършена оценка на въздействието, каквато е стандартната практика при предложения, с които се внасят съществени промени.

#### ***Директива за изменение на Директивата относно административното сътрудничество в областта на данъчното облагане***

3.10 Като се има предвид сериозността на последиците от данъчните измами и укриването на данъци, ЕИСК одобрява правилата, съдържащи се в предложението за директива за изменение на Директивата относно административното сътрудничество. Декларациите относно финансовите резултати на дружествата са част от информацията, която подлежи на автоматичен обмен между данъчните администрации на държавите членки, като по този начин ще се подобри ефективността на този инструмент за борба с данъчните измами, укриването на данъци и агресивното данъчно планиране.

3.11 ЕИСК счита, че декларациите, посочени в предложението за директива, следва да се прилагат само за големи многонационални предприятия, посочени в предложението, а да не се изискват от МСП, за които тези декларации биха имали непропорционално силно отражение по отношение на разходите. Да се ограничи това задължение до многонационални предприятия, чийто годишен приход на консолидирана основа е над определен размер, може да се окаже непродуктивно и дискриминационно.

3.12 Измененията, направени в предложението за директива, имат за цел да насърчат еднаквото транспониране на действие 13 от плана за действие относно BEPS на ОИСР във всички държави членки. ЕИСК подкрепя позицията на Комисията, че борбата с агресивното данъчно планиране може да бъде водена единствено на световно равнище.

3.13 Предвид многократно отправяните искания от страна на организации на гражданското общество, които настояват за по-голяма прозрачност по отношение на данъчното облагане на мултинационалните дружества, ЕИСК препоръчва на Комисията да включи в разпоредбите на Директивата задължението за държавите членки за оповестяване на данните, съдържащи се в декларациите, предмет на автоматичен обмен на информация.

#### ***Препоръка на Комисията относно злоупотребата с данъчни конвенции***

3.14 Препоръката на Комисията има за цел да транспонира действия 6 и 7 от плана за действие относно BEPS на ОИСР, които предлагат промени в модела на данъчна конвенция, за да се намали рискът от злоупотреби от страна на мултинационалните компании.

3.15 ЕИСК подкрепя двете клаузи за борба със злоупотребите, които Комисията предлага в своята препоръка. Включването на тези клаузи в договорите, подписани от държавите членки с други държави членки и с трети държави, значително ще намали възможностите за многонационалните компании да избягват данъчно облагане чрез използване на най-благоприятната от данъчна гледна точка спогодба.

#### ***Съобщение относно външна стратегия за ефективно данъчно облагане***

3.16 В съобщението на Комисията се определя външна стратегия на ЕС за осигуряване на ефективно данъчно облагане на предприятия, като се има предвид глобалното измерение на укриването на данъци и на агресивното данъчно планиране. ЕИСК подкрепя възприетия от Комисията подход.

3.17 Комисията предлага по въпросите, свързани с данъчната прозрачност, държавите членки да координират подхода си към трети държави. ЕИСК подкрепя позицията на Комисията, тъй като частичното прилагане на стандартите за добро управление в областта на данъчното облагане от страна на държавите членки спрямо трети държави не доведе до убедителни резултати в борбата срещу агресивното данъчно планиране.

3.18 Като се отчитат бързите промени в световния данъчен контекст, следва да се актуализират критериите на ЕС за добро управление в областта на данъчното облагане. Във връзка с това в приложение I към съобщението Комисията предлага набор от нови критерии в тази област. ЕИСК подкрепя инициативата на Комисията и насърчава Съвета да одобри тези нови критерии.

3.19 ЕИСК подкрепи идеята за европейски списък на юрисдикциите, които отказват да прилагат стандартите за добро управление в областта на данъчното облагане<sup>(10)</sup>. Понастоящем повечето държави членки разполагат със собствена система за изготвяне на списък и санкции по отношение на финансови сделки с тези юрисдикции. ЕИСК счита, че за борба с укриването на данъци и агресивното данъчно планиране ще бъде много по-ефективно да се изготви списък на ЕС с точни критерии за установяване на юрисдикциите, които отказват да играят по правилата, както и да се прилагат санкциите по еднакъв начин от всички държави членки. Затова ЕИСК подкрепя мерките, представени в стратегията на Комисията.

Брюксел, 28 април 2016 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

---

<sup>(10)</sup> Вж. становището на ЕИСК относно пакета „Данъчна прозрачност“, ОВ С 332, 8.10.2015 г., стр. 64.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Затваряне на цикъла — план за действие на ЕС за кръговата икономика“

[COM(2015) 614 final]

„Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 94/62/ЕО относно опаковките и отпадъците от опаковки“

[COM(2015) 596 final — 2015/0276 (COD)]

„Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2008/98/ЕО относно отпадъците“

[COM(2015) 595 final — 2015/0275 (COD)]

„Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 1999/31/ЕО относно депонирането на отпадъци“

[COM(2015) 594 final — 2015/0274 (COD)]

и относно

„Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на директиви 2000/53/ЕО относно излезлите от употреба превозни средства, 2006/66/ЕО относно батерии и акумулатори и отпадъци от батерии и акумулатори, и 2012/19/ЕС относно отпадъци от електрическо и електронно оборудване“

[COM(2015) 593 final — 2015/0272 (COD)]

(2016/C 264/14)

Докладчик: г-н Cillian LOHAN

На 2 декември 2015 г. Комисията, на 14 декември 2015 г. Европейският парламент и на 15 декември 2015 г. Съветът решиха, в съответствие с член 192, параграф 1, член 114, параграф 1 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Затваряне на цикъла – план за действие на ЕС за кръговата икономика“ – [COM(2015) 614 final]

„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 94/62/ЕО относно опаковките и отпадъците от опаковки“ – [COM(2015) 596 final – 2015/0276 (COD)]

„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2008/98/ЕО относно отпадъците“ – [COM(2015) 595 final – 2015/0275 (COD)]

„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 1999/31/ЕО на Съвета относно депонирането на отпадъци“ – [COM(2015) 594 final – 2015/0274 (COD)]

„Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на директиви 2000/53/ЕО относно излезлите от употреба превозни средства, 2006/66/ЕО относно батерии и акумулатори и отпадъци от батерии и акумулатори, и 2012/19/ЕС относно отпадъци от електрическо и електронно оборудване“ – [COM(2015) 593 final – 2015/0272 (COD)].

Секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 12 април 2016 г.

На 516-ата си пленарна сесия, проведена на 27 и 28 април 2016 г. (заседание от 27 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 192 гласа „за“, 4 гласа „против“ и 12 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК изразява надежда, че амбицията на Комисията да ускори прехода към кръгова икономика ще бъде първа стъпка към постигане на принципна промяна в поведението и практиката. Той припомня, че се противопостави на оттеглянето на предишния пакет за кръговата икономика, публикуван през 2014 г.

1.2 Освен това ЕИСК приветства факта, че Комисията е приела някои от неговите препоръки относно пакета от 2014 г. (например акцента върху етапа нагоре по веригата от жизнения цикъл на продукта). Въпреки това обаче има място за подобрене, що се отнася до нивото на амбиция на пакета. Целите на пакета от 2014 г. предоставяха по-големи ползи за икономиката и околната среда <sup>(1)</sup>. ЕИСК препоръчва да се включат отново целите на пакета от 2014 г. във връзка с третирането на отпадъците, като се гарантира тяхното постигане по разходно-ефективен начин. Като цяло забавянето с 18 месеца не изглежда оправдано от обхвата или амбицията на съдържанието на новия пакет в сравнение с предишния.

1.3 Политиките, свързани с кръговата икономика, би трябвало да гарантират, че циклите се отличават с дълготрайност, малък мащаб, чистота и местен характер. За някои конкретни промишлени дейности продължителността на циклите може да бъде голяма.

1.4 В предложенията на Комисията не се разглеждат в достатъчна степен социалните и свързаните с труда ползи и рискове на прехода към кръгова икономика <sup>(2)</sup>. Не се предвижда необходимото адаптиране чрез обучение и образование на работната сила. Необходимо е да се идентифицират най-уязвимите сектори и работници, за да може за тях да бъде създаден пълен набор от подкрепящи структури.

1.5 ЕИСК приветства включването на задължителното докладване относно използването на подходящи икономически инструменти за стимулиране на постигането на целите за намаляване на отпадъците, но това следва да бъде приложено в по-широк контекст. Трябва да се използват в по-голяма степен и по-систематично икономически инструменти за стимулиране на прехода.

1.6 Комитетът възнамерява да проучи осъществимостта на поддържана от ЕИСК отворена европейска платформа, посветена на кръговата икономика, обединяваща заинтересованите страни и представители на гражданското общество от публичния, полупубличния или частния сектор, ангажирани в ефективното използване на ресурсите. Тази платформа ще предостави възможности за обмен на информация и повишаване на осведомеността относно най-добрите практики.

1.7 Образованието във всичките му форми и на всички равнища ще представлява съществена част от прехода към кръгова икономика. Това трябва да включва идентифициране на потребностите от обучение на работниците, които ще участват в незабавна промяна, както и от по-дългосрочните мерки във връзка с образоването на бъдещите поколения.

1.8 Преходът към кръговата икономика трябва да е от полза за бизнес общността. В NAT/652 <sup>(3)</sup> бяха определени мерки в подкрепа на МСП. Достъпът до финансиране ще бъде проблем за малките и средните предприятия и предприемачите, които искат да се възползват от възможностите, откриващи се в рамките на кръговата икономика.

<sup>(1)</sup> SWD(2015) 259 final.

<sup>(2)</sup> ОВ С 230, 14.7.2015 г., стр. 99.

<sup>(3)</sup> ОВ С 230, 14.7.2015 г., стр. 99, в частност параграф 5.

1.9 В очакваното преразглеждане на Директивата за екодизайна трябва да се вземе под внимание целият жизнен цикъл на продукта, включително: трайност, възможност за ремонт, наличност/достъпност на резервни части, безусловно оповестяване на информацията относно ремонта и техническото обслужване от страна на производителите. ЕИСК изтъква, че принципите на екодизайна трябва да се прилагат спрямо всички производствени сектори. Това би улеснило в технически и икономически план практическото оползотворяване на суровините и съставните части на продуктите, когато тяхното използване е било спряно. Често привездан пример в тази връзка са електронните продукти, по-специално мобилните телефони.

1.10 Необходимо е по-изчерпателно етикетиране, в което да бъде включена продължителността на живот на продуктите. Не е достатъчно да се проучи възможността за наличието на планирано остаряване. ЕИСК отново отправя своя призив към определящите политиките лица за пълна забрана на продуктите, проектирани с вградени дефекти с цел да се предизвика край на жизнения цикъл на уреда <sup>(4)</sup>.

1.11 Промяна в поведението може да се постигне най-добре чрез ясни ценови сигнали, напр. чрез предлагане на удобство и конкурентни цени на потребителите. Продуктите и услугите, които се придържат към принципите на „кръговост“, следва да бъдат диференцирани по цена по ясен начин въз основа на наличността/недостига на ресурси или според дизайна на продукта. В началото това може да бъде постигнато чрез схемите за разширена отговорност на производителя (РОП) и/или „екологично“ данъчно облагане. ЕИСК подчертава значението на проверките за осъществимост на всяка нова мярка.

1.12 ЕИСК приветства въвеждането на минимални изисквания за схемите за РОП. Необходимо е обаче да се изяснят допълнително ролите и отговорностите на различните участници по веригата. Приемането на схемите за РОП следва да бъде задължително в държавите членки.

1.13 Трябва да бъдат разработени механизми за подкрепа, които да позволят на по-бедните хора да получат достъп до стоки и услуги с по-високо качество (и по-висока първоначална цена). Тези механизми могат да бъдат под формата на подкрепяна от правителството схема за кредитиране или подкрепяна от производител схема за финансиране с по-ниски лихви, която да се прилага изключително за продукти с определена минимална продължителност на живот и проектирани да включват всички елементи на кръговия характер.

1.14 Специфичните инструменти на политиките, като например схемите за възстановяване на депозити и интегрираните системи за управление, са доказали ефективността си и следва да се насърчат като част от пакета. Намалените ставки или освобождаването от ДДС за рециклирани продукти, както и дейностите за повторно използване и ремонт, могат да стимулират предприемачите да бъдат активни в тази област и да предлагат на потребителите продукт с конкурентна цена, което ще спомогне за насърчаването на широко разпространена промяна в поведението. Субсидиите следва да се пренасочат за подкрепа на използването на вторични суровини и за насърчаване на прилагането на принципите на екодизайна във всички производствени сектори.

1.15 Правителствата и техните институции следва да поемат водеща роля в използването на екологосъобразни обществени поръчки за всички покупки на продукти и услуги в рамките на своите правомощия. По правило би трябвало да се избира най-екологосъобразният вариант, а всеки друг вариант да изисква обосновка.

1.16 Разделното събиране на потоците от отпадъци е от решаващо значение за постигане на „кръговост“. Приветства се добавянето на обвързващото изискване за незабавно осигуряване на разделно събиране на биологични отпадъци. В директивата следва да се укрепи изискването за разделно събиране на всички видове отпадъци, така че то да стане задължително, освен ако не се предоставя специално освобождаване, когато възможността за изпълнение е ограничена на практика.

1.17 Намаляването на хранителните отпадъци може да се постигне единствено с включването на основните етапи по пътя към постигане на втората цел за устойчиво развитие. Разработването на механизъм за определяне на количеството на загубата и разхишението на храни следва да бъде включено в приложението, като се определи конкретен срок въз основа на вече извършената работа <sup>(5)</sup>.

<sup>(4)</sup> ОВ С 67, 6.3.2014 г., стр. 23.

<sup>(5)</sup> Вж. например проекта FUSIONS (Използване на храните за социални иновации чрез оптимизиране на стратегиите за предотвратяването на отпадъците) по 7-ма Рамкова програма на ЕС: <http://www.eu-fusions.org/index.php>.



1.18 Концепциите за кръговата икономика не могат да се развиват изолирано. Необходим е надзорен орган, подобно на Платформата за ефективно използване на ресурсите, натоварен със задачата да гарантира, че другите секторни стратегии, разработени от Комисията, са в съответствие с принципите на кръговата икономика.

1.19 Процедурата на европейския семестър с препоръките за отделните държави може да се използва, за да се гарантира изпълнението на равнище държава членка, както и приоритизирането на прехода към модела на кръгова икономика.

## 2. Въведение

2.1 На 2 декември 2015 г. Европейската комисия публикува преразгледан пакет относно кръговата икономика. Предложенията включват незаконодателна част, включително съобщението „Затваряне на цикъла – план за действие на ЕС за кръговата икономика“ и част, в която се предлагат редица изменения на действащото европейско законодателство за третиране и рециклиране на отпадъците.

2.2 Новите предложения заменят предишния пакет, който Европейската комисия, начело с Жозе Мануел Барозу, издаде през юли 2014 г. в рамките на водещата инициатива от стратегията „Европа 2020“ – „Европа за ефективно използване на ресурсите“. В новия пакет има някои подобрения – по-конкретно, той е по-всеобхватен и обхваща всички етапи на жизнения цикъл на продукта – и някои области, в които целите са по-малко амбициозни. Има опасност пакетът да бъде съсредоточен върху рециклирането и да не бъдат въведени политически инструменти, които да съответстват на желанието за постигане на нов икономически модел на кръговост. Увеличаването на нивата на рециклиране не означава по-висока степен на кръгова икономика. Като цяло забавянето с 18 месеца не изглежда оправдано от обхвата или равнището на амбиция на новия пакет в сравнение с предишния.

## 3. Общи бележки

3.1 Преминването от линейна икономика от типа „извличане–преобразуване–използване–изхвърляне“ към кръгова икономика, в която отпадъците могат да бъдат превърнати в ресурси, представлява сериозно предизвикателство за Европа. Това прави икономиката по-устойчива и намалява въздействието ѝ върху околната среда чрез по-добро управление на ресурсите, намаляване на добива и замърсяването. Този преход дава възможност на предприятията да получат конкурентно предимство благодарение на по-доброто управление на суровините, като същевременно прави икономиката по-малко зависима от вносни – потенциално критични и редки, материали. Освен това той създава нови икономически възможности и нови пазари, както в Европа, така и извън нея, и води до създаването на нови работни места на местно равнище.

3.2 Комитетът приветства признаването на необходимостта от преминаване към кръгова икономика. Предизвикателството е да се постигне системна промяна, за да бъде реализиран пълният потенциал на множеството икономически и социални ползи. Политиките в полза на кръговата икономика би трябвало да гарантират, че веригите се характеризират с дълготрайност, малък мащаб, чистота и местен характер. Все пак, размерът на веригите може да бъде променлив. Това следва да е икономика, при която акцентът се поставя по-скоро върху използването отколкото върху притежаването; системите продукт–услуга и моделите на съвместно потребление могат да допринесат по много положителен начин в това отношение и ще бъдат разгледани задълбочено в две предстоящи становища на ЕИСК. Кръговата икономика не е просто линейна икономика, в която се опитваме да вкараме отпадъците обратно в производството, а тя има за цел да постигне пълно преустройство на икономиката, в която трябва да бъдат преосмислени самите понятия за отговорност и собственост. Тези основни промени трябва да бъдат извършени, като същевременно се отчита взаимосвързаният глобален контекст на съществуващия икономически модел. Разглеждането на глобални въпроси само на регионално равнище рядко е плодотворно, необходимо е да се постави началото на инициатива на глобално равнище.

3.3 Въздействието на прехода към кръгова икономика върху икономиката трябва постоянно да бъде анализирано. Когато остарелите бизнес практики вече не са актуални, трябва да бъдат идентифицирани най-засегнатите сектори и да им бъде предложена подкрепа, за да се гарантира справедлив и чистен преход към кръгова икономика. Вниманието трябва да бъде насочено към социалните и трудовите ползи и рискове <sup>(6)</sup>.

<sup>(6)</sup> ОВ С 230, 14.7.2015 г., стр. 99, в частност параграф 4.

3.4 Липсват икономически инструменти за стимулиране на прехода. Според ЕИСК, за да се постигне икономика с ефективно използване на ресурсите<sup>(7)</sup> е необходимо съчетаване на пазарни и регулаторни инструменти. Съгласно член 4, параграф 3 от държавите членки се изисква използването на икономически инструменти и той включва механизъм за докладване след период от 18 месеца и отново след 5 години. Това изискване би могло да бъде засилено, така че да включва междинен доклад на три години и препоръка за прилагане на „екологично“ данъчно облагане. Разработването на инструменти за добри практики в държавите членки следва да бъде споделена отговорност и приемането им да бъде насърчавано чрез процеса на европейския семестър.

3.5 Комисията трябва да осигури по-голяма яснота относно съгласуваността на различните планове за действие, публикувани през предходните години, и взаимовръзката им по отношение на йерархията и кръстосаното спазване: Пътната карта за ефективно използване на ресурсите в Европа<sup>(8)</sup>, Седмата програма за действие за околната среда до 2020 г.<sup>(9)</sup> и Плана за действие на ЕС за кръговата икономика. Много от дейностите, залегнали в публикувания неотдавна план за действие, вече са били споменавани в предишните инициативи. От решаващо значение е извършването на пълна оценка на успехите и неуспехите на предишните инициативи.

3.6 Пакетът за кръговата икономика е стъпка в правилната посока. Въпреки това остава един особено важен въпрос: достатъчен ли е сборът от мерките, за да преминат европейските икономики от настоящия път на развитие (който ще увеличи и ефективното използване на ресурсите) към действително кръгов модел, който ще отдели икономическия просперитет от използването на природните ресурси (пълно отделяне) и ще увеличи икономическите и социалните ползи<sup>(10)</sup>? Планът за действие трябва да бъде подходящ за посрещане на основните системни предизвикателства и за създаване на рамка, която е достатъчна, за да започне преходът<sup>(11)</sup>.

3.7 ЕИСК приветства оценката на въздействието, която придружава законодателните предложения на Комисията относно отпадъците<sup>(12)</sup>. Той отбелязва намалените ползи по отношение на икономиката, заетостта и намаляването на емисиите в този пакет спрямо оттеглени. За определянето на най-ефективните и пропорционални мерки за постигане на преход към кръгова икономика ще бъде от полза да се направи анализ на разходите и ползите от незаконодателния план за действие<sup>(13)</sup>.

3.8 Изпълнението е ключът към успеха. ЕИСК призовава за конкретен орган, който да отговаря за съгласуваността и кръстосаното спазване, подобно на Платформата за ефективно използване на ресурсите<sup>(14)</sup>, включена в Седмата програма за действие за околната среда и пакета за кръговата икономика.

3.9 Комитетът признава усилията на Комисията за включване на широк кръг от заинтересовани страни и експерти съгласно призива, отправен в становище NAT/652<sup>(15)</sup>. Преходът към кръгова икономика е дългосрочен процес и се нуждае от ангажираност на всички нива и сектори. Комисията подчертава намерението си да привлече заинтересованите страни за активно участие в изпълнението на плана за действие<sup>(16)</sup>; подробностите за това ще бъдат от решаващо значение.

<sup>(7)</sup> ОВ С 226, 16.7.2014 г., стр. 1.

<sup>(8)</sup> COM(2011) 571 final.

<sup>(9)</sup> Решение № 1386/2013/ЕС.

<sup>(10)</sup> Фондация „Елн МакАртур“, МакКинзи, „Растеж отвътре: Визия за кръгова икономика за конкурентоспособна Европа“ (Ellen MacArthur Foundation, McKinsey, *Growth within: A circular economy vision for a competitive Europe*), стр. 32, стр. 39, [http://www.mckinsey.com/client\\_service/sustainability/latest\\_thinking/growth\\_within\\_-\\_a\\_circular\\_economy\\_vision\\_for\\_a\\_competitive\\_euro-pe](http://www.mckinsey.com/client_service/sustainability/latest_thinking/growth_within_-_a_circular_economy_vision_for_a_competitive_euro-pe).

<sup>(11)</sup> За системните предизвикателства вж. Европейска агенция за околна среда, „Европейската околна среда – състояние и перспективи 2015 г.“ обобщаващ доклад, 2015 г., стр. 141, <http://www.eea.europa.eu/soer>.

<sup>(12)</sup> SWD(2015) 259 final

<sup>(13)</sup> Предложените примери за справка включват: Фондация „Елн МакАртур“, МакКинзи, „Растеж отвътре“ (*Growth within*), цит. пр., стр. 34, таблица 1, избрана литература относно макроикономическото въздействие на кръговата икономика включително „Кръговата икономика и ползите за обществото“, доклад на Римския клуб, октомври 2015 г. (*Circular Economy & Benefits for Society*) (на англ. език), <http://www.clubofrome.org/?p=8851>.

<sup>(14)</sup> [http://ec.europa.eu/environment/resource\\_efficiency/re\\_platform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/re_platform/index_en.htm).

<sup>(15)</sup> ОВ С 230, 14.7.2015 г., стр. 99, параграф 1.3.

<sup>(16)</sup> COM (2015) 614/2, стр. 20.

3.10 ЕИСК отново отправя предложението си, представено в становище NAT/652, а именно – да популяризира активно мрежите от организации на гражданското общество, работещи за преход към модел на кръгова икономика, и да проучи възможностите за създаване и управление на европейски форум за кръговата икономика. Редица съществуващи форуми предлагат техническа секторна гледна точка. ЕИСК се намира в добра позиция, за да предложи видим форум с цел улесняване на докладването от страна на основните заинтересовани страни и ангажирането им във връзка с кръговата икономика. Това може да се организира в сътрудничество с Комисията, за да се създаде междусекторна платформа с участието на различни заинтересовани страни. ЕИСК вече разполага с форум относно мигрантите, от който може да се заимства подходящ за възпроизвеждане модел.

3.11 От ключово значение са ролята на работниците по време на и след прехода към модела на кръгова икономика и създаването на качествени работни места. ЕИСК заяви позицията си<sup>(17)</sup>, че *въпреки Инициативата за зелена заетост*<sup>(18)</sup> *в оттегляния пакет не е обърнато достатъчно внимание на специалните социално-икономически ползи и предизвикателствата на кръговата икономика*. Това важи и за пакета от 2015 г. Част от подкрепата трябва да бъде насочена към промишлените сектори и предприятията, които ще бъдат отрицателно засегнати от прехода, с цел да се осигури справедлив преход. Работниците трябва да бъдат защитени и да получат право да се възползват от големия брой възможности<sup>(19)</sup>, предоставени от новия кръгов модел.

3.12 Образованието трябва да обхване всички нива – от началните училища до фирмите, МСП, инвеститорите и финансистите. Образованието и обучението трябва да бъдат свързани в последователна програма, насочена към идентифицираните социално-икономически предизвикателства. Образованието ще бъде една от движещите сили за мащабна промяна на поведението и може да спомогне за създаването на ново поколение отговорни потребители с коректно устойчивости, подходящи, висококачествени, етични възможности за потребление.

3.13 Преходът към кръговата икономика трябва да бъде от полза за бизнес общността. В NAT/652<sup>(20)</sup> бяха определени мерки в подкрепа на МСП. Достъпът до финансиране ще бъде проблем за МСП и предприемачите, които искат да се възползват от възможностите, откриващи се в рамките на кръговата икономика. Възможни източници за финансиране са: Кохезионният фонд, европейските структурни и инвестиционни фондове, Европейският стратегически инвестиционен фонд, както и тематични фондове като LIFE и COSME, като в техните рамки следва да се предоставят конкретни възможности за финансиране.

## 4. Специфични бележки

### 4.1 Производство

4.1.1 В очакваното преразглеждане на Директивата за екодизайна<sup>(21)</sup> трябва да се вземе под внимание целият жизнен цикъл на продукта, включително: трайност, планирано остаряване (или „продължителност на живота“), възможност за ремонт, наличност/достъпност на резервни части, безусловно оповестяване на информация от производителите.

4.1.2 Директивата за екодизайна понастоящем се прилага само спрямо продукти, свързани с енергопотребление. В предишни публикации<sup>(22)</sup> като фактори, отговорни за 70–80 % от неблагоприятното въздействие върху околната среда се посочват мобилността, сградите и храните. Това подчертава необходимостта принципът на екодизайна да се прилага във всички сектори. Това е хоризонтален елемент от ключово значение. По-специално за създаването на регионални МСП в сфери, предлагащи нови възможности, като ремонт, повторна употреба, подготовка за повторна употреба и рециклиране, при проектирането на изходния материал трябва да бъдат предвидени множество разнообразни употреби, разглобяване и преработка.

<sup>(17)</sup> ОВ С 230, 14.7.2015 г., стр. 99, параграф 4, и ОВ С 230, 14.7.2015 г., стр. 91, параграфи 1.5 и 4.8.

<sup>(18)</sup> COM(2014) 446 final.

<sup>(19)</sup> Европейски парламент, Общество „под наем“ (Leasing Society), ноември 2012 г., проучването е достъпно на адрес: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2012/492460/IPOL-ENVI\\_ET%282012%29492460\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2012/492460/IPOL-ENVI_ET%282012%29492460_EN.pdf).

<sup>(20)</sup> ОВ С 230, 14.7.2015 г., стр. 99, в частност параграф 5.

<sup>(21)</sup> 2009/125/ЕО.

<sup>(22)</sup> COM(2011) 571 final, „Пътна карта за ефективно използване на ресурсите“, глава 5.

4.1.3 В схемите за разширена отговорност на производителя (РОП) трябва да бъдат отразени всички цикли. Признава се, че регулирането на ефективността на материалите е по-сложен въпрос отколкото енергийната ефективност, но предизвикателството трябва да бъде преодоляно с иновативен подход. Новите стимули за РОП трябва да гарантират, че чрез тях се постига съществена промяна на поведението на равнище производител, което да намери отражение в поведението на равнище потребител. Производителите следва да бъдат задължени да съобщават очакваната продължителност на живот на техните продукти.

4.1.4 Благоприятната за МСП симбиоза на секторите въз основа на местните икономически и социални екосистеми с подкрепата на регионалните екологосъобразни индустриални политики ще се нуждае от подкрепа и насърчаване в етапа на осъществяване на прехода. Първият етап на постигането на кръгов характер на икономиката ще включва регионални икономики с множество МСП. Нарастващото използване на странични промишлени продукти като суровини за други промишлени сектори ще допринесе за по-ефективното използване на ресурсите. Липсва информация как Комисията ще използва изменения член 5 от Директива 2008/98/ЕО относно отпадъците, за да се постигне тази цел.

4.1.5 Кръговата икономика може да продължи да се развива, за да подкрепи, на по-късен етап, устойчивата реиндустриализация на Европа. Съществува потенциал за поява на етап на развитие с ясно индустриално измерение, основано на стандартизацията, което би могло да гарантира ефективен широкомащабен модел.

4.1.6 Същинската кръгова икономика акцентира върху собствеността и отговорността. Производителите следва да бъдат насърчавани да разработват основаващи се на функционалността бизнес модели, при които отдаването под наем и продажбата на стоки като услуги се превръщат в стандартна практика, в която са интернализирани всички разходи. Това е връзката между производството на стоки и услуги за кръгов модел и установяването на „ефективна икономика“, при която бизнес моделите отчитат в пълна степен недостига на ресурси.

4.1.7 Потенциалът на повторната употреба и ремонтните дейности от гледна точка на икономическите дейности и създаването на местни работни места би могъл да бъде по-добре използван чрез по-добро сътрудничество с производителите на продуктите. По-специално информацията за продуктите, както и наличността и достъпността на резервни части през минимален период от време след пускането на продукта на пазара, са ключови елементи, които биха могли да помогнат на операторите, занимаващи се с ремонт и повторно използване, да разширяват дейността си. Следва да се насърчават доброволните схеми за по-добро сътрудничество с участието на производители и да се проучи въвеждането на законови изисквания за оповестяване на информацията относно продуктите. Аналогично, операторите, занимаващи се с повторна употреба и ремонт, следва да имат по-лесен достъп до излезли от употреба продукти, за да се даде тласък на иновациите и създаването на работни места в сектора.

4.1.8 ЕИСК приветства факта, че Комисията счита планираното остаряване за въпрос, който заслужава внимание. На планираното остаряване може да се противодейства ефективно чрез насърчаване на иновативни бизнес модели, насочени към услугите/ефективността. В предишно становище, посветено на устойчивото потребление и жизнения цикъл на продуктите<sup>(23)</sup>, Комитетът призова създателите на политики да обмислят пълна забрана на продуктите с планирани дефекти с цел да се предизвика край на жизнения цикъл на уреда. Само наличието на програма за изпитване в рамките на „Хоризонт 2020“, за идентифициране на практиките за планирано остаряване, както се изтъква в плана за действие, е недостатъчно, за да бъде изцяло решен този въпрос. ЕИСК призовава Комисията в най-скоро време да излезе с по-амбициозни предложения.

## 4.2 Потребление

4.2.1 Промяна в поведението може да се постигне чрез предлагане на удобство и конкурентни цени на потребителите. Продуктите или услугите, които се придържат към принципите на кръговостта, следва да бъдат диференцирани по цена според наличността/недостига на ресурсите или според дизайна на продукта. В началото това може да бъде постигнато чрез схемите за РОП и/или „екологично“ данъчно облагане. ЕИСК подчертава значението на проверките за осъществимост на всяка нова мярка.

4.2.2 ЕИСК очаква предложението на Комисията за рационализиране на екологичната маркировка и предотвратяване на неверни твърдения за екологосъобразност. Правилното обозначаване на ключовата информация върху етикетите, изисквано от купувачите, ще улесни потребителите да направят по-добър избор и ще им даде възможност да вземат решения въз основа на действително сравними аспекти на даден продукт. Например с течение на времето по-високата първоначална цена на един кухненски уред може да се окаже в действителност по-икономичният избор поради дългия живот, качеството и ефективността на уреда.

<sup>(23)</sup> ОВ С 67, 6.3.2014 г., стр. 23. Вж. също Агенция SIRCOME, Университет на Южен Бретан и Университет на Южна Бохемия, *The Influence of Lifespan Labelling on Consumers* (Обозначаване на жизнения цикъл върху етикетите: влияние върху потребителите), проучване, възложено от ЕИСК, март 2016 г.

4.2.3 От значение е въпросът за достъпната цена на уредите с по-висока ефективност и достъпа на всички потребители до тях. Трябва да бъдат разработени механизми за подкрепа, които да позволяват на по-бедните хора да получат достъп до по-висококачествени стоки и услуги с по-висока първоначална цена. Тези механизми могат да бъдат под формата на подкрепяна от правителството схема за кредитиране или подкрепяна от производител схема за финансиране с по-ниски лихви, която да се прилага изключително за продукти с определена минимална продължителност на живота и проектирани да включват всички елементи на кръговия характер. Този въпрос ще бъде решен с преминаване от модела на собственост към лизингов модел за продукти.

4.2.4 Цената на варианта на кръговия модел трябва да бъде достъпна за потребителя. По принцип продукт с по-високо качество и по-голяма продължителност на живот е по-скъп при първоначалната покупка. С течение на времето обаче този недостатък по отношение на цената на продукта обикновено се компенсира. По-доброто етикетирание и по-добрата информация в съчетание с финансови инструменти, които насърчават по-дълъг жизнен цикъл, по-чисти съставни части, подобрена възможност за ремонт и за разглобяване с цел повторна употреба, ще стимулират промяна на поведението.

4.2.5 В Седмата програма за действие за околната среда (параграф 41, буква г) се предвижда създаване на по-съгласувана рамка за устойчиво потребление и производство и определяне на цели за намаляване на общото въздействие на потреблението. Прави се позоваване на 12-ата цел на ООН за устойчиво потребление и производство, но в плана за действие и в приложението не е отразена необходимостта от установяване на цели в Седмата програма за действие за околната среда.

4.2.6 Следва да се установи връзка между постигането на преход към кръгова икономика и потенциала за намаляване на въздействието на потреблението и производството върху околната среда благодарение на цифровизацията на икономиката и увеличаването на многократната употреба и възможностите за ремонт.

4.2.7 Отговорният избор на потребителите изисква наличие на съдържателна информация за потребителите. Затова Комитетът приветства разработването на методика за определяне на въздействието на продуктите върху околната среда. Тестването обаче вече беше споменато в Пътната карта за ефективно използване на ресурсите за 2011 г. <sup>(24)</sup>

4.2.8 ЕИСК призовава за самостоятелни количествени цели за повторна употреба, отделно от тези за рециклирането. Трябва да се създадат условията, необходими за постигането на тези цели.

4.2.9 Насърчаването на схемите за повторна употреба и ремонт може да бъде добър пример за използването на икономически инструменти. Следва да се проучи прилагането на по-ниски ставки на ДДС за продукти, които са подготвени за повторна употреба или са ремонтирани и продадени. Това ще преобрази конкурентоспособността на ремонтираните стоки, давайки тласък на иновациите и предприемачеството в тази област.

4.2.10 В областта на съвместното потребление следва да бъдат взети под внимание посланията на предишните становища на ЕИСК <sup>(25)</sup>. Обещаващи развития в резултат от най-новите научни изследвания, по-специално в областта на поведенческите науки и концепцията за „подбутването“ („nudge“) следва да бъдат взети предвид, за да се помогне на потребителите да правят по-отговорен избор. Комитетът в скоро време ще представи становище по тази тема.

4.2.11 Екологосъобразните обществени поръчки са важна движеща сила за насърчаване на устойчивото потребление. Необходима е оценка на текущия дял на екологосъобразните обществени поръчки в сравнение с общото публично потребление. Понастоящем стандартният вариант за обществените поръчки е най-ниската цена. Стандартният вариант би трябвало да стане екологосъобразният, така че всеки вариант, различен от екологосъобразния, да изисква посочване на обстоятелствата и подходяща обосновка.

<sup>(24)</sup> Глава 3.1.

<sup>(25)</sup> ОВ С 177, 11.6.2014 г., стр. 1.

### 4.3 Управление на отпадъците

4.3.1 Основно значение има правилното изпълнение на действащото европейско законодателство относно отпадъците в ЕС. ЕИСК отново заявява подкрепата си за йерархията на отпадъците и призовава всички публични и частни заинтересовани страни да я прилагат изцяло.

4.3.2 Равнището на амбиция на законодателната част от пакета за кръговата икономика за изменение на различни директиви относно отпадъците е очевидно по-ниско спрямо предложението, представено през 2014 г. ЕИСК отбелязва, че освен това предложението на Комисията не съответства на амбициозните цели за предотвратяване на отпадъците и рециклиране, за които Европейският парламент призова през юли 2015 г.<sup>(26)</sup>

4.3.3 Следва да се приветства предложението държавите членки да бъдат задължени да въведат икономически инструменти за насърчаване на йерархията на отпадъците<sup>(27)</sup> и да предприемат мерки за предотвратяване на отпадъците<sup>(28)</sup>. Не е ясно обаче дали държавите членки ще трябва да преразгледат съществуващите програми за предотвратяване на отпадъците с оглед на новите разпоредби<sup>(29)</sup>.

4.3.4 ЕИСК смята, че приемането на схемите за РОП следва да бъде задължително в държавите членки. С оглед на много различните резултати от схемите за РОП в държавите – членки на ЕС, той приветства въвеждането на минимални изисквания за схемите за РОП. Въпреки това тези разпоредби могат да бъдат подсилени, така че минималните изисквания да бъдат допълнително хармонизирани, по-специално чрез разясняване на ролите и отговорностите на заинтересованите страни по цялата верига за създаване на стойност, както и на тяхната финансова отговорност. В допълнение, законодателите следва да обмислят включването на специфични изисквания за РОП в Директивата относно опаковките и отпадъците от опаковки<sup>(30)</sup>, за да ги направят по-ефективни.

4.3.5 ЕИСК отбелязва, че Парламентът призова за определянето на цели за предотвратяване на битови, търговски и промишлени отпадъци, но в законодателното предложение не е застъпена нито една от тези цели.

4.3.6 Целите за рециклиране на битови отпадъци и отпадъци от опаковки до 2030 г. са занижени в сравнение с предишното предложение, макар че в придружаващия работен документ<sup>(31)</sup> се стига до заключението, че по-високите цели за рециклиране са свързани с по-големи финансови, социални и екологични ползи<sup>(32)</sup>. Следва да се отчете, че Комисията е разработила подробна и реалистична стратегия за изпълнение, в която се разглеждат специфичните обстоятелства на отделните държави членки и мерките се комбинират с финансови инструменти на политиката на сближаване на ЕС и с други инструменти<sup>(33)</sup>.

4.3.7 За период от 10 години Ирландия постигна бърз напредък, преминавайки от депониране на почти 100 % от отпадъците и до изпълнение на всички свои цели, свързани с рециклирането. Бяха разработени план за превенция на отпадъци и 3 регионална плана за отпадъците. Ирландия беше първата държава, която въведе на данък върху пластмасовите пликкове, който след това беше възприет в целия свят. Все още има трудности за преодоляване, като например почти пълния контрол върху дейностите по управление на отпадъците от страна на частния сектор, както и замяната на депонирането с изгаряне в твърде много случаи. Ирландия остава убедителен пример за това, което може да бъде постигнато за кратко време. Този пример показва, че не е необходима такава широка дерогация за постигане на целите за някои държави членки с допълнителни 5 години.

<sup>(26)</sup> A8-0215/2015.

<sup>(27)</sup> Член 4, параграф 3 от Директива 2009/98.

<sup>(28)</sup> Член 9 от Директива 2009/98.

<sup>(29)</sup> Член 29 от Директива 2009/98.

<sup>(30)</sup> Директива (ЕС) № 2015/720

<sup>(31)</sup> SWD(2015) 259 final.

<sup>(32)</sup> SWD(2015) 259 final, стр. 13, 15 и 17.

<sup>(33)</sup> Работен документ на Комисията SWD(2015) 260 final.

4.3.8 Разделното събиране на потоците отпадъци изглежда безусловно необходимо, за да се гарантира затваряне на циклите с висококачествени вторични суровини. В член 11, параграф 1 от Директива 2008/98/ЕО относно отпадъците се изискват механизми за разделно събиране най-малкото на хартия, метал, пластмаса и стъкло до 2015 г. Предишното предложение допълни това изискване с въвеждането на разделно събиране на биологични отпадъци до 2025 г. съгласно член 25. Вместо тези строги изисквания за разделно събиране новото предложение включва „мека“ – и на практика по-неефективна – разпоредба, която изисква разделно събиране „когато това е технически, екологично и икономически приложимо и подходящо“. ЕИСК призовава това изискване да бъде засилено. Предвид факта, че новата разпоредба относно разделното събиране на биологични отпадъци ще влезе в сила без подходящ преходен период, на практика въвеждането на такава изрична „клауза за дерогация“ може да доведе, на равнището на държавите членки, до пълен отказ от постигане на тази амбициозна цел.

4.3.9 Важно е да се отбележи, че високите нива на рециклиране сами по себе си не са достатъчни за опазване на ресурсите в случая на бързооборотни продукти като например алуминиеви кутии за напитки, с жизнен цикъл преди превръщането им в отпадък приблизително между 3 седмици и 6 месеца<sup>(34)</sup>.

4.3.10 ЕИСК приветства усилията на Комисията за хармонизиране на определенията и методиките за изчисляване, с цел да се осигури събирането на надеждни и съпоставими данни. От съществено значение е да се гарантира, че предложените определения, по-конкретно определенията на „подготовка за повторна употреба“ и „краен процес на рециклиране“<sup>(35)</sup>, не създават пречки и/или препятствия за икономическите заинтересовани страни, участващи в повторната употреба и рециклирането. Вместо това, тези определения следва да отразяват в голяма степен техните нужди и да подпомагат развитието на техните дейности.

#### 4.4 *От отпадъци към ресурси*

4.4.1 Предвид несигурността по отношение на качеството на вторичните суровини и правната несигурност относно взаимодействието на законодателството в областта на отпадъците, продуктите и химикалите, Комисията обръща внимание на основните пречки пред функционирането на пазара на вторични суровини. Комисията не прави оценка на причините за неуспеха на инструмента на настоящата Директива 2008/98 относно отпадъците – създаването на критерии за „край на отпадъка“ се оказва неуспешно.

4.4.2 Трябва да се прави разграничение между отговорността за експлоатационните характеристики на продуктите и свързаните с тях гаранции/отговорности и отговорността за съставните части на продуктите. Първата ще бъде фактор за промяна в поведението на потребителите. Втората е от решаващо значение за опазването на ресурсите, както и за премахването на отпадъците от системата. Разширената отговорност за съставните части на продукт означава, че превърналите се в отпадък ресурси продължават да имат собственик, който не само носи отговорност, но също така има конкурентно предимство за повторното използване на ресурса.

4.4.3 Необходими са засилени мерки за увеличаване на търсенето на вторични суровини. В Пътната карта за ефективно използване на ресурсите Комисията се ангажира с по-амбициозни мерки, като например извършване на оценка на въвеждането на минимални „стойности за рециклиран материал“ за ключови продукти.

4.4.4 Подобряването на използването на вторични суровини при производството на нови стоки би могло да доведе и до нови публично-частни партньорства на равнище ЕС, като например европейското партньорство за иновации в областта на суровините. Някои европейски сектори изглеждат готови да поемат ангажименти в областта на кръговата икономика. Например европейската хартиена промишленост наскоро обяви, че ще се ангажира да увеличи настоящия процент на рециклиране на хартия, който възлиза на почти 72 %<sup>(36)</sup>.

#### 4.5 *Приоритетни области*

ЕИСК отбелязва, че разпределението в пет приоритетни области изглежда произволно и прави впечатление изключването от приоритетите на „водата“.

<sup>(34)</sup> Доклад на Европейската агенция за околна среда относно кръговата икономика, стр. 25.

<sup>(35)</sup> Член 1 от Директива 2008/98/ЕО.

<sup>(36)</sup> <http://www.cepi.org/pressrelease/CircularEconomyDec2015>.

### Пластмаси

4.5.1 ЕИСК приветства обявяването на стратегия за пластмасите, която трябва да бъде готова през 2017 г., и се надява да даде своя принос в това отношение.

4.5.2 От решаващо значение в тази стратегия ще бъде справянето с проблема на замърсяването на морската среда с пластмаси и в тази област трябва да се определят конкретни цели. Конкретните действия за намаляване на отпадъците в морската среда, набелязани в приложението в съответствие с целта за устойчиво развитие, ще бъдат подкрепени до голяма степен от определянето на количествено измерима цел в стратегията за пластмасите.

4.5.3 Това би дало възможност да се разгледа въпросът за собствеността и РОП, по-специално във връзка с пластмасите. Това е от решаващо значение, като се има предвид че живеем в геоложката епоха антропоцен, която вероятно ще бъде официално призната въз основа на количествата пластмаса, които се формират понастоящем в геоложките пластове.

### Хранителни отпадъци

4.5.4 ЕИСК не приема твърдението, че е твърде трудно да се измерва разхищението на храни, нито че е прибързано да се поставя цел в тази област. Вече бяха установени критериите за оценяване на равнищата на разхищението на храни<sup>(37)</sup>.

4.5.5 Позоваването на целите за устойчиво развитие не е достатъчно само по себе си за постигане на намаляване на разхищението на храни. Необходимо е да бъдат включени етапни цели с графици за постигането им, за да може да бъде измерен напредъкът преди 2030 г. посредством междинни прегледи.

### Суровини от решаващо значение

4.5.6 Често цитираният пример за мобилните телефони подчертава проблема, свързан с оползотворяването на суровините от решаващо значение. Този широко използван продукт ще осигури интересен барометър за успеха на много аспекти от пакета за кръговата икономика, от екодизайн до планирано остаряване и до оползотворяването на основните суровини.

### Строителство и разрушаване

4.5.7 Възможността за насипни дейности трябва да бъде премахната.

4.5.8 Съществуващите сгради трябва да бъдат управлявани като ресурси, каквито всъщност са, като следва да са прилагат стратегии за максимално увеличаване на повторната употреба и рециклирането на многобройните съдържатели се в тях ресурси.

### Други области

4.5.9 Водата като ресурс следва да представлява важна част от кръговата икономика<sup>(38)</sup>. Използването на затворени цикли, намаляването на разхищението, както и отстраняването на замърсителите са основните аспекти на управлението на водните ресурси при кръговия модел. Необходимо е да се разгледат подробно начините за постигане на тази цел.

## 4.6 Мониторинг на напредъка към кръгова икономика

4.6.1 В предишния пакет за кръговата икономика<sup>(39)</sup> Комисията обяви, че ще извърши оценка на препоръката на Платформата за ефективно използване на ресурсите за въвеждане на водеща цел за ефективно използване на ресурсите в рамките на прегледа на стратегията „Европа 2020“. По този начин този аспект би могъл да бъде интегриран в ключови области на политика. Резултатът от тези оценки следва да бъде публикуван и да се разработят подходящи показатели за мониторинг на развитието на кръговата икономика.

<sup>(37)</sup> Вж. например проекта FUSIONS по 7-ма Рамкова програма на ЕС: <http://www.eu-fusions.org/index.php>.

<sup>(38)</sup> Европейска комисия, *The Junction of Health, Environment and the Bioeconomy: Foresight and Implications for European Research & Innovation Policies* (Пресечната точка на здравеопазването, опазването на околната среда и биоикономиката: прогнози и отражение върху европейските политики в областта на научните изследвания и иновациите), 2015 г., стр. 43.

<sup>(39)</sup> COM(2014) 398 final, стр. 14.



4.6.2 Процесът на европейския семестър е действащ механизъм, даващ възможност, въз основа на анализа на инвестиционните предизвикателства и на препоръките за всяка отделна държава, данните от годишния обзор на растежа и други бази данни да се използват с цел насърчаване на изпълнението на инициативите за кръговата икономика и прехода от текущия неустойчив линеен модел. Процесът на европейския семестър и неговият инструментариум следва да се използват като инструменти на политиката за въвеждането и насърчаването на кръговата икономика. Повторното въвеждане на екологични мерки в процеса на европейския семестър е ключов елемент за постигането на определените цели. ЕИСК призовава за оценка на постепенното премахване на вредните за околната среда субсидии, както и за включването на препоръка да се използват възможности на данъчното облагане за насърчаване на кръговата икономика, като напр. използването на екологичните данъци.

4.6.3 Междусекторният характер на кръговата икономика изисква създаването на междусекторен орган за мониторинг. Той би трябвало да бъде натоварен със задачата да проучи хоризонталната, както и вертикалната интеграция, необходима за изпълнението на плана за действие.

4.6.4 Всяка държава членка трябва да посочи конкретна точка за контакт за докладване на изпълнението във връзка с прехода, ако се очаква той да се осъществява в мащаб, който Комисията определя като необходим.

Брюксел, 27 април 2016 г.

*Председател*  
*на Европейския икономически и социален комитет*  
Georges DASSIS

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Изменено предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно достъпа на стоки и услуги от трети държави до вътрешния пазар на обществени поръчки на Съюза и за определяне на процедурите за подпомагане на преговорите относно достъпа на съюзни стоки и услуги до пазарите на обществени поръчки на трети държави“**

[COM(2016) 34 final – 2012/0060 (COD)]

(2016/C 264/15)

**Докладчик: г-н Mário SOARES**

На 29 януари 2016 г. Европейската комисия и на 4 февруари 2016 г. Европейският парламент решиха, в съответствие с членове 207 и 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Изменено предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно достъпа на стоки и услуги от трети държави до вътрешния пазар на обществени поръчки на Съюза и за определяне на процедурите за подпомагане на преговорите относно достъпа на съюзни стоки и услуги до пазарите на обществени поръчки на трети държави“*

[COM(2016) 34 final – 2012/0060 (COD)].

Секцията „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 19 април 2016 г.

На 516-ата си пленарна сесия, проведена на 27 и 28 април 2016 г. (заседание от 27 април 2016 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 223 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 7 гласа „въздържал се“.

## **1. Заключение и препоръки**

1.1 ЕС пристъпи към по-ефективна интеграция и либерализация на европейските пазари на обществени поръчки при преразглеждането на Споразумението за държавните поръчки (СДП) в хода на търговските преговори с трети държави и в рамките на наскоро сключените от Европейския съюз търговски споразумения. Тези реформи доведоха до по-широко отваряне на европейските пазари на обществени поръчки за предприятията от развитите или развиващите се държави, въпреки че тези държави не отвърнаха с еквивалентно предложение и европейските предприятия продължават да се сблъскват с ограничителни и дискриминационни практики в третите държави. Това отваряне е още по-необходимо, тъй като обществените поръчки представляват около 20 % от световния БВП и в настоящия контекст на криза публичните инвестиции в инфраструктурата и поръчките за строителство и доставки в развитите и развиващите се икономики представляват основен пост на икономическия растеж през следващите години.

1.2 В много свои становища Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) е заявявал подкрепата си за целта, която си е поставил Европейският съюз за по-широко отваряне за международната конкуренция на пазарите на обществени поръчки на всички държави. Комитетът е подчертавал и необходимостта от опростяване на правилата за обществени поръчки, по-специално за МСП, както и за спазване на принципите на прозрачност, недискриминация и равно третиране. Освен това той многократно е отправял искане за по-силно присъствие на социалните и екологичните аспекти, както и на зачитането на основните права на човека и защитата на потребителите при провеждането на европейската търговска политика, в съответствие с член 207 от Договора за функционирането на Европейския съюз, който призовава за по-голяма съгласуваност с принципите и целите на Съюза.

1.3 Комитетът разбира загрижеността на Комисията, която желае да гарантира по-широко отваряне на пазарите на обществени поръчки в трети държави за европейските предприятия, и е наясно с ефекта на лоста, който измененото предложение за регламент, предмет на настоящото становище, може да предизвика по отношение на достъпа на стоки и услуги от трети държави до вътрешния пазар на обществени поръчки на Съюза.

1.4 Комитетът смята, че предложението за регламент може да представлява първа крачка по пътя към гарантиране на по-широко отваряне на пазарите за обществени поръчки, по-специално по време на текущите преговори в областта на обществените поръчки в рамките на Трансатлантическото партньорство за търговия и инвестиции (ТПТИ) между ЕС и САЩ, както и в рамките на преговорите относно търговско споразумение с Япония, или на преговорите за присъединяване на Китай към Споразумението за държавните поръчки на Световната търговска организация (СТО), предвид факта, че пазарите на обществените поръчки в тези държави не са толкова отворени, колкото тези на Европейския съюз, но така също и по отношение на държавите, които не са подписали СДП, като Русия, Бразилия или Аржентина.

1.5 Същевременно Комитетът осъзнава дълбоките различия, съществуващи в Съвета и Европейския парламент както относно уместността, така и относно ефикасността на предложението за регламент.

1.6 Комитетът подчертава абсолютната необходимост да се гарантира, че конкуренцията с предприятията от трети държави в контекста на възлагането на обществени поръчки ще бъде свободна и лоялна. Въпреки това ЕИСК изразява съмнения, че настоящото предложение за регламент може да постигне целта за балансирано отваряне на пазарите на обществени поръчки в трети държави. Комитетът счита, по-специално, че в новото предложение за регламент липсва амбиция, тъй като обхватът му се ограничава само до корекция в цената за договори на стойност, равна или надхвърляща 5 000 000 евро, и отбелязва, че само 7 % от всички обществени поръчки са на стойност, надхвърляща 5 000 000 евро. Също така смята, че санкцията, стигаща до 20 % от цената на офертите, не е достатъчна и трябва да бъде разглеждана за всеки отделен случай. Комитетът предлага да се приложат мерки за корекция на цените за поръчки, чиято прогнозна стойност е по-голяма или равна на 2 500 000 евро.

1.7 Комитетът се пита също така дали забраната държавите членки да прилагат ограничителни мерки, надхвърлящи определените в регламента, не е равностойна на либерализация *de facto* на обществените поръчки под прага от 5 000 000 евро за предприятията от трети държави, без съответната компенсация. По тази причина подкрепя неотложната необходимост от балансирано и взаимно отваряне на пазарите на обществени поръчки между ЕС и трети държави.

1.8 Комитетът изразява съжаление, че в предложението за регламент не се съдържа препратка към целта за устойчиво развитие, при положение че Комисията е включила тази цел като важен елемент на съобщението си „Търговията – за всички“ и че многократно е обявявала, че ще отчита устойчивото развитие във всички подходящи аспекти на споразуменията за свободна търговия (енергия, суровини и обществени поръчки) <sup>(1)</sup>.

1.9 Комитетът изразява съжаление, че с новия регламент се заличават членове 85 и 86 от Директива 2014/25/ЕС, защото тези разпоредби са амбициозни и съответстващи в по-голяма степен на целта за отчитане на устойчивото развитие, тъй като включват социално измерение, свързано с трудностите на европейските предприятия да печелят търговете за обществени поръчки в трети държави в резултат на неспазването на разпоредбите на международното трудово право в тези държави. Освен това Комитетът смята, че би било полезно да се проучи по-подробно възможността за включване на някои от тези елементи в настоящото предложение за регламент.

1.10 Комитетът е на мнение, че в регламента трябва да се развие по-амбициозен подход за популяризирането на целите за устойчиво развитие, спазването на основните права и защитата на потребителите в процедурата за възлагане на обществени поръчки в трети държави. Според Комитета неспазването на тези основни правила може да окаже отрицателно въздействие върху конкурентоспособността на европейските предприятия. Той смята, че определението за „ограничителна мярка или практика“ от член 2 от предложението трябва да включва неспазването на тези основни правила. Комитетът смята също, че докладът, който Комисията трябва да представи най-късно до 31 декември 2018 г. и най-малко веднъж на всеки три години (член 16 от предложението), би трябвало да обхваща не само достъпа на икономическите оператори до процедурите по възлагане на обществени поръчки в трети държави, но и спазването на социалните и екологични правила, както и зачитането на основните права на човека и защитата на потребителите в процедурите по възлагане на обществени поръчки в трети държави. Докладите на Комисията относно прилагането на регламента също трябва надлежно да отчитат този аспект.

1.11 ЕИСК отправя искане с настоящото предложение за регламент да се припомни, че предприятията от трети държави, участващи в процедури за възлагане на обществени поръчки в ЕС, са длъжни да спазват разпоредбите, целящи да насърчат зачитането на устойчивото развитие и укрепването на социалното и екологичното измерение, както и зачитането на основните човешки права, защитата на потребителите, социалната и професионалната интеграция или реинтеграция на хората с увреждания, предвидени в директиви 2014/23/ЕС, 2014/24/ЕС и 2014/25/ЕС относно обществените поръчки. Това е от съществено значение за свободната и лоялна конкуренция на вътрешния пазар.

<sup>(1)</sup> Вж. COM(2015) 497 final.

1.12 Комитетът подкрепя изцяло неприлагането на регламента по отношение на най-слабо развитите и най-уязвимите държави съгласно Регламента за ОСП<sup>(2)</sup>, но припомня на Комисията, че трябва да бъдат предприети допълнителни мерки, за да се насърчи участието на най-слабо развитите и уязвими държави в пазарите на обществени поръчки в ЕС.

1.13 Комитетът одобрява и неприлагането на регламента по отношение на европейските МСП. Той обаче желае да напомни на Комисията, че МСП се нуждаят от специална помощ както по отношение на достъпа до „трансгранични“ поръчки в Европейския съюз, така и по отношение на достъпа до обществени поръчки в трети държави.

## 2. Контекст

2.1 ЕИСК е сезиран едновременно от Европейската комисия и от Европейския парламент да представи становище относно измененото предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно достъпа на стоки и услуги от трети държави до вътрешния пазар на обществени поръчки на Съюза и за определяне на процедури за подпомагане на преговорите относно достъпа на съюзни стоки и услуги до пазарите на обществени поръчки на трети държави.

2.2 Разходите за обществени поръчки като цяло се оценяват на около 20 % от световния БВП. В настоящия контекст на криза публичните инвестиции в инфраструктурата и поръчките за строителство и доставки в развитите и развиващите се икономики вероятно представляват един от основните лостове на икономическия растеж през следващите години.

2.3 ЕС постепенно постигна интегрирането на своите пазари на обществени поръчки и тяхното отваряне благодарение на по-ефективно либерализиране на европейските пазари на обществени поръчки вследствие на преразглеждането на Споразумението за държавните поръчки (СДП) на СТО, което влезе в сила през април 2014 г., както и в хода на търговските преговори с трети държави [по-специално в рамките на наскоро сключените от Европейския съюз търговски споразумения (например споразуменията между ЕС и Корея, ЕС и Централна Америка, ЕС и Колумбия/Перу, ЕС и Молдова, ЕС и Грузия, ЕС и Украйна)].

2.4 Въпреки това европейските предприятия продължават да се сблъскват с ограничителни и дискриминационни практики в третите държави. Тези практики са дължат на няколко фактора:

— някои трети държави – страни по СДП (подписано от 43 държави – членки на СТО) не са поели толкова съществени ангажименти като ЕС. ЕС е отворил 80 % от своите пазари на обществени поръчки, докато другите развити държави са отворили едва 20 % от тях. Съюзът отваря своите пазари на обществени поръчки, чиято стойност възлиза на около 352 млрд. евро, за оферентите от държави, които са подписали Споразумението за държавните поръчки (СДП), докато в световен мащаб над 50 % от обществените поръчки са затворени, което води до реализиране на едва 10 млрд. евро износ от ЕС, като загубите от износ се оценяват на 12 млрд. евро;

— Китай все още води преговори за присъединяването си към споразумението, въпреки че е поел ангажимент да се присъедини към него още при присъединяването си към СТО през 2001 г. Русия също се е ангажирала да започне преговори за присъединяване към споразумението до четири години след присъединяването си към СТО през 2012 г. Съществува опасност включването на Русия към СДП да продължи дори още по-дълго от включването на Китай;

— редица големи участници, членове на Г-20 (Бразилия, Индия, Аржентина) не желаят да се присъединят към СДП и е малко вероятно двустранните преговори с тези държави да приключат скоро.

2.5 Трябва също така да се отбележи, че много търговски партньори на Европейския съюз запазват преференциите за местните производители или стоки или преференциите в полза на малките и средните предприятия (например „Buy American Act“ (закон „Купувайте само американски стоки“) в САЩ, „Buy Chinese Policy“ (политиката „Купувайте китайски стоки“) в Китай, наложените със закон преференциални маржове в Бразилия, националните преференции на регионално равнище в Австралия), което *de facto* изключва предприятията от ЕС от участие в тези обществени поръчки<sup>(3)</sup>.

<sup>(2)</sup> Регламент (ЕС) № 978/2012 на Европейския парламент и на Съвета.

<sup>(3)</sup> Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Публичните предприятия на трети държави на пазарите на обществените поръчки в ЕС“, ОВ С 218, 23.7.2011 г., стр. 31.

2.6 Що се отнася до отворените за конкуренцията обществени поръчки в трети държави, европейските предприятия често са възпрепятствани да участват ефективно в тържните процедури поради препятствия „отвъд границата“ (като различни правила за сертифициране и стандартизация, процедури за лицензиране, непрозрачни или дискриминационни процедури и т.н.), които са още по-сложни и по-проблемни от техническа гледна точка, тъй като тяхното установяване, анализиране и отстраняване отнемат повече време, а отнасящите се до тях стандарти и практики са ограничителни. Комитетът вече е посочил този проблем в свое предишно становище.

2.7 В този труден контекст поради липсата на механизъм за постигане на съществено отваряне на пазарите на обществени поръчки в трети държави, ЕС се опитва от няколко години да създаде инструмент, предвиждащ възможността за въвеждане на ограничения при отсъствието на реципрочност или в случай на ограничителни и дискриминационни мерки, наложени на европейските предприятия от трети държави.

2.8 Следва да се отбележи, че ЕС е имал и има възможност да ограничи достъпа до обществени поръчки в ЕС за предприятията от държави, които не предлагат третиране, сходно на това, с което се ползват предприятията от тези държави в Европейския съюз, по отношение на обществените поръчки в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги. Тази възможност обаче никога не е използвана. В действителност **Директива 2004/17/ЕО** (преразгледана с **Директива 2014/25/ЕС, която влезе в сила на 18 април 2016 г.**) предвижда възможността за отхвърляне на оферти, при които над 50 % от продуктите са с произход от трета държава, с която Съюзът не е сключил международна спогодба (член 58), както и възможността (член 59) Комисията да предложи на Съвета да вземе решение за спиране или ограничаване за определен период на достъпа до обществени поръчки в Европейския съюз на предприятия от държави, които не предоставят третиране, съпоставимо с това, което Европейският съюз предоставя на предприятията от тази държава, или за държави, в които трудностите са свързани с несъответствие с международните стандарти в областта на трудовото право. Тези разпоредби са включени в членове 85 и 86 от Директива 2014/25/ЕС.

2.9 От своя страна общата директива относно обществените поръчки **2004/18/ЕО** (изменена с **Директива 2014/24/ЕС**) не съдържа подобни разпоредби; следователно в различните държави членки са съществували и съществуват различни практики, както по отношение на чуждестранните оференти, така и по отношение на офертите, които обхващат продукти и услуги с произход от трети държави. В някои държави членки е налице равно третиране, в други държави членки това зависи от наличието или отсъствието на международни задължения, произтичащи от Споразумението за държавните поръчки в рамките на СТО или от двустранни договори.

2.10 С цел да се реши проблемът, породен от липсата на разпоредби в общата директива относно обществените поръчки, както и от факта, че някои трети държави не искат да отворят своите пазари на обществени поръчки за международната конкуренция, но се възползват от сравнително лесния достъп до европейския пазар, през 2012 г. Комисията внесе предложение за регламент, целящо въвеждането на известна реципрочност при достъпа до обществените поръчки.

2.11 Първото предложение на Комисията от 2012 г. най-напред припомня общия принцип, съгласно който в рамките на вътрешния пазар на ЕС продуктите и услугите от чужбина, ползващи се от ангажиментите, които ЕС е поел по отношение на достъпа до пазара, в процедурите за възлагане на обществени поръчки се третират по същия начин като продуктите и услугите с произход от ЕС; освен това в него това третиране обхваща и стоките и услугите с произход от най-слабо развитите държави.

Що се отнася до стоките и услугите, за които не са поети ангажименти по отношение на достъпа до пазара, предложението се основава на два стълба:

- **Децентрализиран стълб (член 6)**, позволяващ на възложителят да уведоми Комисията за намерението си да отхвърли някои оферти, в които стойността на стоките и услугите, за които не са поети международни ангажименти, възлиза на над 50 % от общата стойност на включените в офертата стоки и услуги. Комисията може да даде одобрението си при съществена липса на реципрочност между ЕС и държавите, от които произхождат стоките и услугите. Комисията одобрява също и отстраняването, когато съответните стоки и услуги са обхванати от ограничителни условия за достъпа до пазара, наложени от ЕС в международно споразумение.

— **Централизиран механизъм (членове 8 – 13)**, който позволява на Комисията да започне разследване. Комисията може да започне такова разследване по собствена инициатива или по искане на държава членка или заинтересована страна с цел да се провери наличието на ограничителни практики в областта на обществените поръчки в третите държави. Комисията може да се споразумее със заинтересованата държава с цел решаване на проблема и подобряване на условията за достъп на предприятия от ЕС до пазара в тази държава, или, в случай на неуспех, да наложи ограничителни мерки с временен характер. Сред тези ограничителни мерки биха могли да бъдат по принцип изключването на някои оферти, при които делът на продуктите или услугите с произход от въпросната трета държава надхвърля 50 % (затваряне на европейския пазар), или прилагането на задължителна финансова санкция за продукти и услуги с произход от съответната трета държава. Разследването на Комисията следва да завърши в срок от 9 месеца. В обосновани случаи този период може да бъде удължен с три месеца.

2.12 Парламентът прие доклада си през 2014 г.<sup>(4)</sup>, като изрази известно несъгласие с децентрализираната процедура. Според Парламента само Комисията, а не местните органи, може да реши да отстрани дадена оферта, тъй като международната търговия е от изключителната компетентност на ЕС. Следователно той предложи децентрализираната процедура да се интегрира в централизираната процедура. Бяха повдигнати и други спорни въпроси, като например липсата на реципрочност по отношение на спазването на социалните и екологичните правила и стандартите на МОТ, липсата на определение за съществено отсъствие на реципрочност, като Парламентът предложи и презумпция за липса на реципрочност в случай на несъответствие с международните разпоредби в областта на трудовото законодателство. Парламентът изрази и загриженост, че регламентът не защитава европейските екологични и социални правила.

2.13 От своя страна, Съветът не успя да вземе решение на първо четене. Петнадесет държави членки реално не одобриха предложението и формираха блокиращо малцинство. Най-важните сред тях са Германия, Великобритания, Нидерландия и Швеция, както и някои държави от Източна Европа. Те изразиха опасения, че на световно равнище такъв инструмент ще бъде възприет като протекционистична мярка. Държавите, които начело с Франция подкрепиха предложението, получиха решение за провеждане на техническа дискусия през 2014 г. с надеждата, че е възможно да се постигне консенсус по време на италианското председателство (втората половина на 2014 г.). За съжаление това не се случи и през януари Комисията прие изменено предложение<sup>(5)</sup>, с надеждата положението да бъде деблокирано в Съвета.

### 3. Общи бележки

3.1 Комисията представя новото предложение като търсене на възможност да се поправят някои отрицателни последици от предишното. В новото предложение Комисията премахва децентрализираната процедура, която беше критикувана, защото налага голяма административна тежест и води до известно раздробяване на вътрешния пазар. Комисията премахва и възможността за пълно затваряне на европейския пазар, като се запазва възможността за налагане, след разследване на Комисията, на финансови санкции в размер на 20 % за оферти, при които делът на продуктите или услугите с произход от държави, прилагащи ограничителни или дискриминационни практики, надхвърля 50 %. Тази мярка за корекция на цените важи само за поръчки, чиято прогнозна стойност е по-голяма или равна на 5 млн. евро, което според Комисията намалява опасността от ответни мерки от страна на третите държави. В предложението се предвижда също мярката за корекция на цените да не се прилага нито спрямо европейските малки и средни предприятия (МСП), нито спрямо оферентите или продуктите с произход от най-слабо развитите и най-уязвимите държави, съгласно определението в Регламента за прилагане на схема от общи тарифни преференции.

3.2 По различни поводи ЕИСК е изразявал подкрепата си за целта, която си е поставил Европейският съюз за по-широко отваряне на обществените поръчки на всички държави за международната конкуренция, но Комитетът също така е подчертавал и необходимостта да се отстояват принципите на опростяване на правилата в областта на възлагане на обществени поръчки, прозрачност, недискриминация, равно третиране, социална и екологична отговорност, както и зачитането на основните права<sup>(6)</sup>.

3.3 Комитетът разбира загрижеността на Комисията, която желае да гарантира по-широко отваряне на пазарите на обществени поръчки в трети държави за предприятията от ЕС. Комитетът изразява съгласие и с мнението, че предложението за регламент може да представлява първа крачка в текущите преговори в областта на обществените поръчки в рамките на Трансатлантическото партньорство за търговия и инвестиции (ТПТИ) между ЕС и САЩ, както и в рамките на търговските преговори с Япония и на преговорите за присъединяване на Китай към СДП, предвид факта, че пазарите на обществените поръчки в тези държави не са толкова отворени, колкото тези на Европейския съюз, но така също и по отношение на държавите, които не са подписали СДП, като Русия, Бразилия или Аржентина.

<sup>(4)</sup> P7\_TA (2014)0027.

<sup>(5)</sup> COM(2016) 34 final.

<sup>(6)</sup> Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Международни обществени поръчки“, прието на 28 май 2008 г., докладчик г-н Malosse, ОВ С 224, 30.8.2008 г., стр. 32; и становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Публичните предприятия на трети държави на пазарите на обществените поръчки в ЕС“, ОВ С 218, 23.7.2011 г., стр. 31.

3.4 Въпреки това ЕИСК се съмнява, че след като бъде приет регламентът може да помогне за постигането на целта за отварянето на пазарите на обществени поръчки в трети държави. Комитетът счита, че в новото предложение за регламент липсва амбиция поради ограничаването на неговия обхват; въздействието му върху отварянето на пазарите на обществени поръчки в третите държави е твърде несигурно и рискува да бъде твърде ограничено.

3.5 Според самата Комисия едва 7 % от всички публикувани обществени поръчки са на стойност над 5 000 000 евро. Те обаче съставляват 61 % от стойността на обществените поръчки в ЕС. Въпреки това, предвид факта, че регламентът ще се прилага само за поръчки, които не попадат в обхвата на международните ангажменти на Европейския съюз, следва да се запита какъв дял от обществените поръчки ще бъде обхванат, особено след евентуалното присъединяване на Китай към СДП и евентуалното финализиране на преговорите със САЩ и Япония. Рискът прилагането да бъде сведено до много малък брой поръчки и много малък брой държави може значително да намали ползата от регламента. Комитетът предлага да се приложат мерки за корекция на цените за поръчки, чиято прогнозна стойност е по-голяма или равна на 2 500 000 евро.

3.6 Също така е жалко, че в предложението за регламент не се съдържа позоваване на устойчивото развитие, въпреки че Комисията насочва вниманието върху него в съобщението си „Търговията – за всички“, когато казва, че „ще взема предвид аспектите, свързани с устойчивото развитие, във всички съответни области на споразуменията за свободна търговия (например във връзка с енергетиката и суровините или с обществените поръчки)“<sup>(7)</sup>. Необходимо е по-силно присъствие на социалните и екологичните аспекти, както и на зачитането на основните права на човека и защитата на потребителите при провеждането на европейската търговска политика, в съответствие с член 207 от Договора за функционирането на Европейския съюз, който призовава за повече съгласуваност с принципите и целите на Съюза.

3.7 Новите директиви 2014/23/ЕС, 2014/24/ЕС и 2014/25/ЕС относно обществените поръчки и концесиите, целящи да насърчат зачитането на устойчивото развитие и укрепването на социалното и екологичното измерение, както и на основните човешки права, защитата на потребителите, а така също и социалната и професионалната интеграция или реинтеграция на хора с увреждания. Това е от съществено значение за свободна и лоялна конкуренция на вътрешния пазар. ЕИСК счита, че би било полезно с настоящото предложение за регламент да се припомни, че предприятията от трети държави, участващи в процедури за обществени поръчки в ЕС, са длъжни да спазват тези разпоредби.

3.8 Комисията говори за ограничителни мерки или практики, но не споменава трудностите, свързани със спечелването на търгове за обществени поръчки в трети държави поради неспазване от страна на конкурентните предприятия на социалните и екологичните правила, както и неспазването на основните права на човека и защитата на потребителите. Според Комитета, неспазването на тези основни правила може да окаже отрицателно въздействие върху конкурентоспособността на европейските предприятия, и той смята, че определението за „ограничителна мярка или практика“ от член 2 от предложението трябва да включва неспазването на тези основни правила. Комитетът смята също, че докладът, който Комисията трябва да представи най-късно до 31 декември 2018 г. и най-малко веднъж на всеки три години (член 16 от предложението), би трябвало да обхваща не само достъпа на икономическите оператори до процедурите по възлагане на обществени поръчки в трети държави, но и спазването на социалните и екологични правила, както и зачитането на основните права на човека и защитата на потребителите в процедурите по възлагане на обществени поръчки в трети държави. Докладите на Комисията относно прилагането на регламента също трябва да отчетат този аспект.

3.9 Имаме основания да се съмняваме в успеха на новия регламент предвид разделението, което съществува в Съвета и което е в основата на блокирането на регламента. Всъщност премахването на децентрализирания стълб може да доведе до ново блокиране, особено предвид останалите промени.

#### 4. Специфични бележки

4.1 Комитетът приветства уточнението, направено в член 1, параграф 5 от предложението за регламент, в което се посочва, че държавите членки не могат да прилагат ограничителни мерки, които надхвърлят определените в регламента, по отношение на икономическите оператори, продуктите и услугите от трети държави. Ползата от това уточнение е, че се внася повече последователност при прилагането на европейските правила в областта на обществените поръчки по отношение на чуждестранни оператори. Същевременно Комитетът си задава въпроса дали тази забрана не е равностойна на либерализация *de facto* на пазарите на обществени поръчки под прага от 5 000 000 евро за предприятията от трети държави, и без никаква компенсация. Всъщност в момента някои държави членки прилагат ограничения по отношение на обществените поръчки, които не попадат в обхвата на международни задължения, а член 85 от Директивата 2014/25/ЕС относно възлагането на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги, изрично предвижда възможността за отхвърляне на оферти, при които над 50 % от продуктите идват от държави, с които ЕС не е сключил международни споразумения. В предложението за регламент този член е заличен.

<sup>(7)</sup> Вж. COM(2015) 497 final.

4.2 Комитетът изцяло подкрепя неприлагането на регламента по отношение на най-слабо развитите и най-уязвимите държави съгласно Регламента за ОСП (член 4) и с цел това изключване да бъде ефективно и да донесе ползи за най-слабо развитите държави и техните предприятия, призовава Комисията да включи обяснения относно обществените поръчки в Европейския съюз, както и връзка към публикациите в Официален вестник (TED) в *Export Helpdesk*, предназначен за развиващите се държави, с цел обезпечаване на техническата помощ, която е необходима на предприятията в развиващите се държави, желаещи да получат информация относно това как функционират правилата в областта на обществените поръчки в Европейския съюз.

4.3 Комитетът одобрява и неприлагането на регламента по отношение на европейските МСП (член 5). Той обаче желае да напомни на Комисията, че МСП се нуждаят от специална помощ както по отношение на достъпа до „трансгранични“ поръчки в Европейския съюз, така и по отношение на достъпа до обществени поръчки в трети държави. Този подход е съвместим с особеното внимание, което се отделя на МСП в съобщението на Комисията „Търговията за всички“. Целта за подобряване на достъпа на МСП до пазарите на обществени поръчки трябва да бъде вписана в рамките на главата от ТППИ, посветена на МСП, както и в бъдещите търговски споразумения, съдържащи такива глави. ЕИСК вече се обяви против определянето на квоти за МСП по отношение на обществените поръчки, по модела на *Small Business Act* (Законодателен акт за малкия бизнес) в САЩ, но призовава за активна политика в подкрепа на участието на МСП, за да им се гарантира достъп до повече обществени поръчки<sup>(8)</sup>. Също така Комитетът вече е посочил необходимостта от подобряване на базата данни на Комисията за достъп до обществените поръчки (*Market Access Database*) с цел, от една страна, тя да съдържа надеждна и достъпна информация относно тръжните процедури, формалностите и техническите спецификации в тръжната документация, които реално възпрепятстват участието в трети държави, и от друга страна, да предоставя статистически бази данни и показатели за въздействието на изкривяването на конкуренцията<sup>(9)</sup>.

4.4 Комитетът разбира загрижеността на Комисията във връзка с липсата на правен инструмент, който позволява да се гарантира ефективен достъп на европейските предприятия до пазарите на обществени поръчки на трети държави, тъй като Регламент (ЕС) № 654/2014 относно упражняването на правата на Съюза за прилагане и осигуряване на съблюдаването на международните търговски правила не се прилага, ако липсва международно споразумение. Процедурата по разследване, предвидена в членове 6 до 8 от регламента, обаче изглежда особено бавна и неефективна. На първо място, Комитетът изразява своите съмнения що се отнася до голямата свобода за преценка, оставена на Комисията във връзка с решението за целесъобразността за провеждане на разследване. След това, по отношение на продължителността на разследването: противно на твърденията на Комисията, в новото предложение тя не е намалена, като общата възможна продължителност остава 12 месеца. Този срок изглежда особено дълъг, тъй като в много случаи, и особено в случаите, когато Комисията започва разследване по собствена инициатива, тя вече разполага с редица доказателства и често вече е разглеждала темата в пространството за диалог, което съществува с третите държави. Комитетът разбира също така необходимостта разследването да се преустановява по време на провеждането на евентуални търговски преговори. Въпреки това, предвид продължителността на търговските преговори и тяхното прилагане, смята, че е желателно да се определи срок за временно преустановяване, който да не надвишава две години.

4.5 Комитетът смята, че фактът, че разследването може да доведе единствено до корекция на цената с 20 % за договори, надхвърлящи 5 000 000 евро – разпоредба, включваща голям брой изключения – лишава регламента от неговата ефективност.

4.6 Комитетът изразява съжаление, че с новия регламент се заличават членове 85 и 86 от Директива 2014/25/ЕС, тъй като тези разпоредби са амбициозни и съответстващи в по-голяма степен на целта за отчитане на устойчивото развитие поради включването на социалното и екологичното измерение. Освен това Комитетът смята, че би било полезно да се проучи по-подробно възможността за включване на някои от тези елементи в настоящото предложение за регламент.

Брюксел, 27 април 2016 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

<sup>(8)</sup> Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Международни обществени поръчки“, прието на 28 май 2008 г., докладчик г-н Malosse, ОВ С 224, 30.8.2008 г., стр. 32.

<sup>(9)</sup> Вж. бележка под линия 3.



**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската инвестиционна банка – Състояние на енергийния съюз 2015 година“**

[COM(2015) 572 final]

(2016/C 264/16)

**Докладчик: г-н Stéphane BUFFETAUT**

На 18 януари 2016 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 194, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската инвестиционна банка – Състояние на енергийния съюз 2015 година“*

[COM(2015) 572 final].

Секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 5 април 2016 г.

На 516-ата си пленарна сесия, проведена на 27 и 28 април 2016 г. (заседание от 28 април 2016 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 137 гласа „за“, 1 глас „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

## **1. Заключение и препоръки**

1.1 Началото на стратегическата рамка на енергийния съюз беше поставено през февруари 2015 г. Следователно тя ще започне да придобива форма през 2016 г. В нейната основа са дискусиите, проведени от различни мозъчни тръстове и видни личности в Европа относно идеята за европейска енергийна общност – проект, иницииран от института „Jacques Delors“ и от г-н Jerzy Buzek. Европейският икономически и социален комитет още от самото начало подкрепи напълно тази инициатива.

1.2 Редица държави членки не възприеха идеята много положително, тъй като тя предполага преразглеждане на договорите – процедура, която е най-малкото рискована в тези времена на евроскептицизъм. Въпреки това идеята за по-добра координация на енергийните политики, потребността от ефективна енергийна дипломация, необходимостта да се води борба срещу изменението на климата, нарастващата енергийна зависимост на Европейския съюз, необходимостта от свеждане до минимум на свързания с доставките външен натиск, въвеждането на енергийния преход и мерките за социална защита в засегнатите от него сектори са основания в подкрепа на инициатива на европейско равнище. Така се роди енергийният съюз, облекчен в институционален план, но насочен към постигане на ефективност чрез изпълнение на конкретни точки на сближаване и последователни ангажменти.

1.3 Добре е да припомним, че ЕИСК подкрепи на ранен етап инициативата за създаване на европейски енергиен съюз и най-малкото за по-добра координация на енергийната политика <sup>(1)</sup> и дипломацията в областта на енергетиката и енергийния преход, като в същото време подчерта необходимостта от цялостно включване на гражданското общество като пряко засегнато не само като потребител, но също и като активен участник в енергийния преход, който не може да има успех без ангажимента, и дори активното включване на гражданското общество, което в утрешния ден ще произвежда още повече от днес децентрализирана енергия.

1.4 Съобщението на Комисията има за цел да направи първи преглед на деветте месеца на енергийния съюз. Очевидно е, че подобен преглед на актуалното състояние не може да бъде изчерпателен и истински показателен предвид сериозността на предизвикателствата и дълбочината на промените, които трябва да бъдат извършени. Ето защо следва да се подхожда предпазливо към първите показатели, които представляват едва началото на политика, която би трябвало да бъде следвана упорито и дългосрочно, в сътрудничество с държавите членки.

<sup>(1)</sup> ОВ С 82, 3.3.2016 г., стр. 13 и ОВ С 82, 3.3.2016 г., стр. 22.

1.5 Рамката, в която тази политика ще бъде осъществявана, е известна: ангажиментите, поети по време на 21-вата конференция на страните (COP21), голямата геополитическа нестабилност в областта на енергетиката, европейските цели по отношение на климата и енергетиката, сигурността на доставките, енергийната ефективност и декарбонизацията на европейските икономики, развитието на инфраструктурата и доизграждането на вътрешния пазар на енергия. Видно е, че политическите предизвикателства са огромни и не могат да бъдат решавани само чрез административни и регулаторни мерки. Това, от което се нуждаем, е силна и единна, но реалистична визия, която да се споделя от държавите членки и да взема предвид реалностите в икономиката и наличните технически възможности, тъй като фактите са по-силни от политическата воля.

1.6 ЕИСК приветства този първи доклад относно състоянието на енергийния съюз за 2015 г., но изразява съжаление във връзка с някои пропуски в таблицата за оценка на изпълнението на тази инициатива. Тяхното коригиране би укрепило подхода, който Комисията предлага и би увеличило ангажираността на гражданското общество към този проект, включващ енергиен преход, който може да породи безпокойство.

1.7 Комитетът смята, че важните елементи за анализ, приети от Комисията, са правилни, но би трябвало да бъдат допълнени. В настоящия вид на текста става въпрос за:

- декарбонизацията на икономиката;
- приноса на енергийната ефективност за ограничаване на търсенето на енергия;
- осъществяването на напълно интегриран вътрешен енергиен пазар;
- енергийната сигурност, солидарността и доверието;
- научните изследвания, иновациите и конкурентоспособността;
- реализацията на енергийния съюз.

ЕИСК смята, че социалното измерение на енергийния съюз не е достатъчно подчертано и че този аспект следва да бъде един от критериите за оценка на енергийния съюз. Всъщност този съюз би трябвало, от една страна, да окаже положително въздействие върху създаването на работни места, конкурентоспособността и иновациите, но, от друга страна, би могъл да засегне някои сектори на дейност, поради което ще са необходими мерки за социално подпомагане и обучение. Важно е тези мерки да бъдат превантивни, за да се избегне безработицата за засегнатите лица, а също и въведените обучения да изпреварят бъдещото развитие на енергийния сектор. Следователно би било целесъобразно следващият годишен доклад да включи социалното измерение в критериите за оценка. Освен това е наложително да се проучат икономическите последици от избора на различните варианти, които предполага енергийният преход, още повече, че социалното отражение е тясно свързано с икономическите последици от този избор.

1.8 По отношение на въпроса за енергийната ефективност, Европейската комисия смята, че сама по себе си тя би представлявала източник на енергия. ЕИСК настоятелно препоръчва да не се приема тази формулировка, която е объркваща и неточна от научна гледна точка, тъй като никой първичен енергиен източник не може да бъде „заменен“ от икономии на енергия. Тази забележка по никакъв начин не променя факта, че енергийната ефективност наистина е въпрос от голямо значение за бъдещето на европейската енергийна система. Увеличаването на енергийната ефективност във всички области на енергопотреблението може да бъде мощно средство за намаляване на разходите за европейската икономика.

1.9 Комитетът би желал и гражданското общество редом със социалните партньори да вземе участие в процеса, свързан с годишния доклад. Сдруженията на потребители, сдруженията, представляващи семействата, представителите на бизнеса, земеделските стопани, сдруженията за защита на околната среда, учените и изследователите, с една дума – гражданското общество, са напълно заинтересовани от тази европейска дейност. Поради това ЕИСК призовава за създаването на европейски енергиен диалог, който ще даде възможност за по-добро включване на гражданското общество в обсъждането и прилагането на европейската енергийна политика. Този диалог може да се структурира около годишен доклад за състоянието на енергийния съюз и да се фокусира върху основните точки, определени за неговото прилагане.

1.10 По отношение на статистическите данни, ЕИСК отбелязва, че някои от тях са твърде стари, дори несъществуващи. Това означава, че трябва да се положат усилия за получаване на по-актуални данни от държавите членки, тъй като в противен случай проследяването на последиците от изграждането на енергийния съюз ще се осъществи трудно.

1.11 Накрая ЕИСК подчертава, че енергийният съюз не се изразява само в административните процедури за наблюдение и информация. Те са полезен и необходим инструмент в услуга на политика, чиито цели трябва да бъдат споделени от държавите членки с подкрепата на гражданското общество.

## 2. Съдържание на документа и методология на Европейската комисия

2.1 Документът е на първо място доклад за напредъка, имащ за цел да направи преглед на изграждането на енергийния съюз, а не политически текст. В него данните, събрани от държавите членки, са анализирани от гледна точка на политическите критерии, определени от Комисията. Следователно методологията на Комисията се основава на анализа и проследяването на изграждането на енергийния съюз, като се използват основните ключови показатели. Това проследяване по дефиниция е трудно, защото решенията в областта на енергийната политика зависят от развитието на пазара и геополитическите събития, спрямо които държавите членки трябва да реагират с известна експедитивност. По този начин дългосрочните цели може да станат жертва на краткосрочните потребности и следователно проследяването трябва да се извършва, без да се прилага твърде строг подход.

2.2 При всички положения Комисията е установила шест теми, шест стратегически аспекта за анализ с цел измерване на реалното изпълнение на ангажиментите на държавите за осъществяването на енергийния съюз:

- декарбонизацията на икономиката;
- приносът на енергийната ефективност за ограничаване на търсенето на енергия;
- осъществяването на напълно интегриран вътрешен енергиен пазар;
- енергийната сигурност, солидарността и доверието;
- енергиен съюз в служба на изследователската дейност, иновациите и конкурентоспособността;
- реализацията на енергийния съюз.

2.3 Следователно Комисията възнамерява да извърши първоначалното измерване на реализацията на енергийния съюз именно в светлината на тези тематични области.

## 3. Общи бележки

3.1 Що се отнася до декарбонизацията, Комисията счита, че Европейският съюз е най-ефективната от големите световни икономики поради факта, че общият БВП на региона за периода 1990—2014 г. се е увеличил с 46 %, а емисиите на парникови газове са намалели с 23 %. Би трябвало обаче да се измери въздействието на кризата, която засегна света и по-специално Европа, на продължаващата икономическа стагнация и на деиндустриализацията на ЕС върху тези числа, които може би не са толкова добри, колкото изглеждат!

3.2 Комисията подчертава също така, че Европейският съюз произвежда повече от половината от електроенергията си без емисии на парникови газове. Следва да се отбележи, че този резултат не би бил възможен без приноса на енергиите, които понякога се оспорват или изоставят в някои държави членки (ядрената енергия или водноелектрическата енергия, получена от язовирите, например).

3.3 Заявената цел остава „по-нататъшно оттегляне от икономиката, задвижвана от изкопаемите горива“. В тази връзка настоящият спад и волатилността на цените на петрола не са благоприятен фактор, макар и целта за увеличаване на дела на енергията от възобновяеми източници до 20 % до 2020 г. да изглежда постижима. Енергийната политика, обаче, не може да се основава на отрицателен и ограничителен подход. Следователно ЕИСК би желал да се оцени, доколкото е възможно, ролята, която биха могли да играят в бъдеще ресурси като вятърната и морската енергия, водородът и др., и тяхното развитие да се подкрепят от амбициозна политика в областта на научноизследователската и развойната дейност.

3.4 Комисията отбелязва, че преходът към енергийни източници с ниска въглеродна интензивност ще изисква значителни инвестиции. В тази връзка непрекъснат срив на цените на петрола би направил сравнителния разход за тези инвестиции още по-голям. Затова внимателно ще се следи за конкретното изпълнение на ангажиментите, поети в Париж в контекста на конференцията на страните.

3.5 ЕИСК подчертава, че резултатите, постигнати на COP 21, за първи път предоставят основа за опазване на климата в световен план и по този начин придават легитимност на значителните усилия, положени от Европа, които биха имали слабо въздействие върху изменението на климата, ако останалата част от света не беше поела по същия път. Следователно можем да следваме европейската пътна карта в духа на Парижкото споразумение и да направим така, че всяка държава членка да може да даде своя пълен принос към опазването на климата в зависимост от собствения си капацитет.

3.6 Комисията посочва, че е въвела механизми и инструменти, които разглеждат самата енергийна ефективност като източник. ЕИСК настоятелно препоръчва да не се използва тази формулировка, която е източник на объркване, освен че не е точна от научна гледна точка, тъй като никой първичен енергиен източник не може да бъде „заменен“ от икономии на енергия. Пестенето на енергията със сигурност е необходимост, но не представлява енергия. Факт е, че енергийната ефективност е важен параметър в бъдещата европейска енергийна система. Увеличаването на енергийната ефективност във всички области на енергопотреблението може да бъде мощно средство за намаляване на допълнителните разходи за европейската икономика. В идеалния случай едно увеличаване на енергийната ефективност, пропорционално на увеличаването на разходите за дадена енергия, би могло да стабилизира цените на настоящето им равнище.

3.7 Но значителното увеличаване на енергийната ефективност неизбежно изисква значителни инвестиции от страна на потребителите, предприятията и обществените организации (сгради, инфраструктура, автомобили и др.). От една страна, общото ограничаване на инвестициите ще определи скоростта на подобренията. От друга страна, определени сектори на европейското общество ще могат да понесат значителни инвестиции и да се възползват от значителни икономии, докато други няма да бъдат в състояние да го направят. Това би могло да задълбочи икономическите различия между различни части на Европейския съюз. Ето защо ЕИСК смята, че трябва да се предвидят съпътстващи мерки, за да се гарантира, че енергийната ефективност ще е от полза за всички.

3.8 Завършването на вътрешния енергиен пазар ще изисква нова инфраструктура за пренос на енергия, електропроводи или газопроводи, тоест – скъпо струващи инвестиции. Комисията с право приветства постигнатия напредък в тази област и изразява задоволство от създаването на форума в Копенхаген, който със сигурност е полезен за установяването на проблемите, но сам по себе си не представлява решение. В ход са редица споразумения за сътрудничество между държавите, като тези между Полша и Литва или между Норвегия и Швеция. Въпреки това знаем, че са възможни разногласия между някои държави членки относно проекти като Северен поток, за който се чува критики в Полша, балтийските държави и Швеция. Поради това е необходимо да се гарантира, че инвестиционните решения не са в противоречие с духа на енергийния съюз. Освен това някои политически решения могат да имат голямо значение за инвестициите, което означава, че тези решения трябва да се разглеждат от всички страни и да се претеглят внимателно от техническа и научна гледна точка.

3.9 Следва да се подчертае, че Комисията признава, че потребителите – физически лица, семейства или предприятия – искат повече прозрачност по отношение на цените и разходите за енергия, които в допълнение трябва да бъдат оценявани с оглед на положението на основните ни конкуренти. ЕИСК твърдо подкрепя този подход за предоставяне на прозрачна и достъпна информация, за който често е настоявал. Все пак, в момент, когато енергийната бедност се увеличава, е целесъобразно отново да се утвърди необходимостта от универсална енергийна услуга и да се разполага със специфични показатели за ролята, която услугите от общ икономически интерес могат да играят в това отношение. Нашите общества живеят от енергията, която обуславя комфорта в ежедневието ни, придвижването, общуването, живота на нашите предприятия. ЕИСК изразява желание гражданското общество да бъде представявано в органите, в които на европейско равнище се определят условията за функционирането на универсалните услуги. Потребителите трябва да могат да участват пълноценно в определянето на тази универсална услуга и да бъдат в състояние да проследяват нейното осъществяване на практика.

3.10 ЕИСК все по-ясно осъзнава, че е необходимо, изхождайки от тази гледна точка, да се започне ново обсъждане относно започнатата в края на 90-те години либерализация на пазара за производство на енергия. Тази либерализация беше съпътствана, подмолно и въз основа на уместни като цяло доводи, от инструменти, които не съответстват на пазара, като например субсидии (за устойчиво производство на енергия) и ограничения (например в сферата на емисиите на CO<sub>2</sub>). За предприятията и работниците от сектора сигурността на рамката за инвестиции е важна, тъй като става дума за значителни суми и дълъг периодът на възвръщаемост. Несигурността, произтичаща от постоянните промени в енергийната политика, не поощрява поемането на риск и по този начин ограничава технологичните иновации за насърчаване на устойчивото развитие в енергийния сектор на ЕС.

3.11 За гражданите успехът на енергийния съюз ще се измерва също и с много конкретни елементи, включително равнищата на цените, които на първо място зависят от данъците върху енергията, достъпността на мрежите, сигурността на доставките (предотвратяване на общите прекъсвания или повредите в захранването), предназначенията за потребителите информацията относно използваните от тях материали, която трябва да бъде проста и незабавно разбираема (енергийни етикети за електронното оборудване или домакинските уреди, измерване на консумацията на автомобилите)<sup>(2)</sup>.

<sup>(2)</sup> ОВ С 82, 3.3.2016 г., стр. 6.

3.12 Следва да се отбележи също, че взетите в областта на енергийната политика решения оказват силно въздействие върху работниците и служителите в предприятията. Енергийният преход предполага развитие и промени на технологиите. Появяват се нови професии, други може би ще изчезнат поради затварянето или намаляването на някои видове предприятия (мини за добив на въглища или атомни електроцентрали). Други професии ще се развият или трансформират, например майсторът на покриви, който реди керемиди или плочи, ще трябва да се научи да монтира слънчеви панели. Поради това при изпълнението на различните глави на енергийния съюз следва надлежно да бъде взета под внимание необходимостта от предоставяне на обучение за служителите и заетите в пряко или косвено засегнатите сектори. Ще е необходимо също да се гарантира запазването на високоспециализираните умения, които са много ценни в условията на икономическа конкуренция (например в областта на ядрената енергетика). Но трябва също да се предвиди подкрепата и преквалификацията на работниците, които биха загубили работата си в резултат на промените, обусловени от енергийния преход. Също така, ще е целесъобразно да се извърши предварителна оценка на икономическите последици от взетите политически решения, за да измери въздействието им, по-специално в контекста на много силна световна конкуренция.

3.13 Що се отнася до самите предприятия, целите за декарбонизация, енергийна ефективност и намаляване на енергопотреблението ще трябва да отчитат в пълна степен конкуренцията в световен мащаб, особено по отношение на определени енергоемки отрасли (черна металургия, производство на алуминий, автомобилни гуми, химическа промишленост ...). Транспортният сектор поставя особено голямо предизвикателство по отношение на целите в областта на въглеродните емисии. Всички видове транспорт трябва да допринасят за намаляване на емисиите в зависимост от интензивността на тяхното потребление на изкопаеми горива. Всъщност наличните технологии предлагат жизнеспособни решения за пътувания на кратки разстояния, и следователно, на практика, в рамките на градовете. Пътуванията на дълги разстояния, с изключение на електрическия железопътен транспорт, са зависими от изкопаемите горива. Преминването от един към друг вид транспорт може да допринесе за декарбонизацията, но е трудно за осъществяване в Европа. За тази цел инвестициите трябва да бъдат по-добре насочени към интегриране на различните видове транспорт в полза на по-малко замърсяващите. Енергетиката е също така геополитическо оръжие и зависимостта на стратегическите дейности е опасна в политически план както за съответните държави, така и за техните граждани, които са работници и служители, потребители или предприемачи. Поради това следва да се избягва изнасянето на производства, което би довело едновременно до загуба на икономическа мощ, ценни умения и независимост.

3.14 Енергийната сигурност, солидарността и доверието между държавите членки са от съществено значение за успеха на енергийния съюз в свят, който е много нестабилен от гледна точка на енергийната геополитика. Не можем да не се съгласим с идеята, че увеличаването на енергийната ефективност, възобновяемите и местните източници на енергия ще спомогне за намаляване на зависимостта и уязвимостта на Европейския съюз. Това е очевидно. Реализирането ѝ обаче трябва да бъде постигнато при поносими икономически условия.

3.15 Необходимостта от стабилизиране на дипломатическите отношения на ЕС с неговите партньори от Изтока, Юга, Близкия Изток и от Запада е фактор за развитие и независимост за енергийния съюз. ЕИСК смята, че е наложително да се провежда ясна и единна енергийна дипломация спрямо третите държави, която да се ръководи от добре разбраните интереси на Европейския съюз.

3.16 Комисията с право подчертава, че научните изследвания и иновациите са от съществено значение, ако искаме да ускорим енергийния преход. На няколко пъти ЕИСК подчерта спешната необходимост от координиране на усилията на държавите членки в тази област и от започване на съвместни проекти за намаляване на разходите и споделяне на резултатите от научните изследвания. Целите в областта на енергетиката ще бъдат постигнати именно чрез напредък в научноизследователската и развойната дейност и чрез регулация. Във връзка с това една от целите на европейския енергиен съюз би трябвало да бъде мобилизиране на усилията в рамките на общи проекти и избягване на разпиляването на средствата, което вреди на научната, техническата и икономическата ефективност. Това очевидно изисква мобилизирането на средства, но е малко вероятно схемата за търговия с емисии, която към днешна дата функционира незадоволително, да бъде достатъчна за тази цел. Нашата схема за търговия с емисии страда поради прекалено ниската цена на сертификатите за търговия с въглеродни емисии, дължаща се както на прекалено голямото предлагане на налични права, което въобще не позволява да се постигне преследваната цел за намаление на емисиите, така и на ефекта от субсидиите за някои видове зелена енергия.

3.17 ЕИСК подкрепя подхода на Комисията за пряко участие на социалните партньори в процеса на енергийния преход, което очевидно ще изисква усилия в областта на обучението и адаптирането към нови технологии и нови професии. Енергийният преход не може да се осъществи без мобилизиране на участниците в социалния и икономическия живот. Трябва обаче да им се осигурят средствата, които са им необходими, за да участват активно в промяната, а не просто да я понасят пасивно или с примирение. Освен това ще бъде целесъобразно да се предложи преквалификация на работниците, които ще загубят своите работни места в енергийния сектор.

3.18 И накрая, Комисията разработва визията си за реализацията на енергийния съюз. Тя призовава за процес на надеждно и прозрачно управление. При това добавя, че този процес трябва да се опира на законодателството; но ЕИСК смята, че дадена политика не може да се ограничава само до законодателни процедури или административно планиране. Успехът на дадена енергийна политика може да бъде гарантиран само чрез политическо действие на съответните правителства, обединяването на хората около ясни и разбираеми цели, отчитането на икономическите реалности, развитието на иновациите, подкрепата на гражданското общество и използването на лостовете на пазарната икономика. Идеята за годишен доклад за проследяване е необходима, но не е достатъчна сама по себе си. Докладът винаги е официален документ, който рискува да изпадне в технократска абстрактност. За да се избегне това, ЕИСК смята, че е необходимо да се постигне истински европейски диалог в областта на енергетиката, в който да се включат гражданите, били те потребители, представители на екологични организации, работници и служители, предприемачи, земеделски стопани, жители на градовете и селата, пенсионери – тоест <sup>(3)</sup> гражданското общество, което, като цяло, всеки ден се сблъсква с енергийните въпроси по много конкретен начин. Бъдещето трябва да се подготвя, а не безучастно да се понася, но в това бъдеще ще има „произвеждащи потребители“, потребители, производители и „спестители“ на енергия. Именно в преодоляването на бюрократичните аспекти и в решителния ангажимент за политическо действие се съдържат условията за успеха на енергийния съюз.

Брюксел, 28 април 2016 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

---

<sup>(3)</sup> ОВ С 68, 6.3.2012 г., стр. 15, ОВ С 161, 6.6.2013 г., стр. 1, ОВ С 291, 4.9.2015 г., стр. 8, ОВ С 383, 17.11.2015 г., стр. 84.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Търговията – за всички. Към една по-отговорна търговска и инвестиционна политика“**

[COM(2015) 497 final]

(2016/C 264/17)

**Докладчик: г-н Jonathan PEEL**

На 11 ноември 2015 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 262 от Договора за функционирането на Европейския съюз, 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: Търговията — за всички. Към една по-отговорна търговска и инвестиционна политика“*

[COM(2015) 497 final].

Секция „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 31 март 2016 г.

На 516-ата си пленарна сесия, проведена на 27 и 28 април 2016 г. (заседание от 28 април 2016 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 159 гласа „за“, 7 гласа „против“ и 13 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства съобщението на Европейската комисия (ЕК) <sup>(1)</sup> „Търговията – за всички. Към една по-отговорна търговска и инвестиционна политика“, публикувано през октомври 2015 г., като навременна и добре дошла актуализация на търговската и инвестиционната политика на ЕС.

1.1.1 Това съобщение представя положителна програма за бизнеса, както и доказва, че новият комисар по въпросите на търговията се е вслушал в основните опасения, изразени от гражданското общество и други, след две размирни години, когато за пръв път от десетилетие насам търговията се превърна в знаков политически проблем. Амбициозната програма, която се предлага в съобщението, е важна във времето на нарастваща глобална икономическа несигурност. Търговията и инвестициите са от огромно значение за икономическото благосъстояние на ЕС – най-големия търговски блок в света, и подписването на споразумение за Транстихоокеанско партньорство (ТТП) е навременно напомняне за необходимостта той да остане конкурентоспособен.

1.1.2 ЕИСК изразява загриженост, че ще е трудно да бъдат удовлетворени многото възникнали очаквания, което в течение навремето би могло да доведе до проблеми и до разочарование, когато търговските преговори на ЕС достигнат до неизбежен компромис. Съобщението „Търговията — за всички“ ще се оценява по това дали Комисията ще бъде в състояние да докаже, че екологичните, трудовите и други стандарти няма да бъдат понижени вследствие на търговските споразумения. Всъщност те следва да целят подобряването на тези стандарти.

1.2 ЕИСК счита, че това може да се постигне най-добре чрез много по-широко включване на гражданското общество през целия процес на преговорите, а впоследствие и в процеса на изпълнение. Гражданското общество очаква прозрачността, отговорността, оценката и анализът да заемат централно място в процеса на вземане на политически решения в търговската политика на ЕС.

1.2.1 Поради своята институционална роля ЕИСК е в добра позиция да спомага за това чрез широкия спектър на своите контакти както в ЕС, така и извън него. Такъв засилен диалог трябва да включва и увеличаване на консултациите със социалните партньори относно възможните въздействия на търговията и инвестициите върху работните места.

<sup>(1)</sup> COM(2015) 497 final.

1.3 Комитетът горещо приветства факта, че е сезиран да представи своето становище относно съобщението „Търговията — за всички“ като признание за нарасналата му роля и значение за търговската политика, макар да е разочаровано, че ролята на ЕИСК не се споменава в самото съобщение.

1.4 Комитетът приветства акцента в съобщението „Търговията — за всички“ върху необходимостта търговията и инвестициите на ЕС да се направят по-ефективни, нуждата от по-голяма прозрачност, значението на утвърждаването на ценностите на ЕС, както и върху необходимостта от съчетаването им с други ключови политики на ЕС. Преди всичко то обхваща в подробности устойчивото развитие, най-вече във връзка с правата на човека, социалните права и околната среда. След COP 21 днес борбата срещу глобалното затопляне следва също да бъде включена като неразделна част от ценностите на ЕС.

1.5 Комитетът приветства и ангажимента към малките предприятия, които срещат по-големи трудности, когато се стремят към нови пазари. След прецедента във връзка с Трансатлантическото партньорство за търговия и инвестиции (ТПТИ) между ЕС и САЩ се обещава специални разпоредби за МСП във всички преговори, както и „редовни проучвания на бариерите“, пред които са изправени МСП на определени пазари. Становището <sup>(2)</sup> на Комитета относно „ТПТИ и неговото въздействие върху МСП“ е от значение за настоящия документ.

1.6 Комитетът приветства и предложенията да се даде нов тласък на Световната търговска организация (СТО) и на многостранната система, особено с оглед на 10-ата министерска конференция в Найроби. Така се подчертава както регулаторният аспект на СТО, така и необходимостта от по-целенасочен подход, което е особено важно с оглед на целите за устойчиво развитие (ЦУР) и целите на COP21, наред с растежа на световните вериги за създаване на стойност и за доставки, цифровата търговия и електронната търговия. Първостепенното значение на многостранния подход трябва да се запази, например чрез избягване на несъвместими помежду им правила или стандарти. Също така трябва особено да се внимава, за да не се оставят извън този процес ключови държави, по-специално по-бедните развиващи се страни, и особено тези в Африка.

1.7 Значението на търговията и инвестициите трябва да се разяснява и тук, в ЕС, особено след дебата във връзка с Трансатлантическото партньорство за търговия и инвестиции (ТПТИ). Комитетът приветства поетия от Комисията ангажимент, че „нито едно търговско споразумение на ЕС няма да доведе до по-ниски нива на защита на потребителите, на опазване на околната среда или на социална и трудова закрила“ <sup>(3)</sup>. Търговската политика трябва да бъде в съответствие с устойчивото развитие, включително с дългосрочната икономическа устойчивост.

1.7.1 Трябва да има по-високо ниво на добре информиран дебат както на равнището на ЕС, така и на равнището на държавите членки. Важно е всички заинтересовани страни да могат да бъдат сигурни, че гласът им ще бъде чул.

1.7.2 Комитетът счита за много положителна стъпка намерението търговските политики да се направят по-открити и прозрачни и по-благоприятни за потребителите. Мнението на потребителите трябва да бъде вземано предвид, за да се повиши доверието и да се спомогне да се гарантира, че търговията става по-устойчива и отговорна. ЕИСК споделя обаче и загрижеността на Европейското бюро на съюзите на потребителите (BEUC) — организацията на потребителите в ЕС, че все още няма механизми, които утвърждават принципа на предпазливост и основаващия се на рисковите подход в търговската политика. Това от своя страна следва да бъде неразделна част от принципа на иновации <sup>(4)</sup>.

1.8 Комитетът обаче счита, че Комисията трябва да направи повече. Тя трябва да докаже, че тя самата подхожда отговорно в своите преговори в областта на търговията и инвестициите и че може да реализира претенциите си за ползи за всички.

1.8.1 Комитетът приветства съдържащия се в съобщението ангажимент да се осигури за всички преговори същото ниво на прозрачност, каквото е постигнато при ТПТИ (но все още не е постигнато за Япония). Редовните брифинги по време на всеки кръг от преговорите са важни за гражданското общество. С оглед на институционалната си роля Комитетът изразява разочарование, че не е официално включен в специалната консултативна група по ТПТИ. Това трябва да бъде поправено за бъдещите преговори.

<sup>(2)</sup> ОВ С 383, 17.11.2015 г., стр. 34.

<sup>(3)</sup> Вж. бележка под линия 1.

<sup>(4)</sup> „По-добра рамка за иновации“, изд. BusinessEurope и др., юни 2015 г.



1.9 Комитетът намира за изключително разочаровашо, че в съобщението не се посочват механизмите на гражданското общество за мониторинг, обхващащи главите относно търговията и устойчивото развитие (ТУР) в съществуващите търговски споразумения на ЕС, нито как те биха могли да бъдат развити и подсилени. Комитетът смята, че механизмите за изпълнение следва да се прилагат по еднакъв начин за самите глави относно търговията и устойчивото развитие, като се започне от предложението на Комисията относно ТПТИ.

1.9.1 Тези механизми имат голям потенциал и могат да доведат до трайни резултати. Те са важен канал за диалог и сътрудничество с гражданското общество от държавите партньори, но не са посочени. Считаме, че това е в противоречие с намерението за насърчаване на амбициозни и иновативни глави относно ТУР в бъдещите споразумения, наред с очертаните материално-правни разпоредби.

1.9.2 Сега има достатъчно натрупан опит, върху който да се разсъждава и да се изведат поуки, за да се направят ясни положителни препоръки за бъдещето. Необходими са балансирани, структурирани и подсилени вътрешни консултативни групи (ВКГ). Изграждането на капацитет и по-доброто насърчаване също са важни, както за държавите партньори, така и за гражданското общество, за да се насърчат повече организации да вземат участие.

1.9.3 В споразуменията следва да бъдат включени съвместни заседания на двете ВКГ, подкрепени с подходящо финансиране и разширен мандат, за да обхванат дейности, насочени към постигането на по-широките цели за ТУР.

1.10 Има и други учудващи пропуски. Въпреки че е „съобщение на Комисията“, то не разглежда в достатъчна степен взаимосвързаността с други генерални дирекции. Комитетът не е съвсем убеден, че по ключовите въпроси Комисията е приложила хоризонтален подход, обхващащ различните ГД.

1.10.1 Комитетът изразява съжаление от този пропуск да се прояви изцяло координиран подход към ЦУР. Търговията и инвестициите ще играят основна роля в осъществяването на целите за устойчиво развитие, които ще определят глобалния дневен ред за следващите 15 години, но съобщението съдържа само две позовавания на ЦУР. Това е очевидно пропусната възможност. Призоваваме за спешен диалог, за да се гарантира участието на гражданското общество в мониторинга на въздействието на търговията и инвестициите за постигането на ЦУР.

1.10.2 Също така въобще не се споменава подновяването на Споразумението за партньорство от Котону между АКТЬ и ЕС, което трябва да стане до 2020 г. ЕС трябва също така активно да насърчава нарастването на набраната инерция за вътрешноафриканско търговско сътрудничество, което е от съществено значение за развитието на Африка. Около 50 % от африканските държави не са обхванати от съществуващите споразумения за икономическо партньорство (СИП), но въпреки това нито в тях, нито в рамковите споразумения с АКТЬ има признаци за общоафриканска стратегия на ЕС.

1.10.3 ЕИСК изразява също така разочарование от факта, че в съобщението не са засегнати други ключови области на търговската политика. Въпреки че често се споменава важността на енергията и суровините, не се казва нищо относно необходимостта от обезпечаване на този съществен внос от съответните държави, с които засега не се очертава сключването на споразумение за свободна търговия (ССТ), или от намаляване по друг начин на енергийната зависимост.

1.11 И накрая, ЕИСК настоява да се отделят достатъчно ресурси за изпълнение на съобщението „Търговията — за всички“, за да може тази амбициозна търговска и инвестиционна политика да има успех. Това следва да включва ролята, която играят мисиите и делегациите на ЕС в чужбина.

## 2. Контекст

2.1 Търговията и инвестициите са от огромно значение за ЕС. Както се посочва в съобщението, над 30 милиона работни места в ЕС – всяко седмо работно място – зависят от износа, като търговията е един от малкото налични инструменти, с които може да се даде тласък на икономиката, без да се натоварват държавните бюджети, а се очаква 90 % от световния икономически растеж през следващите 15 години да се осъществи извън Европа.

2.2 „Търговията — за всички“ представлява навременен преглед на търговската стратегия на ЕС една година след въстъпването в длъжност на Комисията в сегашния ѝ състав. Това е третото такова съобщение, като се започне от „Глобална Европа“<sup>(5)</sup>, публикувано през 2006 г., когато преговорите със СТО в рамките на програмата за развитие от Доха (ПРД) бяха на практика в застой.

2.2.1 В съобщението се изтъква необходимостта търговията и инвестициите на ЕС да се направят по-ефективни, нуждата от по-голяма прозрачност, наред със значението на утвърждаването на ценностите на ЕС, както и необходимостта от съчетаването им с други ключови политики на ЕС. В него се обещава да се отдели повече внимание на малките предприятия, които се сблъскват с по-големи трудности при навлизането на нови пазари.

2.2.2 Подчертава се също и необходимостта от приключване на текущите преговори, по-конкретно за ТППИ и тези с Япония и с Китай<sup>(6)</sup> (относно инвестициите); при последните следва да се обърне специално внимание на стратегията на Китай „Един пояс, един път“. Подчертано е също и ратифицирането на ВИТС (Всеобхватното икономическо и търговско споразумение между ЕС и Канада).

2.2.3 Обещава се поставянето на по-силен акцент върху търговските отношения с Азия като цяло, с подновен акцент върху междурегионалните ССТ със страните от АСЕАН и инвестиционните споразумения с Хонконг и Тайван и с призив за продължаване на замразените преговори с Индия. Предвиждат се и ССТ с Австралия и Нова Зеландия, както и се потвърждават прегледите на съществуващите споразумения за свободна търговия с Мексико и Чили.

2.3 Съобщението очертава степента, в която значителният и стабилен растеж на обема на световната търговия и инвестициите през последните десетилетия е подобрил общото благосъстояние и е довел до увеличаване на заетостта в ЕС, както и в други райони.

2.3.1 В него също така се признава, че търговията може да има „дестабилизиращи последици за някои региони и работници, ако новата конкуренция се окаже твърде силна за определени дружества“ и се подчертава, че „за пряко засегнатите лица подобни промени не са никак малки“. За тази цел е важен Европейският фонд за приспособяване към глобализацията. В периода 2013—2014 г. той помогна на над 27 600 работници<sup>(7)</sup>. Ползите от търговията никога не са равномерно разпределени и въпреки че съвкупният баланс е положителен, отрицателен ефект може да се появи в определени отрасли, на географска и/или индивидуална основа.

2.3.2 Отбелязва се също, че две трети повече работни места отколкото преди 15 години зависят от износа – работни места, които се заемат от „висококвалифицирани работници и предлагат по-добро от средното заплащане“<sup>(8)</sup>. Добавя се, че „над 600 000 МСП, в които работят повече от 6 милиона души, директно изнасят стоки извън ЕС, което представлява една трета от износа на ЕС“<sup>(9)</sup>, като се допълва, че „много повече са предприятията, които осъществяват износ на услуги или непряк износ като доставчици на големи дружества“.

2.3.3 От 2000 г. насам износет на европейски стоки е нараснал почти три пъти, увеличавайки се с приблизително 1,5 трилиона евро, като ЕС поддържа своя „дял в световния износ на стоки“ (на равнище от 15 %) в сравнение с подема на Китай и съответния спад в общия дял както на САЩ, така и на Япония. В съобщението се посочва също значителният положителен ефект от ССТ между ЕС и Южна Корея, благодарение на което търговският дефицит понастоящем се е трансформирал в излишък.

2.3.4 В съобщението се подчертава нарастващата взаимна зависимост между вноса и износа. Вносът на енергия и на суровини остава от съществено значение, но, както се посочва в него, „същото важи и за частите, компонентите и капиталовите стоки, като напр. машините. [...] От 1995 г. насам делът на вноса в износа на ЕС се е увеличил с над 50 %“<sup>(10)</sup>.

<sup>(5)</sup> COM(2006) 567 final.

<sup>(6)</sup> Основен въпрос е също и признаването на статут на пазарна икономика на Китай.

<sup>(7)</sup> Съобщение на ЕК за медиите, юли 2015 г.

<sup>(8)</sup> Вж. бележка под линия 1.

<sup>(9)</sup> Пак там.

<sup>(10)</sup> Пак там.

### 3. Променияният се облик на световната търговия

3.1 В съобщението „Търговията — за всички“ правилно се подчертава необходимостта да се запазят основните принципи на ЕС и да се използват търговските споразумения „като средства за насърчаване в световен мащаб на ценности като устойчивото развитие, правата на човека и социалните права, справедливата и етична търговия и борбата с корупцията“.

3.1.1 Съобщението е публикувано в момент, когато търговията претърпява големи промени. Две неотдавнашни важни международни споразумения ще имат дълбоко въздействие върху моделите на световната търговия. Първо, целите за устойчиво развитие (ЦУР) бяха приети от ООН през септември 2015 г. като част от нейната Програма за устойчиво развитие за периода до 2030 г.: в съобщението „Търговията — за всички“ има само две препратки към ЦУР.

3.1.2 През декември 2015 г. последва успешното завършване на Парижката конференция на страните по Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата (РКООНИК СОР 21).

3.2 Търговията и инвестициите ще играят значителна роля за насърчаване, насочване и изпълнение на ЦУР, не на последно място поради това, че според оценки на УНКТАД за постигането на поставените цели ще трябва да бъдат намерени допълнително 2,5 трилиона щатски долара годишно, основно от частния сектор.

3.2.1 В декларацията на министрите на неотдавнашната 10-а Министерска конференция на СТО, проведена в Найроби, се признава, че международната търговия може да играе роля за постигането на устойчив, стабилен и балансиран растеж за всички<sup>(11)</sup>, и се изпраща ясно послание за това, че СТО има важна роля за постигането на ЦУР, както и че това ще бъде много по-трудно без наличието на ефективен многостранен търговски механизъм.

3.2.2 Приносът на търговията и инвестициите за подобряване на ситуацията във връзка с изменението на климата също ще бъде важен. Цялостните последици на споразумението от Париж относно търговията тепърва ще станат ясни. Напредъкът в преговорите за многостранното Споразумение за екологични стоки (СЕС) обещава да бъде важна стъпка за включването на изменението на климата в многостранната търговска политика, но остава необходимостта от по-нататъшни многостранни действия за насърчаване на съгласуваността и взаимната подкрепа между областите на търговията и околната среда.

3.3 Друга съществена промяна, която засяга международната търговия и инвестиции, е забележителното разширяване на световните вериги за създаване на стойност (СВС) и световните вериги на доставки (СВД), заедно с експоненциалното нарастване на цифровата търговия и електронната търговия.

3.3.1 Понастоящем голяма част от търговията представляват междинните продукти и услугите, които са компоненти на крайния продукт. Този фрагментиран производствен процес може да се разпростира в множество страни и да търпи промени, но развиващите се страни също се стремят да се специализират в конкретни области на СВД. СВД обхваща онези части от СВД, свързани с доставянето, но не и с проектирането или с крайното производство или разпространение на стоки или услуги.

3.3.2 Услугите, както и експоненциалният растеж на сектора на услугите като една от основните области на търговия, основателно са обхванати по-подробно в „Търговията – за всички“ (2.1.1). Все пак, отвъд традиционния аспект на търговията с услуги, Комисията следва да наблюдава отблизо по-нататъшното развитие на този растеж и начините, по които той въздейства върху международната търговия.

3.3.3 Затова Комитетът приветства акцента в съобщението „Търговията — за всички“ върху необходимостта търговската политика „да се заеме с по-широк кръг от въпроси“<sup>(12)</sup>, ако ЕС иска да си осигури подобаващо място в световните вериги за създаване на стойност, включително насърчаването на търговията с услуги, улесняването на цифровата търговия и защитата на потребителите и на техните лични данни.

<sup>(11)</sup> Декларация на министерската конференция в Найроби – точка 4WT/MIN(15)/DEC [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/mc10\\_e/mindecision\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/mindecision_e.htm).

<sup>(12)</sup> Вж. бележка под линия 1.

3.3.4 Комитетът също така приветства поетия от Комисията ангажимент допълнително да развие своите политики, за да се гарантира отговорното управление на световните вериги на доставки, което, както се посочва в съобщението, е „от съществено значение за приважването на търговската политика в съответствие с европейските ценности“<sup>(13)</sup>. Приветства се напредъкът, който вече е постигнат от Комисията в тази област, по-специално нейната инициатива за трудовите права в Мианмар. Мониторингът на веригите за доставки трябва да играе ключова роля в постигането на целите на съобщението „Търговията — за всички“ в тази област.

3.3.5 По-ясното разбиране на това как функционират световните вериги на доставки, по-специално на тяхното въздействие върху икономиката и пазара на труда в трети държави, е навременно с цел да се насърчат устойчивото развитие, приобщаващият растеж, правата на човека и най-вече създаването на достойни работни места. Във връзка с това Комитетът би желал да привлече вниманието към своя неотдавнашен информационен доклад „Корпоративна социална и обществена отговорност“<sup>(14)</sup>. Той също така подготвя отделно становище на тема „Достоен труд в световните вериги на доставки“ преди Международната конференция по труда през юни и с цел да засили насърчването на отговорното корпоративно поведение, което е приоритет на нидерландското председателство.

3.4 При все това многостранният подход към търговията продължава да бъде от основно значение. Той е в основата на световната търговия и, както е посочено, „трябва да остане крайъгълен камък на търговската политика на ЕС“<sup>(15)</sup>. СТО обаче следва много различен подход от този на целите за устойчиво развитие (ЦУР) или на СОР21. И целите за устойчиво развитие, и тези на СОР21 представляват ясно очертан набор от цели, докато СТО притежава само ясен механизъм. Както показват по-ограничените споразумения, постигнати в Бали и Найроби, общите цели на СТО са трудни за постигане.

3.4.1 Комитетът продължава решително да подкрепя многостранния подход, не на последно място с оглед на необходимостта да се изпълнят ЦУР и целите на СОР21, както и с оглед на разрастването на световните вериги за създаване на стойност и световните вериги на доставки, цифровата търговия и електронната търговия.

3.5 В съобщението „Търговията — за всички“ правилно се подчертава<sup>(16)</sup> ключовата роля на СТО в разработването и прилагането на правилата на световната търговия, като се посочва, че нейният правилник е „фундаментът на световния търговски ред“<sup>(17)</sup>. СТО осигурява съвместимост в световен мащаб и, с подкрепата на механизма ѝ за уреждане на спорове<sup>(18)</sup>, е широко ценена и все по-често използвана. Налице е реална опасност „мега-регионалните“ и другите важни двустранни споразумения за свободна търговия да започнат да определят потенциално припокриващи се и дори противоречащи си правила, които по-скоро биха затруднили правилата на световната търговия, вместо да ги изяснят. Така например Комитетът със загриженост отбелязва, че разпоредбите относно правилата за произход (ПП) в неотдашното споразумение на ЕС, постигнато с Виетнам, може да се окажат в противоречие с това, което Виетнам е приел като част от споразумението за Транстихоокеанско партньорство (ТПП).

3.6 Много от въпросите, които бяха част от Програмата от Доха на СТО, могат да бъдат решени само на многостранно равнище, както беше признато от Уругвайския кръг насам. Това би включвало всяко ефективно световно споразумение относно общите нива на субсидиите в селското стопанство — ключова цел на програмата от Доха. Трябва и занапред да се работи за постигането на многостранни решения.

3.6.1 ССТ трябва да носят истинска добавена стойност. Те предоставят много повече свобода за регионални и национални различия, както и повече възможности за съобразяване с културните особености. ССТ в крайна сметка трябва да подсилват многостранността.

3.7 Съобщението „Търговията — за всички“ разглежда начините, по които може да се даде нов импулс на СТО и на многостранната система. Важно е освен регулаторния аспект да бъде изтъкната и необходимостта от по-целенасочен подход. Правилно е, че се обръща внимание на нарастващия дисбаланс вследствие на подема на няколко държави с бързо развиващи се икономики, и на необходимостта те да дават по-голям принос за подпомагането на други, които все още изостават в развитието.

<sup>(13)</sup> Пак там.

<sup>(14)</sup> Информационен доклад „Корпоративна социална и обществена отговорност“ (<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.rex-opinions.35349>).

<sup>(15)</sup> СОМ(2015) 497 final, параграф 5.1.

<sup>(16)</sup> Пак там, параграф 5.1.1.

<sup>(17)</sup> Пак там.

<sup>(18)</sup> Понастоящем разглежда своя 500-ен случай.

3.8 При все това Комитетът изразява загриженост, че съобщението съдържа две предложения, които изглеждат са в друга посока, различна от обявеното намерение. Първо е предложението „подгрупа от членове на СТО да може да постига напредък по даден въпрос“ (многостранен подход), както вече се случва с преговорите за сключване на Споразумение за екологичните стоки и тези за предложеното споразумение за търговията с услуги (ТІSA). Ако обаче този подход се превърне в норма, редица важни държави, особено по-бедните развиващи се страни и най-вече тези в Африка, може да се окажат изключени от процеса. Положението трябва да се следи отблизо, за да се гарантира съвместимостта между плурилатералните подходи и един изцяло многостранен подход.

3.8.1 На второ място, ако предложението споразумение като ТПТИ да бъде отворено за присъединяване и от други участници (въпреки че е представено, имайки предвид държави като Турция, Норвегия и други членове на ЕИП), бъде свързано с други важни споразумения (като споразумението между ЕС и Япония или ВІТС), тогава самото значение на СТО би могло да бъде поставено под въпрос, не на последно място тъй като може да ни върне във времето, когато „Четворката“ или „Г-4“ са били доминиращи.

#### 4. Стратегически съображения и пропуски

4.1 Въпреки че съобщението „Търговията — за всички“ обхваща много ключови стратегически въпроси и важни търговски теми, остават редица пропуски.

4.2 На първо място, има само две препратки към целите за устойчиво развитие, за които търговията и инвестициите ще трябва да играят съществена роля. Те отиват много по-далеч от Целите на хилядолетието за развитие и практически ще оказват въздействие върху всяка държава, не на последно място поради това, че включват енергетиката и изменението на климата.

4.2.1 Все пак, в раздел 4.2 от съобщението се отбелязват редица важни моменти и ангажименти и се разглеждат много свързани с темата въпроси, включително оценките на въздействието върху устойчивостта и отражението на новите ССТ върху най-слабо развитите страни (НСРС), но липсва съществената връзка с цялостния подход на ЕС към изпълнението на ЦУР. Комитетът изразява съжаление от неуспеха да се демонстрира изцяло координиран подход.

4.3 Не е споменато и подновяването на Споразумението за партньорство от Котону между АКТЬ и ЕС, нито са посочени онези региони, по-специално в Африка, където тепърва трябва да бъдат постигнати СИП. Ключово послание от Найроби беше широко разпространеното желание не само да се развива Африканският съюз, но да се работи също и за „Континентална зона за свободна търговия“ (СFTA) за Африка като цяло, обхващаща над 50 държави. Именно този стремеж ЕС е в изключителната позиция да насърчава и следва да му даде приоритет.

4.3.1 Значителното внимание, което ЕС с основание отдава на АКТЬ, трябва да се превърне в още по-голям приоритет със започване на изпълнението на новите цели за устойчиво развитие. ЕИСК приветства ангажимента да се преразгледа съвместната стратегия на ЕС за подпомагане на търговията, „за да се засили капацитетът на развиващите се страни да използват възможностите, предлагани от търговските споразумения“ в съответствие с ЦУР, както и това, че търговията ще се използва и за подпомагане на регионалната интеграция.

4.3.2 Вниманието на ЕС е насочено към заключителната декларация от 14-ото заседание на групите, изразяващи икономически и социални интереси, от държавите от АКТЬ и ЕС, проведено в Яунде през юли 2015 г.<sup>(19)</sup>, в която се посочва, че всички налични финансови ресурси трябва да бъдат използвани за постигането на ЦУР, в рамките на добро прозрачно фискално управление с участието на частния сектор.

4.3.3 Този подход отразява две други неотдавнашни становища на Комитета. В едното от тях се подчертава<sup>(20)</sup>, че ефективната помощ за търговията също изисква активното участие на икономическите и социалните участници в изготвянето на програмите, мониторинга на тяхното изпълнение и оценката на резултата и въздействието им. За да гарантира, че отношенията с държавите от АКТЬ отчитат многообразието на тези държави, Комисията следва да се стреми към постигането на активно и широко участие на такива заинтересовани страни, включително на социалните партньори и по-широкото гражданско общество. Буди съжаление фактът, че неотдавнашното СИП с Южноафриканската общност за развитие не съдържа подобни разпоредби.

<sup>(19)</sup> Заключителна декларация на 14-ото заседание на групите, изразяващи икономически и социални интереси, от държавите от АКТЬ и ЕС, съгласно мандата по Споразумението от Котону.

<sup>(20)</sup> ОВ С 383, 17.11.2015 г., стр. 49.

4.3.3.1 В другото становище <sup>(21)</sup> ЕИСК подчертава, че бизнес организациите и организациите на гражданското общество в развиващите се страни се нуждаят от подкрепа в придобиването на умения и способност да упражняват положително въздействие върху работната среда – включително да зачитат общопризнатите демократични принципи, да улесняват създаването и растежа на предприятията, да намаляват административната тежест, да повишават прозрачността, да спират ширещата се корупция и да насърчават чуждите и местните инвеститори.

4.4 На трето място, в съобщението въобще не се споменава необходимостта от осигуряване на важен внос от съответните държави, в които все още не се очертава перспектива за ССТ, или за намаляване по друг начин на енергийната зависимост на ЕС. Значителен брой работни места зависят от сигурните, редовни доставки на енергия и основни суровини. Този въпрос е разгледан в предходно становище на Комитета, в което се призовава за определяне на ефективна глобална стратегия и ясна процедура за реагиране от страна на ЕС при извънредни ситуации или кризи, в случай че поради някаква причина внезапно се окаже невъзможно да се осъществи жизненоважен внос <sup>(22)</sup>.

4.4.1 Комитетът с разочарование отбелязва, че в неотдавнашното съобщение на Комисията относно „Пакет за енергиен съюз“ <sup>(23)</sup> разделът „По-голяма роля на Европа на световните енергийни пазари“ е учудващо слаб. В него един до друг са поставени Алжир и Турция, което Комитетът не счита за уместно, както и не се споменават ключови енергийни коридори, нито стратегическото партньорство на ЕС с Китай, по-специално във връзка със съвместното сътрудничество в областта на енергетиката и транспорта.

4.4.2 Споразумението на COP21 беше постигнато след като съобщението „Търговията – за всички“ беше вече публикувано. Международната система на търговия ще трябва да отрази поставените в него цели, както и ЦУР. Въглеродният отпечатък и стимулите за биологично разнообразие ще трябва също да бъдат взети предвид в борбата срещу изменението на климата.

4.5 Относно инвестициите, които са в обхвата на компетентност на ЕС едва от Договора от Лисабон насам, съобщението „Търговията — за всички“ предлага осъвременяване на съществуващите ССТ на ЕС, като се добави отделна глава за инвестициите, наред с нови самостоятелни преговори с Хонконг и Тайван.

4.5.1 На второ място, в съобщението се заявява стремеж към регулиране на защитата на инвестициите и на арбитража, след оспорваните дискусии във връзка с УСИД и последващите предложения относно преговорите за ТПТИ. В съобщението се предлага да се постави по-силен акцент върху утвърждаването в ССТ на правото на държавата на регулаторни действия, наред с действия за преминаване от стария механизъм към „публична съдебна система в областта на инвестициите, състояща се от първоинстанционен съд и апелативен съд и функционираща като традиционните съдилища“ <sup>(24)</sup>. Предвижда се да има ясен кодекс за поведение, както и независими съдии с високо ниво на техническа и юридическа квалификация.

4.5.2 Комитетът насърчава открит, прозрачен дебат. Ето защо може да се съжالياва, че тези предложения, на които в голяма степен се противопоставиха широк кръг организации на гражданското общество, тъй като не се различават съществено от механизма за уреждане на спорове между инвеститор и държава (УСИД), който ЕИСК критикува <sup>(25)</sup>, сега са включени в текстовете на споразумението с Виетнам и на преразгледаното ВИТС без цялостен и подходящ процес на консултации.

4.6 И накрая, амбициозната политика на ЕС в областта на търговията и инвестициите се нуждае от адекватни, целеви и достатъчни ресурси, било то за едновременното провеждане на различни преговори, за мониторинг и изпълнение на търговските споразумения (включително достатъчно финансиране на органи на гражданското общество за мониторинг), или за да се обоснове значението на търговията пред по-широка аудитория. Насочването на достатъчно ресурси там, където са най-необходими, трябва да бъде основно съображение при изпълнението на съобщението „Търговията — за всички“, като тук се включва ролята, която играят мисиите и делегациите на ЕС в трети държави.

<sup>(21)</sup> ОВ С 67, 6.3.2014 г., стр. 1.

<sup>(22)</sup> ОВ С 67, 6.3.2014 г., стр. 47.

<sup>(23)</sup> СОМ(2015) 80 final.

<sup>(24)</sup> Пак там.

<sup>(25)</sup> Становище на ЕИСК относно „Защита на инвестициите и уреждане на спорове между инвеститорите и държавата в споразуменията за търговия и инвестиции на ЕС с трети страни“ (ОВ С 332, 8.10.2015 г., стр. 45).

## 5. Устойчивостта и ценностите на ЕС – от ключово значение, за да спечелим спора на собствена територия

5.1 За да има успех съобщението „Търговията — за всички“, ще бъде важно да се спечели по-широкият спор за търговията на собствена територия. Търговията и инвестициите сега са част от обществения дневен ред и се считат за важни от голяма част от гражданското общество, като мнозина подлагат на съмнение някои основни правила. Премиерът на ЕС, че либерализираната търговия автоматично носи ползи, вече не се приема.

5.2 В съобщението „Търговията — за всички“ се разглеждат подробно опасенията, възникнали по време на дебата във връзка с ТПТИ. В него категорично се заявява, че „Комисията трябва да продължи да прилага политика, която е от полза за обществото като цяло и с която се насърчават европейските и универсалните норми и ценности, наред с основните икономически интереси, като се поставя по-силен акцент върху устойчивото развитие, правата на човека, борбата с отклонението от данъчно облагане, защитата на потребителите и отговорната и справедлива търговия“<sup>(26)</sup>. Важни ще бъдат също разпоредбите за борба с данъчните измами и избягването на данъци. Комисията се ангажира, че „нико едно търговско споразумение на ЕС няма да доведе до по-ниски нива на защита на потребителите, на опазване на околната среда или на социална и трудова закрила“<sup>(27)</sup>. След СОР 21 сега би трябвало да бъде включено и глобалното затопляне.

5.3 Комитетът приветства тези ангажименти, надграждащи основите, положени от стратегията „Глобална Европа“, в която беше посочено, че „стремейки се към постигане на социална справедливост и сближаване на собствена територия, ние следва също така да популяризираме нашите ценности, включително социалните и екологичните стандарти и културното разнообразие, из целия свят“<sup>(28)</sup>.

5.3.1 Акцентът, поставен от ЕС върху устойчивото развитие, се дължи отчасти на общата му воля да насърчава и укрепва споделяната вяра в демокрацията, принципите на правовата държава, правата на човека, прозрачността и предвидимостта. Първостепенни в това отношение са защитата на околната среда, борбата с изменението на климата, насърчаването на достойния труд, здравето и безопасността на работното място и широк кръг от въпроси, застъпени както в основните конвенции на МОТ, така и в ключовите многостранни конвенции в областта на околната среда. Сега е от съществено значение ЦУР също да играят централно роля.

5.3.2 В повечето сектори, но не и в производството на текстил или керамика, митата имат второстепенна роля в търговските преговори относно нетарифните бариери и разпоредби, включително регулаторното сътрудничество. Именно ефектът от това сътрудничество поражда съмнения кои всъщност са истинските печеливши. Както беше подчертано в съобщението, от съществено значение е регулаторното сътрудничество да се осъществява без намаляване на съществуващата регулаторна защита в ключови области като здравеопазване, безопасност, околна среда, условия на труд и защита на потребителите. Главата за санитарните и фитосанитарните мерки от ВИТС сочи пътя, който трябва да се следва. Правото на регулиране трябва да бъде гарантирано. Двойните стандарти следва да се избягват.

5.4 Комитетът приветства волята, заявена от Комисията в съответствие с позициите, приети от ЕИСК, Европейския парламент и гражданското общество в по-широк смисъл, да защитава обществените услуги в споразуменията за свободна търговия, и счита, че това може да се постигне най-добре чрез използването на положителен списък по отношение както на достъпа до пазара, така и на националното третиране.

5.5 Тъй като търговията вече се дискутира по-широко, ратифицирането на търговските споразумения от Европейския парламент не може повече да се счита за безусловно, особено като се имат предвид разширените му правомощия и много по-широкият спектър от представлявани мнения. Ето защо Комитетът би очаквал Комисията да вземе предвид в преговорите си бележките и опасенията на Парламента, изразени в неговите резолюции – най-скорошните от които относно ТПТИ и TiSA. Поради вероятността някои ССТ да включват „смесени“ области на компетентност, в такива случаи ще бъде необходима ратификация от националните парламенти. В такива случаи това ще изисква една напълно отчетна процедура в съответствие с националните конституционни разпоредби. По-нататъшните действия от страна на Комисията за спечелването на одобрение за тези споразумения ще бъдат от съществено значение както на равнището на ЕС, така и на равнището на държавите членки.

<sup>(26)</sup> Вж. бележка под линия 1.

<sup>(27)</sup> Пак там.

<sup>(28)</sup> СОМ(2006) 567 final, параграф 3.1, подточка iii.

5.6 Силните страни на ЕС в областта на търговията си остават едно от най-ценните му предимства, но аргументите в полза на търговията, и по-специално на инвестициите, трябва да бъдат постоянно повтаряни. Трябва да има високо ниво на добре информиран дебат както на равнището на ЕС, така и на равнището на държавите членки, включително гражданското общество, както и да се гарантира, че всички заинтересовани страни могат да бъдат сигурни, че гласът им ще бъде чул.

5.6.1 До този момент се считаше, че по-широката и атрактивна гама от вносни продукти, подкрепена от намалените разходи вследствие на намаляването или премахването на митата, осигурява очевидни ползи за потребителите, като им предлага по-голям избор и разнообразие. Въпроси като намаляването на таксите за роуминг за телекомуникациите с търговските партньори остават нерешени. Насърчаването на положителен ръст на потребителските разходи на собствена територия е от ключово значение за реализирането на по-широките ползи от либерализацията на търговията в ЕС, по-специално чрез по-голям икономически растеж и създаване на работни места.

5.7 В съобщението се подчертава значението, което търговията има за ЕС по отношение на растежа и работните места; също толкова важно обаче е и мнението на потребителите, загрижени от потенциалното понижаване на стандартите и от потенциалния екологичен отпечатък.

5.7.1 Потребителите, които според съобщението „Търговията — за всички“<sup>(29)</sup> извличат ползи от премахването на търговските бариери, трябва да имат доверие в глобализирания пазар. За да се постигне това, търговската политика трябва да бъде в съответствие с устойчивото развитие, включително с дългосрочната икономическа устойчивост. Оценките на въздействието ще трябва напълно да отразяват това и ще трябва ясно да се вижда, че те оказват въздействие.

5.7.2 От съществено значение е потребителите и гражданското общество в по-широк смисъл да бъдат в основата на разработването на политиките. Комитетът счита, че акцентът на съобщението върху това търговската политика да носи повече ползи за потребителите и да стане по-отворена и прозрачна, е много положителна стъпка. Ние обаче също така споделяме опасенията, че все още липсват механизми, които утвърждават принципа на предпазливостта и основаващия се на опасностите подход в търговската политика. Това от своя страна следва да бъде неразделна част от принципа на иновации<sup>(30)</sup>.

## 6. Прозрачност и задълбочаване на участието на гражданското общество

6.1 Съобщението „Търговията — за всички“ ще се оценява по това дали Комисията ще бъде в състояние да докаже, че екологичните, трудовите и други стандарти няма да бъдат понижени вследствие на търговските споразумения. ЕК ще трябва да покаже, че самата тя подхожда отговорно в своите преговори в областта на търговията и инвестициите и че може да реализира претенциите си за ползи за всички.

6.1.1 Това може да се постигне само чрез много по-задълбочено участие на гражданското общество още от самото начало.

6.1.2 В съобщението „Търговията — за всички“ е отразена необходимостта от активно включване на гражданското общество, но това не е представено толкова подробно, колкото се очакваше. Като част от своята институционална роля, ЕИСК е в подходяща позиция да подпомогне включването чрез своите редовни контакти с гражданското общество както в рамките на ЕС, така и извън него. Това трябва да включва и преки консултации със социалните партньори относно възможните въздействия на търговията и инвестициите върху работните места.

6.2 След противоречията във връзка с ТПТИ, сега в съобщението изцяло се признава необходимостта от прозрачност. ЕИСК приветства ангажимента за всички преговори да се гарантира същото равнище на прозрачност, каквото е осигурено за ТПТИ. Затова Комитетът иска от Съвета да публикува незабавно мандата и текстовете за преговорите за ССТ между ЕС и Япония.

6.2.1 Комитетът счита за особено важно редовното информиране на гражданското общество по време на всеки кръг от преговорите. Специалната консултативна група, създадена за мнения и информация в хода на преговорите за ТПТИ, също беше от полза: Комитетът беше разочарован, че не беше официално включен като институция. Това трябва да бъде поправено в бъдеще.

<sup>(29)</sup> СОМ(2015) 497 final, параграф 4.1.1.

<sup>(30)</sup> Вж. бележка под линия 5.



6.3 Нещо, което обаче явно не се споменава в съобщението, са механизмите на гражданското общество за мониторинг на главите относно търговията и устойчивото развитие (ТУР) в съществуващите търговски споразумения на ЕС, нито как те биха могли да бъдат развити и подсилени. Комитетът смята, че механизмите за изпълнение следва да се прилагат по еднакъв начин за самите глави относно търговията и устойчивото развитие, като се започне от предложението на Комисията относно ТППИ.

6.3.1 Това е разочаровашо. В отговора си на „Глобална Европа“ Комитетът призова за включването на глава относно търговията и устойчивото развитие във всяко следващо ССТ, както и за активна роля на гражданското общество в областта на мониторинга <sup>(31)</sup>.

6.3.2 Като се започне със споразумението между ЕС и Корея от 2010 г., съществуват седем споразумения на ЕС за търговия с отделна глава относно ТУР. Оттогава Комитетът призовава за включването на глави относно ТУР в самостоятелните инвестиционни споразумения <sup>(32)</sup>.

6.3.3 Комитетът счита, че липсата на подробна оценка на тези глави досега, на техен мониторинг или потенциално развитие, е в противоречие с иначе приветстваното намерение на Комисията да продължи да насърчава амбициозни и иновативни глави относно търговията и устойчивото развитие в бъдещите споразумения на ЕС за търговия и инвестиции, наред с очертаваните в тях материално-правни разпоредби.

6.3.4 Всяко такова споразумение включва различни видове съвместни механизми на гражданското общество за мониторинг на изпълнението на главите относно ТУР. Вече е натрупан достатъчно опит и са извлечени поуки, въз основа на които да се направят ясни, положителни препоръки за бъдещето.

6.3.5 Тези механизми имат голям потенциал и могат да доведат до постигането на трайни резултати по отношение на положителното въздействие на търговията и инвестициите в случаите, в които това е подходящо. Като важен канал за диалог и сътрудничество с гражданското общество от държавите партньори, те също така изискват време, усилия и изграждане на капацитет, за да станат напълно функциониращи и ефективни, особено когато моделът на гражданския и социалния диалог е различен от този в ЕС. Съществуващите връзки на ЕИСК спомогнаха за създаването на вътрешни консултативни групи (ВКГ).

6.4 С нарастването на броя на тези органи нарастват и проблемите, свързани с постигането на балансирано представителство на всяка група във ВКГ, което води до съществено закъснение.

6.4.1 Други повтарящи се проблеми са:

- ограничения в капацитета на съответните организации: необходимо е по-широко популяризиране както в страните партньори, така и сред гражданското общество в чужбина;
- необходимостта в текста на споразуменията да се включи разпоредба за съвместни заседания на ВКГ на ЕС и страната партньор за обмяна на опит и за определяне на общи критерии за мониторинг;
- подобавашо финансиране на участието на гражданското общество: то следва да покрива и дейности в по-широк обхват, включително семинари или проучвания, допринасящи за целите на ТУР.

6.4.2 Ние освен това препоръчваме разширяване на мандата на ВКГ, за да обхване всички въпроси от интерес за гражданското общество, включително регулаторно сътрудничество, МСП или разпоредби, свързани с правата на човека.

Брюксел, 28 април 2016 г.

*Председател*  
*на Европейския икономически и социален комитет*  
Georges DASSIS

<sup>(31)</sup> ОВ С 211, 19.8.2008 г., стр. 82.

<sup>(32)</sup> ОВ С 268, 14.8.2015 г., стр. 19.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Съвета относно насоки за политиките за заетост на държавите членки“**

[COM(2016) 71 final – 2016/43 (NLE)]

(2016/C 264/18)

На 24 февруари 2016 г. Съветът реши, в съответствие с член 148, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Предложение за решение на Съвета относно насоки за политиките за заетост на държавите членки“*

[COM(2016) 71 final – 2016/43 NLE].

Тъй като Комитетът вече е изразил мнението си по съдържанието на въпросното предложение в своето предходно становище относно Насоките за заетостта (EESC-2015-01167-00-02-AC-TRA), прието на 27 май 2015 г. (\*), той взе решение на 516-ата си пленарна сесия, проведена на 27 и 28 април 2016 г. (заседание от 27 април), с 220 гласа „за“, 1 глас „против“ и 7 гласа „въздържал се“ да не изготвя ново становище по въпроса, а да се позове на изложената в горепосочения документ позиция.

Брюксел, 27 април 2016 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

---

(\*) Становище на ЕИСК SOC/519 относно „Предложение за решение на Съвета относно насоки за политиките за заетостта на държавите членки“ COM(2015) 98 final – 2015/0051 (NLE), ОВ С 332, 8.10.2015 г., стр. 68.



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



Служба за публикации на Европейския съюз  
2985 Люксембург  
ЛЮКСЕМБУРГ

**BG**