

# Официален вестник на Европейския съюз

С 220



Издание  
на български език

Информация и известия

Година 64  
9 юни 2021 г.

## Съдържание

### I Резолуции, препоръки и становища

#### СТАНОВИЩА

##### Европейски икономически и социален комитет

**559-а пленарна сесия на Европейския икономически и социален комитет — INTERACTIO, 24.3.2021 г. – 25.3.2021 г.**

|               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |    |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2021/C 220/01 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предизвикателствата, свързани с дистанционната работа: организация на работното време, равновесие между професионалния и личния живот и право на откъсване от работната среда“ [проучвателно становище по искане на португалското председателство] . . . . .                                                                                          | 1  |
| 2021/C 220/02 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Дистанционната работа и равенството между половете — условия за това дистанционната работа да не задълбочава неравномерното разпределение на неплатените грижи и домакински труд между жените и мъжете и да бъде двигател за насърчаване на равенството между половете“ [проучвателно становище по искане на португалското председателство] . . . . . | 13 |
| 2021/C 220/03 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Единно европейско железопътно пространство“ (проучвателно становище по искане на португалското председателство)                                                                                                                                                                                                                                       | 26 |

### III Подготвителни актове

##### Европейски икономически и социален комитет

**559-а пленарна сесия на Европейския икономически и социален комитет — INTERACTIO, 24.3.2021 г. – 25.3.2021 г.**

|               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |    |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2021/C 220/04 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет Комитета на регионите — Доклад за 2020 г. относно състоянието на Енергийния съюз съгласно Регламент (ЕС) 2018/1999 относно управлението на Енергийния съюз и на действията в областта на климата“ (COM(2020) 950 final) и „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Оценка за целия ЕС на националните планове в областта на енергетиката и климата — Към екологосъобразен преход и насърчаване на икономическото възстановяване чрез интегрирано планиране в областта на енергетиката и климата“ (COM(2020) 564 final) . . . . . | 38 |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |     |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2021/C 220/05 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно стратегия на ЕС за намаляване на емисиите на метан“ (COM(2020) 663 final) . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 47  |
| 2021/C 220/06 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно указания за трансевропейската енергийна инфраструктура и за отмяна на Регламент (ЕС) № 347/2013“ (COM(2020) 824 final — 2020/0360 (COD) . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 51  |
| 2021/C 220/07 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет — Преминане към следващото ниво на Митническия съюз: план за действие“ (COM(2020) 581 final) . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 56  |
| 2021/C 220/08 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на среда на Европейския съюз за митническо обслужване на едно гише и за изменение на Регламент (ЕС) № 952/2013“ (COM(2020) 673 final — 2020/306 (COD) . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 62  |
| 2021/C 220/09 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета — Доклад за стратегическото прогнозиране от 2020 г. — Стратегическо прогнозиране — Очертаване на курса към по-издръжлива Европа“ (COM(2020) 493 final) . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 67  |
| 2021/C 220/10 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно стратегия за цифровизиране на финансовите услуги в ЕС“ (COM(2020) 592 final) .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 72  |
| 2021/C 220/11 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Ново ЕНП за научни изследвания и иновации“ (COM(2020) 628 final) . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 79  |
| 2021/C 220/12 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за удължаване на срока на правната закрила на Общността на сортовете растения за вида <i>Asparagus</i> и за групите видове цветни луковичи, дървесни дребни плодове и дървесни декоративни растения“ [COM(2020) 36 final — 2021/0019 (COD)] . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 86  |
| 2021/C 220/13 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива (ЕС) 2017/2397 по отношение на преходните мерки за признаването на свидетелства от трети държави“ [COM(2021) 71 final — 2021/0039 (COD)] . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 87  |
| 2021/C 220/14 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Засилване на процеса на разширяване — Надеждна перспектива за членство в ЕС за Западните Балкани“ [COM(2020) 57 final], относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Икономически и инвестиционен план за Западните Балкани“ [COM(2020) 641 final] и относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Съобщение от 2020 г. относно политиката на ЕС за разширяване“ [COM(2020) 660 final] . . . . . | 88  |
| 2021/C 220/15 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейската централна банка — Справяне с необслужваните кредити в резултат на COVID-19“ [COM(2020) 822 final] . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 98  |
| 2021/C 220/16 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно адекватните минимални работни заплати в Европейския съюз“ (COM (2020) 682 final — 2020/310 (COD) . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 106 |

|               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |     |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2021/C 220/17 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Устойчивост на доставките на суровини от критично значение: начертаване на пътя към по-голяма сигурност и устойчивост“ (COM(2020) 474 <i>final</i> ) . . . . . | 118 |
| 2021/C 220/18 | Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Изисквания за устойчивост на акумулаторните батерии в ЕС“ (COM(2020) 798 <i>final</i> — 2020/353 (COD) . . . . .                                                                                                                                                                              | 128 |



## I

(Резолюции, препоръки и становища)

## СТАНОВИЩА

## ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

559-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ —  
INTERACTIO, 24.3.2021 Г. – 25.3.2021 Г.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предизвикателствата, свързани с дистанционната работа: организация на работното време, равновесие между професионалния и личния живот и право на откъсване от работната среда“**

[проучвателно становище по искане на португалското председателство]

(2021/C 220/01)

Докладчик: **Carlos Manuel TRINDADE**

Искане за консултация от португал- 26.10.2020 г.  
ското председателство на Съвета

Правно основание Член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз

Компетентна секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“

Приемане от секцията 11.3.2021 г.

Приемане на пленарна сесия 24.3.2021 г.

Пленарна сесия № 559

Резултат от гласуването

(„за“/„против“/„въздържал се“) 221/15/20

## 1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК признава, че в условията на пандемията от COVID-19 дистанционната работа допринесе за това европейската икономика да продължи да функционира и за защитата на заетостта в различните държави членки, като ограничи загубите на дейност. Милиони европейски работници преминаха към работа от дома — около 40 % по оценки на Eurofound.

1.2. В Европа преди пандемията относителният дял на дистанционната работа беше по-малък отколкото в САЩ или Япония (под половината от техния). Пандемията обаче ускори преминаването към дистанционна работа и тя стана незаменима в борбата с болестта. Това означава, че предприятията, работниците и обществото са изправени пред огромни предизвикателства. Очевидно е, че от пандемията трябва да се извлекат много поуки, което ще ни позволи да използваме пълноценно възможностите и да елиминираме рисковете, свързани с дистанционната работа.

1.3. Във връзка с това ЕИСК признава далновидността на европейските социални партньори, проявена в Споразумението относно дистанционната работа от 2002 г. ЕИСК призовава социалните партньори от държавите членки да продължат социалния диалог и колективното договаряне и да установят правила и процедури, адаптирани към всяка държава членка и към ситуацията във всеки един сектор.

1.4. ЕИСК счита, че решенията, които ще бъдат намерени, трябва да се прилагат, като се отчита прехода на икономиката към цифровизация, към по-устойчиво развитие и към намаляване на съществуващите неравенства.

1.5. ЕИСК настоятелно призовава Европейската комисия и държавите членки да наблюдават изпълнението на Споразумението относно дистанционна работа от 2002 г. и на Споразумението относно цифровизацията от 2020 г. С оглед на опита, придобит от пандемията, съществуващите разпоредби в ЕС и в държавите членки биха могли да бъдат изменени и да бъдат създадени нови разпоредби, за да се насърчат положителните аспекти на дистанционната работа и да се защитят основните права на работниците. ЕИСК отбелязва, че трябва да се обърне особено внимание на организацията на работното време, рисковете за здравето и безопасността на работното място, равновесието между професионалния и личния живот, правото на откъсване от работната среда и ефективното прилагане на трудовото законодателство при дистанционната работа. Темпът на технологичните промени в сферата на труда и новите начини на работа се ускорява и това поражда необходимост да се гарантира, че правилата и практиките са пригодени към новите реалности на бъдещето.

1.6. ЕИСК обръща внимание на необходимостта държавите членки, с участието на социалните партньори, да гарантират наличието на подходяща национална рамка за дистанционната работа, която да определя правилата, на които трябва да се подчиняват предприятията и работниците, проявяващи интерес към преминаването на такава работа.

1.7. ЕИСК призовава държавите членки да транспонират и прилагат надлежно Директивата относно равновесието между професионалния и личния живот.

1.8. ЕИСК подчертава, че споразуменията между европейските социални партньори от 2002 г. и 2020 г. включват основните принципи, които могат да усилят положителните въздействия и да сведат до минимум отрицателните последици от дистанционната работа.

1.9. ЕИСК счита, че от гледна точка на регулирането основните въпроси се състоят в това да се гарантира, че преминаването към дистанционна работа е доброволно и обратимо и че дистанционните работници имат същите индивидуални и колективни права като работниците, които работят от предприятията, като това включва такава организация на труда, която да гарантира сравнимо натоварване, писмено уреждане на режима на дистанционната работа, въвеждане при необходимост на специфични мерки, целящи гарантирането на ефективното упражняване на правата на дистанционните работници, включително на здравословните и безопасни условия на труд.

1.10. ЕИСК признава, че е важно всички въпроси, свързани с оборудването, отговорностите и разходите, да бъдат ясно дефинирани преди започването на дистанционна работа. По принцип ЕИСК счита, че работодателите отговарят за осигуряването, инсталирането и поддръжката на необходимото оборудване за дистанционна работа. Работодателят покрива разходите, пряко свързани с дистанционната работа, по-специално разходите за комуникация (консумативи, мобилни телефони и интернет).

1.11. ЕИСК предлага в областта на дистанционната работа предприятията да използват подходящи механизми, даващи възможност за измерване на нормалното и извънредното работно време, като се зачитат европейското и националното законодателства и колективните трудови договори на национално, регионално и секторно равнище и на равнището на предприятията.

1.12. ЕИСК счита, че методите за наблюдение и отчитане на работното време следва да бъдат напълно подчинени на тази цел. Те следва да бъдат известни на работниците, да не са инвазивни и да не нарушават неприкосновеността на техния личен живот, като същевременно се вземат предвид приложимите принципи за защита на данните.

1.13. Дистанционните работници не трябва да бъдат в неравностойно положение в професионалния си живот, по-специално по отношение на развитието на професионалната си кариера, продължаващото обучение, достъпа до вътрешна информация, специфичните трудови права (трудова медицина, осигуряване и др.) и достъпа до други специфични права в предприятието.

1.14. ЕИСК счита, че след проучвания на въздействието на дистанционната работа следва да се постави началото на съвместен процес на Европейската комисия, МОТ и ОИСР с оглед на изготвянето на конвенция на МОТ относно дистанционната работа. ЕИСК счита също, че достойните условия за дистанционна работа следва да бъдат част от Програмата за достоен труд на МОТ и от съответните национални програми.

## 2. Концептуални аспекти и контекст на дистанционната работа

2.1. Настоящото становище отговаря на въпросите, поставени от португалското председателство във връзка с предизвикателствата, свързани с дистанционната работа, по отношение на организацията на работното време, равновесието между професионалния и личния живот, правото на откъсване от работната среда с оглед на популяризирането на европейския социален модел. Тези въпроси включват перспективата за равенство между половете, която обаче ще бъде разгледана в отделно становище (SOC/662), като двете становища се допълват взаимно.

2.2. ЕИСК оценява извършената от MOT и Eurofound работа по методологиите и концепциите за дистанционна работа, която даде възможност за сравняване на данните на европейско и международно равнище <sup>(1)</sup>.

2.3. В съответствие с този труд ЕИСК използва израза „дистанционна работа“ в случаите, когато работниците извършват професионална дейност от разстояние, извън структурите на предприятието и си служат с ИКТ. Местото, от което се извършва работата, и използването на ИКТ са два от основните аспекта на дистанционната работа. ЕИСК признава, че съществуват различни начини за извършване на дистанционна работа, в зависимост от съществуващите национални законодателства и практики. В настоящото становище вниманието е насочено към дистанционната работа на наемните работници, като не се взема под внимание проблематиката, свързана със самостоятелно заетите лица, която в бъдеще ще трябва да се разгледа в отделно становище.

2.4. Дистанционната работа е предмет на политики, насочени към нейното регулиране. Въпреки че на европейско и международно равнище няма конкретни директиви или правила относно дистанционната работа, ЕС разполага с действащи инструменти, като например Директива 2003/88/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно организацията на работното време <sup>(2)</sup>, Директива 89/391/ЕИО на Съвета относно здравословните и безопасни условия на труд <sup>(3)</sup>, Директива (ЕО) 2019/1152 на Европейския парламент и на Съвета относно прозрачните и предвидими условия на труд в ЕС <sup>(4)</sup> и Директива (ЕС) 2019/1158 на Европейския парламент и на Съвета относно равновесието между професионалния и личния живот <sup>(5)</sup>. ЕИСК призовава държавите членки да пристъпят към транспонирането на тези директиви.

2.5. Европейските социални партньори също обръщат внимание на тази област. Рамковият договор относно дистанционната работа (автономно споразумение) беше подписан от социалните партньори през 2002 г., но неговото изпълнение в Европа е неравномерно. Подчертават се такива аспекти като доброволния характер на дистанционната работа, равното третиране на работниците със сходен статут в предприятието, като се обръща особено внимание на натоварването, достъпа до обучение и колективните права, обратимия характер на преминаването към дистанционна работа, запазването на статута на работника при това преминаване, защитата на данните и спазването на правилата за здравословни и безопасни условия на труд. С цел да се провери дали стандартите за здравословни и безопасни условия на труд се прилагат надлежно, работодателят, синдикатът/представителите на работниците и други съответни органи имат достъп до работното място съгласно националното законодателство и колективното договаряне. Ако дистанционният работник работи в дома си, този достъп подлежи на предварително уведомяване и съгласие. Дистанционният работник има право да поиска посещения за инспекция.

2.6. През юни 2020 г. европейските социални партньори подписаха автономно рамково споразумение относно цифровизацията, което обхваща по-специално 4 конкретни области: цифровите умения и сигурността на работното място, начините за свързване и откъсване от работната среда, изкуствения интелект и запазването на човешкия контрол, зачитането на човешкото достойнство и наблюдението. ЕИСК смята, че е необходимо, колкото се може по-скоро, да се извърши оценка на резултатите от прилагането на разпоредбите това споразумение. ЕИСК призовава Комисията, държавите членки и социалните партньори да настръчат бързото и правилно прилагане на споразумението. Потенциално би могло да се постави началото на европейска законодателна инициатива в съответствие с разпоредбите на ДФЕС относно социалната политика (член 151 и следващите), и/или на равнището на държавите членки, с цел защита и упражняване на правото на работниците на откъсване от работната среда.

2.7. В много сектори социалните партньори извършиха значителна работа и ще продължат да извършват. В приложението е представен неизчерпателен списък на споразуменията в областта на дистанционната работа и цифровизацията, които свидетелстват за това усилие.

2.8. На равнището на държавите членки трудовото законодателство регулира такива аспекти, свързани с дистанционната работа, като продължителността и организацията на работното време, подчиненото трудово правоотношение, здравословните и безопасни условия на труд, посредством конкретни разпоредби, включващи изискването за писмен трудов договор. Рамковото споразумение за дистанционна работа оказва влияние върху съдържанието на договорените стандарти.

<sup>(1)</sup> Alex Soojung-Kim Pang (2017 г.), „Rest — Why you get more done when you work less“ („Почивката. Защо свършваме повече, когато работим по-малко“) (Penguin Life, 2018 г.).

<sup>(2)</sup> ОВ L 299, 18.11.2003 г., стр. 9.

<sup>(3)</sup> ОВ L 183, 29.6.1989 г., стр. 1.

<sup>(4)</sup> ОВ L 186, 11.7.2019 г., стр. 105.

<sup>(5)</sup> ОВ L 188, 12.7.2019 г., стр. 79.

2.9. Дистанционната работа беше и ще продължи да бъде предмет на колективно договаряне и споразумения, установени на национално (в някои случаи тристранно), секторно или дружествено равнище, чието съдържание е повлияно и от европейското споразумение от 2002 г. Колективното договаряне често се извършва на равнището на предприятията, така че познаването на договореното съдържание е по-слабо <sup>(6)</sup>.

2.10. Източноевропейските държави членки са изключение от тази реалност. ЕИСК призовава социалните партньори в тези държави членки да договорят или актуализират конвенциите за дистанционна работа.

2.11. По данни от Европейското проучване на условията на труд от 2015 г. делът на тези работници е бил по-голям в скандинавските държави Дания (37 %), Швеция (33 %) и Нидерландия (30 %), бил е среден в държави като Люксембург (26 %), Франция (25 %), Естония (24 %), Белгия (24 %) и Финландия (24 %) и нисък в половината от държавите-членки на ЕС, като варира от 12 -13 % (Германия, Испания, България, Литва, Румъния) до 7-11 % (Италия, Чешката република, Полша, Словакия, Португалия и Унгария). Следва да се отбележи, че като цяло половината дистанционни работници работят от домовете си „спорадично“ и малко по-малко от 1/4 извършват дистанционна работа редовно („дистанционна работа от дома“) <sup>(7)</sup>.

2.12. Налице са някои резултати от неотдавнашните изследвания <sup>(8)</sup>:

2.12.1. През 2019 г. само 5,4 % от заетите в ЕС-27 са работили редовно от домовете си — този дял остава почти непроменен през последното десетилетие; между 2009 г. и 2019 г. обаче делът на тези, които са работили от къщи от време на време, се е увеличил от 5,2 % през 2009 г. на 9 % през 2019 г.; проучванията на МОТ сочат, че дистанционната работа (включително „мобилната“ дистанционна работа) обхваща 8 % от общата работна сила в ЕС в сравнение с 20 % в САЩ и 16 % в Япония <sup>(9)</sup>.

2.12.2. Преобладаването на дистанционната работа варира значително в различните сектори и професии и е особено високо в секторите на информацията и технологиите, както и в секторите с интензивно използване на знания, а също и сред висококвалифицираните специалисти. Промислената структура в държавите членки, разпределението на заетостта сред различните по размер предприятия, процентът на самостоятелно заетите лица и цифровите умения на работниците са някои от факторите, обясняващи разликите и вариациите в честотата на дистанционната работа в държавите членки.

2.12.3. Различията в достъпа до дистанционна работа и в защитата, от която се ползват работниците, могат да увеличат неравенствата между работниците, като това включва и въпроса за равенството между половете, разгледан в становище SOC/662. Трябва да се намери решение на този проблем.

2.12.4. Развитието на цифровите умения на работниците е от ключово значение за справяне с предизвикателствата на технологичните промени и новите начини на работа (през 2019 г. по-малко от 25 % от предприятията в ЕС са провели обучения по цифрови умения, като този процент варира от 6 % в Румъния до 37 % във Финландия).

2.13. Поради избухването на епидемията от COVID-19 милиони работници в Европа започнаха да работят от домовете си, като според оценки на Eurofound в резултат на пандемията около 40 % са започнали дистанционна работа на пълно работно време. В повечето случаи това е било задължително в резултат на решения, взети от публичните органи по причини, свързани със здравния контрол.

2.14. ЕИСК потвърждава различните си становища <sup>(10)</sup> по въпроси, свързани с бъдещето на труда, цифровизацията, организацията на работното време и равновесието между професионалния и личния живот.

<sup>(6)</sup> Eurofound и МОТ, „Working anytime, anywhere: The effects on the world of work“, („Работа по всяко време и от всяко място: последици за сферата на труда“) 2017 г., стр. 51-54 (по-долу „Eurofound и МОТ“).

<sup>(7)</sup> Европейска комисия (2020 г.), „Telework in the EU before and after the COVID-19: where we were, where we head to“ („Дистанционната работа в ЕС преди и след COVID-19: къде бяхме, къде отиваме“), Science for Policy Briefs, 2020 г.

<sup>(8)</sup> Пак там.

<sup>(9)</sup> МОТ, „Telework in the 21st century“ („Дистанционната работа през 21 век“), 2019 г.р стр. 294..

<sup>(10)</sup> ОВ С 129, 11.4.2018 г., стр. 44, ОВ С 197, 8.6.2018 г., стр. 45, ОВ С 237, 6.7.2018 г., стр. 8, ОВ С 367, 10.10.2018 г., стр. 15, ОВ С 440, 6.12.2018 г., стр. 37, ОВ С 232, 14.7.2020 г., стр. 18.



### 3. Възможности и рискове, свързани с дистанционната работа

3.1. По отношение на предприятията дистанционната работа може да доведе до повишаване на производителността, но може също да създаде трудности за организационната култура и организацията на труда. От гледна точка на предприятията използването на дистанционната работа включва множество цели, наред с другото <sup>(11)</sup>:

- i. организиране на работата въз основа на резултатите, с по-голяма автономност на работниците и по-голяма отговорност за резултатите;
- ii. работа с по-висока производителност и ефективност (с по-малко прекъсвания);
- iii. икономия на пространство в помещенията/офисите и на свързаните с това разходи;
- iv. улесняване на достъпа до работа за определени категории работници (с отговорности за полагане на грижи или с двигателни увреждания).

3.2. За работниците дистанционната работа може да улесни съчетаването на професионалния и личния живот и да намали разходите, свързани с пътуването до работното място. Като цяло дистанционната работа може да даде възможност за по-голяма самостоятелност, по-голяма концентрация и производителност <sup>(12)</sup>. Автономността обаче невинаги премахва отрицателните последици за здравето и благосъстоянието и може дори да увеличи интензивността на работата в съчетание с прекомерно натоварване и организационни култури, доминирани от конкуренция за налагане на високи трудови резултати, което води до прекомерно (и неплатено) работно натоварване и недостатъчно време за почивка <sup>(13)</sup>.

3.3. ЕИСК подчертава, че дистанционната работа е положителен елемент с оглед на устойчивото развитие, декарбонизацията на икономиката и улесняването на градската мобилност.

3.4. ЕИСК отбелязва, че благодарение на дистанционната работа отрицателното въздействие на пандемията от COVID-19 беше намалено значително. Нейното съществено увеличаване даде възможност на множество области от икономиката да продължат да функционират.

3.5. ЕИСК отбелязва, че размиването на границите между работното и неработното време може да доведе до повече действително отработени часове и по-голяма интензивност на труда, трудности при откъсването от професионалната среда и намаляване на семейното време. Измерването и мониторингът на работното време представляват сериозно предизвикателство за администрациите на инспекторатите по труда в държавите членки, което трябва да бъде разгледано по подходящ начин.

3.6. В научните изследвания се подчертават рисковете за работниците. Те включват не само рисковете, свързани с различни видове изолация, като стрес и депресия, тревожност, но и рисковете за мускулите и костите, главоболие, умора, нарушения на съня и новите цифрови явления като „неоправданото виртуално присъствие“ (52 % от работниците, които използват ИКТ постоянно, съобщават, че са работили, докато са били болни). Въздействието на презентеизма върху професионалния живот е различно. Според Eurofound опитът е отрицателен за някои работници, докато други са доволни, че могат да работят откъщи, когато не се чувстват добре, вместо да трябва да отидат в помещенията на своя работодател. Това обаче не следва да се отразява на правото на отпуск по болест. Дистанционната работа също така създава големи трудности, като организиране и участие в профсъюзни дейности, невидимост, нарушаване на неприкосновеността на личния живот и разпръснатост на работещите от разстояние.

3.7. ЕИСК отбелязва, че съществуват и други рискове, свързани с дистанционната работа, като например тези, свързани с киберсигурността, които следва да бъдат разгледани по подходящ начин, за да се защитят предприятията и неприкосновеността на личния живот на дистанционните работници. Друг риск, свързан с дистанционната работа, може да бъде отрицателното въздействие върху съществуващите организационни култури в звената, произвеждащи стоки и услуги, или в сдруженията и/или доброволческите организации.

3.8. Дистанционната работа изисква умения в областта на ИКТ и достъп до оборудване и услуги, както и условия за живот и други условия, благоприятстващи дистанционната работа. Това поставя въпроса за икономическите и социалните неравенства.

3.9. ЕИСК признава, че дистанционната работа може да улесни включването на пазара на труда на някои дискриминирани групи, по-специално на хората с увреждания, бременните жени, самотните родители, чийто достъп до заетост често е възпрепятстван от структурни пречки.

<sup>(11)</sup> Eurofound и MOT (2017 г.), стр. 51.

<sup>(12)</sup> Eurofound, „Telework and ICT-based mobile work: flexible working in the digital age“, („Дистанционната работа и мобилната работа с използване на ИКТ: гъвкава работа с използване на ИКТ“), 2020 г., стр. 53 (наричано по-долу Eurofound 2020).

<sup>(13)</sup> Eurofound и MOT (2017 г.), стр. 40.

3.10. ЕИСК счита, че от гледна точка на регулирането основните въпроси се отнасят до гаранцията, че дистанционната работа е доброволна и има обратим характер (с изключение на някои извънредни случаи като пандемията, когато публичните власти я налагат) и че дистанционните работници имат същите индивидуални и колективни права като работниците със сходен статут, които работят от съответните предприятия, че режимът на дистанционната работа е уреден писмено, че при необходимост се въвеждат специфични мерки, с които се гарантира ефективното спазване на правата на дистанционните работници и тяхното равно третиране по отношение на другите работници.

3.11. ЕИСК счита, че регулирането на дистанционната работа би могло да гарантира достойни условия на труд и да допринесе за намаляване на неравенствата и бедността сред работещите <sup>(14)</sup>.

3.12. ЕИСК счита, че работодателите носят отговорност за обучението и за осигуряването, инсталирането и поддръжката на оборудването, необходимо за дистанционна работа. Работодателят покрива разходите, пряко свързани с дистанционната работа, по-специално разходите за комуникация (консумативи, мобилни телефони, интернет).

3.13. Следва да се вземат всички необходими мерки за защита на данните, свързани с дистанционната работа, по-специално личните данни на работещите от разстояние.

3.14. ЕИСК отбелязва, че системите за наблюдение, контрол и мониторинг на дейността на дистанционните работници се развиват значително от всички предприятия. ЕИСК препоръчва при използването на тези инструменти за контрол да се вземат предвид принципите за защита на данните и, ако е необходимо, те да бъдат обхванати от бъдещето европейско законодателство и/или от колективното договаряне на национално, регионално и секторно равнище и на равнището на предприятията между социалните партньори в държавите членки.

#### 4. Предизвикателствата, свързани с дистанционната работа

##### 4.1. Организация на работното време

4.1.1. ЕИСК отбелязва единодушието в проучванията на въздействието на дистанционната работа върху работното време, определяйки този модел на продължително работно време като най-голям недостатък на тази форма на труд <sup>(15)</sup>. Работникът има право да структурира работния си ден и да избегне пътуване до работното място, но за сметка на това продължава да работи през нощта и през почивните дни.

4.1.2. ЕИСК оценява положително неотдавнашното факта, че неотдавна социалните партньори постигнаха съгласие за това, че редовният обмен на мнения между ръководителите и работниците и/или техните представители относно работното време и работните процеси <sup>(16)</sup> е сред мерките, които трябва да бъдат обмислени в рамките на процеса на съвместно партньорство, който представлява основата на споразумението.

4.1.3. По същество в проучването на Eurofound <sup>(17)</sup> се посочва, че:

4.1.3.1. При „редовната“ дистанционна работа около 40 % от работниците работят през свободното си време всеки ден или няколко пъти седмично; около 50 % от работниците биват прекъсвани, за да поемат непредвидени задачи, а около 20 % работят повече от 48 часа седмично (този дял е около 30 % за „мобилните“ работници и 10 %, за „спорадичните“).

4.1.3.2. При „редовната“ дистанционна работа около 40 % от работниците почиват по-малко от 11 часа (около 25 % при „спорадичната“ и около 60 % при „мобилната“).

4.1.4. Проучванията на Eurofound показват, че интензивността на труда е често срещан проблем в европейските държави (например 37 % от работниците съобщават за кратки срокове), който засяга в по-голяма степен дистанционните работници, особено мобилните дистанционни работници <sup>(18)</sup>.

<sup>(14)</sup> Вж. резолюцията, приета неотдавна от Европейския парламент.

<sup>(15)</sup> „Telework in 21st century“ („Дистанционната работа през 21-ви век“), МОТ, 2019 г., стр. 298..

<sup>(16)</sup> Автономно рамково споразумение на европейските социални партньори относно цифровизацията, юни 2020 г., стр. 10.

<sup>(17)</sup> Further explaining the working conditions of ICT based mobile workers and home based teleworkers („По-нататъшно проучване на условията на труд на основаните на ИКТ мобилни работници и работници от разстояние в домашни условия“), работен документ, 2020 г., стр. 23-33.

<sup>(18)</sup> Eurofound (2016 г.), „6th European Working Conditions Survey, Overview report“, („Шесто европейско проучване на условията на труд — обобщаващ доклад“), 2016 г., стр. 47-51. Вж. също предходната бележка под линия.

4.1.5. Следва да се направи оценка на въздействието върху здравето и благосъстоянието, оказвано от интензивното използване на ИКТ оборудването, като например работата на компютърни екрани или смартфони. Отрицателните въздействия, които могат да бъдат засилени от дистанционна работа, са свързани с психологическо натоварване („стрес“), напрежение на очите, тревожност, главоболие, умора, нарушения на съня и проблеми с мускулите и костите <sup>(19)</sup>.

4.1.6. Дори и да съществуват европейски правила, приложими за дистанционната работа, е необходимо да се прецени дали Директивата за работното време и другите директиви, посочени в точка 2.4 или в Споразумението за дистанционна работа (2002 г.) и Споразумението за цифровизация (2020 г.), са достатъчни за защитата на тези работници <sup>(20)</sup>. Във връзка с това ЕИСК отбелязва значението на европейската съдебна практика, според която „(...) държавите членки- следва да наложат на работодателите задължение за създаване на обективна, надеждна и достъпна система за измерване на продължителността на дневното работно време на всеки работник <sup>(21)</sup>. ЕИСК отбелязва, че държавите членки са тези, които трябва да определят конкретните условия за прилагането на такава система, като вземат предвид, наред с другото, различията между секторите и дейностите <sup>(22)</sup>.

4.1.7. От тази гледна точка ЕИСК предлага в областта на дистанционната работа предприятията да използват подходящи механизми, даващи възможност за измерване на нормалното и извънредното работно време, като се защитат европейското и националното законодателства и колективното договаряне на национално, регионално и секторно равнище и на равнището на предприятията.

4.1.8. ЕИСК счита, че равното третиране с работниците, които се намират в сходно положение в едно и също предприятие, включва здравословните и безопасни условия на труд, организацията на труда по такъв начин, че да се гарантира сравнимо работно натоварване, и правото на синдикалните организации/представителите на работниците на достъп до местата, където се извършва дистанционна работа в съответствие с националното законодателство и колективните трудови договори.

4.1.9. Дистанционните работници не трябва да бъдат в неравностойно положение в професионалния си живот, по-специално по отношение на развитието на професионалната си кариера, продължаващото обучение, достъпа до вътрешна информация, специфичните трудови права (трудова медицина, осигуряване и др.) и достъпа до други специфични права, съществуващи в предприятието.

## 4.2. *Равновесие между професионалния и личния живот*

4.2.1. Един от двигателите за по-широкото използване на дистанционната работа е убеждението, че тази форма на труд дава възможност за по-добро равновесие между професионалния и личния живот и по-висока производителност, по-голяма лоялност и по-малко текучество. Въпреки това, тъй като е трудно да се направят окончателни заключения за въздействието на дистанционната работа върху сферата на труда въз основа на текущото състояние на научните изследвания по тази тема, реалността може да се окаже много по-сложна и двусмислена и може би дори противоречива, от гледна точка на реципрочното използване на този потенциал от работниците и работодателите <sup>(23)</sup>.

4.2.2. ЕИСК отбелязва, че съществува противоречие между растящата гъвкавост на работното време и целта за достоен труд, която МОТ защитава.

4.2.3. ЕИСК обръща внимание на факта, че по отношение на равновесието между професионалния и личния живот отрицателните последици за работещите от разстояние се усилват. Те варират и в зависимост от индивидуалните характеристики на работника, културата и организацията на работата <sup>(24)</sup>. ЕИСК счита, че ефективното транспониране на директивата, уреждаща този въпрос, със сигурност ще спомогне за подобряване на условията на труд на дистанционните работници <sup>(25)</sup>. ЕИСК призовава държавите членки да транспонират и прилагат надлежно тази директива.

4.2.4. ЕИСК отбелязва, че въздействието на дистанционната работа върху равновесието между професионалния и личния живот е изключително двусмислено, ако не и противоречиво, и изисква допълнително проучване на баланса между платения труд и личния живот <sup>(26)</sup>.

<sup>(19)</sup> По въпроса за последиците от дистанционната работа за здравето и благополучието вж.: Eurofound (2020 г.), стр. 27-35.

<sup>(20)</sup> Eurofound (2020 г.), стр. 54.

<sup>(21)</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça Europeia, Processo C-55/18, ECLI:EU:C:2019:402, параграф 60. По отношение на дистанционната работа вж. също: C-518/15; C-344/19; C-580/19; C-214/20; C-84/94

<sup>(22)</sup> Пак там, дело C-55/18, ECLI:EU 2019: параграф 63.

<sup>(23)</sup> „Telework in 21st century“ („Дистанционната работа през 21-ви век“), МОТ, 2019 г., стр. 302..

<sup>(24)</sup> Основен източник: Eurofound (2020 г.), стр. 13-26.

<sup>(25)</sup> Eurofound (2020 г.), стр. 54.

<sup>(26)</sup> Eurofound и МОТ (2017 г.), стр. 33 и стр. 40.

4.2.5. ЕИСК обръща внимание на необходимостта от подходящо обучение на работниците и базовите ръководители относно добрите практики в управлението от разстояние и спазването на правните и договорните правила, по-специално за насърчаване на равновесието между професионалния и личния живот.

4.2.6. ЕИСК призовава държавите членки да направят подходящи инвестиции в създаването и/или развитието на общодостъпни качествени социални услуги за възрастни хора и деца, които биха могли да спомогнат за осигуряване на равновесие между професионалния и личния живот.

#### 4.3. *Право на откъсване от работната среда*

4.3.1. ЕИСК съзнава, че културата „винаги на линия“, постоянната свързаност и липсата на почивка пораждаат значителни физически и психосоциални рискове за дистанционните работници <sup>(27)</sup>. Поради свързаността зачитането на границите между платения труд и частния живот се оказва много трудно.

4.3.2. По отношение на правото на откъсване от работната среда, държавите членки, макар и с различни подходи, разработиха политики и/или социалните партньори и предприятията предприеха действия, за да ограничат отрицателните последици, като целта защита на свободното време на работниците.

4.3.3. Постоянната свързаност има отрицателни последици. Жените са в по-неблагоприятно положение, тъй като поемат тежестта на неплатения домакински труд и грижите за деца, възрастните хора или болните <sup>(28)</sup>.

4.3.4. Законодателството обхваща повечето въпроси, свързани с дистанционната работа, така че ефективното му прилагане продължава да бъде от голямо значение. През юни 2020 г. на европейско равнище беше подписано Рамково споразумение за цифровизация, което включва, наред с другото, спазване на разпоредбите относно работното време, включени в законодателството, колективните трудови договори и други договорни разпоредби, като работниците не са задължени да поддържат връзка с работодателя извън работното време. ЕИСК отбелязва, че това споразумение е в процес на прилагане от социалните партньори в държавите членки. Остава възможността обаче за законодателна инициатива в съответствие с Договора за функционирането на Европейския съюз (член 151 и следващите от ДФЕС) за защита и ефективно упражняване на правото на работниците на откъсване от работната среда, като по този начин се предотвратява влошаването на техните условия на труд.

4.3.5. В държавите членки съществуват различни позиции относно установяването на право на откъсване от работната среда <sup>(29)</sup>. Четири държави (Белгия, Испания, Италия и Франция) са приели специфично законодателство. В две държави имаше или обсъждане на проектозакон (Португалия), или процес на консултации (Нидерландия), но не беше прието специално законодателство. В други държави членки позициите се различават: в някои случаи синдикалните организации се застъпват за специфично законодателство, тъй като съществуващото не е достатъчно; в други се смята, че колективното договаряне е най-добрата форма на регулиране; в трети се твърди, че законодателството, уреждащо работното време, е достатъчно.

4.3.6. С оглед на тази ситуация ЕИСК приветства резолюцията, приета от Европейския парламент на 21 януари 2021 г., която беше взета предвид от Европейската комисия в Плана за действие относно Европейския стълб на социалните права от 4 март в главата относно дистанционната работа и правото на откъсване от работната среда <sup>(30)</sup>. В тази рамка ЕИСК счита, че в Плана за действие относно Европейския стълб на социалните права следва да се обърне подобаващо внимание на правото на откъсване от работната среда.

4.3.7. ЕИСК подчертава, че по отношение на правото на откъсване от работната среда, извънредният труд сам по себе си не е проблем, при условие че е в съответствие с установените правила, по-специално с установения таван, и че е гарантирано, че цялата извършена работа се заплаща в съответствие с правната рамка на всяка държава.

### 5. Действия на Европейската комисия, държавите членки и социалните партньори

5.1. ЕИСК отбелязва необходимостта от повече и по-добра статистическа информация — и повече изследвания — относно дистанционната работа, за да се установят най-добрите практики и да се анализира тяхното въздействие върху живота на работниците, предприятията и обществото. ЕИСК призовава Европейската комисия да подобри научните изследвания в областта на дистанционната работа и последиците от нея, да насърчи обмена между държавите членки на

<sup>(27)</sup> Eurofound и МОТ (2017 г.), стр. 37.

<sup>(28)</sup> Вж. Становище на ЕИСК SOC/662 (вж. страница 13 от настоящия брой на Официален вестник).

<sup>(29)</sup> Основен източник: Eurofound (2020 г.), стр. 13-26.

<sup>(30)</sup> Вж. резолюцията, приета неотдавна от Европейския парламент.

най-добри практики относно организацията на работното време, равновесието между професионалния и личния живот и правото на откъсване от работната среда, и накрая да помогне при осъществяването на необходимия преход в областта на уменията, като същевременно зачита социалния диалог и колективното договаряне между социалните партньори на различни равнища.

5.2. ЕИСК подчертава, че споразуменията от 2002 г. и 2020 г. включват ключовите принципи, които могат да мобилизират положителните ефекти и да сведат до минимум отрицателните последици от дистанционната работа.

5.3. ЕИСК призовава Европейската комисия и държавите членки да наблюдават прилагането на споразуменията от 2002 г. и 2020 г. и ако е необходимо, да внесат корекции в съществуващото законодателство въз основа на опита от пандемията, както и да разработят ново регулиране, с цел насърчаване на положителните елементи на дистанционната работа и защита на основните права на работниците. Темпът на технологичните промени в сферата на труда и новите начини на работа се ускорява и може да се наложи правилата и практиките да бъдат адаптирани към новите условия в бъдеще.

5.4. ЕИСК обръща внимание на необходимостта държавите членки, с участието на социалните партньори, да гарантират подходяща национална рамка за дистанционна работа, която да определя правилата на играта за предприятията и работниците, заинтересовани от нейното приемане.

5.5. Трябва да се обърне особено внимание по-специално на организацията на работното време, рисковете за здравето и безопасността на работното място, равновесието между професионалния и личния живот, правото на откъсване от работната среда и ефективното прилагане на трудовото законодателство при дистанционната работа.

5.6. ЕИСК е убеден, че решението на проблемите, свързани с дистанционната работа, следва да бъдат разглеждани в рамките на насоките на Европейския стълб на социалните права, цифровизацията и целите на ООН за устойчиво развитие.

5.7. ЕИСК счита, че участието и ангажираността на социалните партньори на всички равнища, включително чрез колективно договаряне, е от ключово значение за намирането на балансиран, достойни и справедливи решения.

5.8. ЕИСК счита, че след проучвания на въздействието на дистанционната работа следва да се постави началото на съвместен процес на Европейската комисия, МОТ и ОИСР с оглед на изготвянето на конвенция на МОТ относно дистанционната работа. ЕИСК счита също, че достойните условия за дистанционна работа следва да бъдат част от Програмата за достоен труд на МОТ и от съответните национални програми.

Брюксел, 24 март 2021 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Christa SCHWENG

## ПРИЛОЖЕНИЕ I

**EUROPEAN SECTORAL SOCIAL DIALOGUE JOINT TEXTS ON TELEWORK AND DIGITALISATION <sup>(1)</sup>****Telework**

Eurocommerce and UNI, Europa, European agreement on guidelines on Telework and ICT-mobile work in commerce, 25 May 2018 (commerce)

EACB, EBF-FBE, ESBG and UNI Global Union, Declaration on Telework in the European Banking Sector, 17 November 2017 (banking)

ETNO and UNI Europa, Joint Declaration on ICT-based mobile work, 2 February 2017 (telecommunications)

ETNO and UNI Europa, Joint declaration on telework, 9 June 2016 (telecommunications)

ACME, BIPAR, CEA and UNI-Europa, Joint declaration on telework by the European social partners in the insurance sector, 10 February 2015 (insurance)

CEMR-CCRE and EPSU, CEMR-EP/EPSU joint statement on telework, 13 January 2004 (local and regional government)

Eurelectric and EPSU, EMCEF, Joint declaration on telework, 13 November 2002 (electricity)

Eurocommerce and UNI Europa, European Agreement on Guidelines on Telework in Commerce, 26 April 2001 (Commerce)

ETNO and UNI Europa, Guidelines for Telework in Europe, 7 February 2001 (telecommunications)

Joint Committee, Opinion on telework, 23 November 1998 (telecommunications)

**Digitalisation**

ETNO and UNI-Europa, Joint Declaration on Artificial Intelligence, 30 November 2020 (telecommunications)

CEEMET and IndustriAll, Joint opinion on the impact of digitalisation on the world of work in the met industries, 9 November 2020 (metal industry)

EFIC and EFBWW, European Social Partners joint statement on Digital Transformation in workplaces of the European Furniture Industry, 6 July 2020 (Furniture)

Federation of European Social Employers and EPSU, Joint Position Paper on Digitalisation in the Social Services Sector — Assessment of Opportunities and Challenges, 6 June 2020 (social services)

Eurelectric and EPSU, IndustriAll, Digitalisation at the heart of social partners' commitment to keep the lights on, 9 April 2020 (electricity)

Eurelectric and EPSU, IndustriAll, A Social Partners' Framework of Actions — Challenges and opportunities of the digitalisation for the workforce in the European Electricity Sector, 9 April 2020 (electricity)

PostEurop and UNI Europa, Joint Declaration on Training in the Digital Era, 6 December 2019 (postal services)

ECEG and IndustriAll, Joint recommendations on digital transformations in the workplace for the European chemicals, pharmaceuticals, rubber and plastics sectors, 8 November 2019 (chemical industry)

EFCI/FENI and UNI Europa, Joint Statement on the Impact of Digitalization on Employment in the Cleaning and Facility Services Industry, 29 October 2019 (industrial cleaning)

---

<sup>(1)</sup> Based on the European Commission EU social dialogue texts database, the European Trade Union Institute (ETUI) EU Social Dialogue texts database (not yet publicly available) and own research.



INTERGRAF and UNI-Europa, Print is vital for the future of reading — INTERGRAF and UNI Europa Graphical & Packaging joint statement, 21 October 2021 (graphical industry)

FEPORT, ESPO and ETF, Joint statement „Market based and technological developments in the shipping sector and technological innovation represent major challenges for the port sector“, 24 June 2019 (ports)

AMICE, BIPAR, Insurance Europe and UNI Europa, Follow-up statement on the social effects of digitalization, 15 February 2019 (insurance)

IRU and ETF, Joint statement from Social partners for better regulation and digital enforcement, 7 December 2018 (road transport)

EBF-FBE and UNI Europa, Joint Declaration on the Impact of Digitalisation on Employment, 30 November 2018 (banking)

CEPI and IndustriAll, A social partner resolution addressing the ongoing digitalisation in the European pulp and paper sector and its potential impact on industry and employment, 6 July 2018 (paper industry)

CEEMET and IndustriAll, The impact of digitalisation on the world of work in the metal, engineering and technology-based industries, 8 December 2016 (metal industry)

AMICE, BIPAR, Insurance Europe and UNI Europa, Joint declaration on the social effects of digitalisation by the European social partners in the insurance sector, 12 October 2016 (Insurance)

EPSU and CEMR, Joint Declaration on the opportunities and challenges of digitalisation in local and regional administration, 11 December 2015 (local and regional administration)

---

## ПРИЛОЖЕНИЕ II

Следните изменения получиха най-малко една четвърт от подадените гласове, но бяха отхвърлени по време на разискванията (член 43, параграф 2 от Правилника за дейността):

**Параграф 1.14 (свързан с параграф 5.8)**

се изменя, както следва:

1.14. ЕИСК счита, че след проучвания на въздействието на дистанционната работа е важно добрите условия за дистанционна работа да станат част от Програмата за достоен труд като цяло и по-специално от националните програми за достойни условия на труд. Селедва да се постави началото на съвместен процес на Европейската комисия, МОТ и ОИСР с оглед на ~~изготвянето на~~ това да се проучи дали е необходима конвенция на МОТ относно дистанционната работа.

**Резултат от гласуването:**

Гласове „за“: 109

Гласове „против“: 130

Гласове „въздържал се“: 14

**Параграф 4.1.1**

се изменя, както следва:

4.1.1. ЕИСК отбелязва, че е трудно да се направят окончателни заключения относно въздействието на дистанционната работа върху сферата на труда въз основа на настоящото състояние на научните изследвания ~~еднодушно в проучванията на въздействието на дистанционната работа върху работното време, определяйки този модел на продължително работно време като най-голям недостатък на тази форма на труд<sup>(15)</sup>~~. Работникът и/или право да структурира работния си ден и да избегне пътуване до работното място, но за сметка на това продължава да работи през нощта и през почивните дни.

**Резултат от гласуването:**

Гласове „за“: 111

Гласове „против“: 120

Гласове „въздържал се“: 18

**Параграф 5.8 (свързан с параграф 1.14)**

се изменя, както следва:

5.8. ЕИСК счита, че след проучвания на въздействието на дистанционната работа е важно добрите условия за дистанционна работа да станат част от Програмата за достоен труд като цяло и по-специално от националните програми за достойни условия на труд. Селедва да се постави началото на съвместен процес на Европейската комисия, МОТ и ОИСР с оглед на ~~изготвянето на~~ това да се проучи дали е необходима конвенция на МОТ относно дистанционната работа.

**Резултат от гласуването:**

Гласове „за“: 109

Гласове „против“: 130

Гласове „въздържал се“: 14

---

<sup>(15)</sup> „Telework in 21st century“ („Дистанционната работа през 21-ви век“), МОТ, 2019 г., стр. 298.



**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Дистанционната работа и равенството между половете — условия за това дистанционната работа да не задълбочава неравномерното разпределение на неплатените грижи и домакински труд между жените и мъжете и да бъде двигател за насърчаване на равенството между половете“**

*[проучвателно становище по искане на португалското председателство]*

(2021/C 220/02)

Докладчик: **Милена АНГЕЛОВА**

Съдокладчик: **Erika KOLLER**

Искане за изготвяне на становище от Писмо, 26.10.2020 г.  
португалското

председателство на Съвета

Правно основание Член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз

Компетентна секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“

Приемане от секцията 11.3.2021 г.

Приемане на пленарна сесия 24.3.2021 г.

Пленарна сесия № 559

Резултат от гласуването

(„за“/„против“/„въздържал се“) 219/10/18

## 1. Заключение и препоръки

1.1. Въпреки че дистанционната работа е добре позната форма на труд, пандемията от COVID-19 стана съществен стимул за нейното използване, в резултат на което над 1/3 от заетите лица работят от дома, като сред тях делът на жените е по-голям от този на мъжете<sup>(1)</sup>. Тъй като жените обикновено поемат по-голямата част от работата, свързана с полагането на грижи и домакинския труд, те приеха дистанционната работа като единствена възможност за съчетаване на този неплатен труд с платената заетост. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) би искал да обърне внимание на риска от използване на дистанционната работа като възможност за поемане на двойната тежест на платения и неплатения труд. Ето защо приветства кампанията на Европейската комисия (ЕК) за борба със стереотипите, свързани с пола<sup>(2)</sup>, отново изтъква необходимостта от културна промяна и от премахване на всички структурни пречки, за да се постигне по-равномерно разпределение на неплатения домашен труд, и настоятелно призовава държавите членки да приложат незабавно и ефикасно Директивата относно равновесието между професионалния и личния живот.

1.2. Тъй като условията по време на пандемията са извънредни, е необходимо да се направи оценка на връзките между дистанционната работа и равенството между половете, като се възприеме по-обща и дългосрочна перспектива. По време на пандемията там, където това беше възможно, дистанционната работа беше задължителна мярка за защита на здравето, придружена от множество извънредни и ограничителни условия. При нормални условия дистанционната работа обикновено се извършва доброволно, за да може да бъде организирана по начин, който най-добре отговаря на общите цели и потребности на дружествата и организациите, като се взимат предвид както нуждите на работодателите, така и на работниците и се зачитат правната и нормативната уредба на равнище ЕС и на национално равнище<sup>(3)</sup>, както и постиженията на социалния диалог, а всички практически договорености са включени като част от трудовите и колективните трудови договори.

1.3. Дистанционната работа предоставя много възможности за принос към равенството между половете, като например: по-добро участие на пазара на труда; по-голяма гъвкавост в организацията на работното време и при съчетаването на неплатените отговорности за полагане на грижи с платената заетост, което може да подобри участието на пазара на труда;

<sup>(1)</sup> Доклад на Eurofound „Living, working and COVID-19“ („Живот, работа и COVID-19“). В сравнение с 2018 г., когато по данни на ЕК, изнесени през 2020 г., под 5 % от заетите лица са работили дистанционно редовно, а тези, които са правели това спорадично, са били под 10 %.

<sup>(2)</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/qanda\\_20\\_357](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/qanda_20_357).

<sup>(3)</sup> Рамково споразумение на ЕС относно дигитализацията от 2020 г. и относно дистанционната работа от 2002 г., както и Докладът на ЕК относно прилагането на Рамковото споразумение за дистанционната работа на социалните партньори от ЕС, COM (2008) 412 final — <http://erc-online.eu/european-social-dialogue/database-european-social-dialogue-texts/>.

повишаване на производителността посредством по-добри резултати; по-добро пространствено съответствие между търсенето и предлагането на работна ръка, без да е необходимо преместване на друго място; икономии на време и разходи поради отпадането или намаляването на необходимостта от пътуване до работното място и др. Същевременно дистанционната работа носи и някои рискове като възможни предизвикателства, свързани с това, че работникът става невидим в работната общност, с липсата на структури за официална и неофициална подкрепа, на лични контакти с колегите и на достъп до информация, с пропускане на възможности за повишение и обучение; с възможно влошаване на неравенството между половете и увеличен риск от насилие и тормоз. За жените това може да задълбочи съществуващото неравенство между половете. Сметчането на тези рискове изисква правилен анализ на равенството между половете — тъй като дори политиките, които може да изглеждат полово неутрални, в действителност могат да бъдат слепи по отношение на пола и да окажат отрицателно въздействие върху жените. Затова трябва да се положат всички усилия, за да се постигне положително въздействие.

1.4. ЕИСК отчита съществуващата правна рамка, както и допълнителната рамка, уреждаща дистанционната работа. Това включва Директивата за работното време, Директивата относно безопасността и здравето на работното място, Директивата за равновесието между професионалния и личния живот и Автономните рамкови споразумения на европейските социални партньори относно дистанционната работа от 2002 г. и относно дигитализацията от 2020 г. Освен това ЕИСК отбелязва, че не съществува консолидирана европейска рамка за дистанционната работа. Европейският парламент посочи, че „е необходима законодателна рамка с оглед регулирането на условията на дистанционна работа в рамките на ЕС, за да се гарантират достойни условия на труд и заетост в цифровата икономика, като по този начин се допринесе за намаляване на неравенствата и преодоляване на проблема с бедността на работещите“. Поради това ЕИСК препоръчва да се направи оценка на съществуващите правила, за да се определи тяхната ефективност с оглед на бързото разпространение на дистанционната работа, осъзнаването на новите рискове и извлечените поуки. По-специално Комитетът насърчава социалните партньори да преразгледат Рамковото споразумение относно дистанционната работа от 2002 г. и да му дадат нов тласък.

1.5. Социалните партньори могат да играят важна роля за напредъка на дистанционната работа по начин, допринасящ за равенството между половете, като насърчават благосъстоянието на работното място и производителността, например чрез колективно договаряне. Като се има предвид голямото разнообразие от работни места, най-добрите резултати могат да бъдат постигнати посредством съобразени с конкретните условия мерки, които да се прилагат по отношение на предприятията и на конкретните работни места. Въпреки че решенията относно организацията на работата се вземат от работодателите, на работното място социалният диалог е жизненоважно средство за решаване на въпроси, свързани със заплатите, работното време, реда и условията на свързаност, здравето и безопасността, обучението и развитието на уменията в контекста на дистанционната работа.

1.6. Основните предпоставки за неутрална по отношение на пола дистанционна работа включват достъпността на необходимите технологии, съоръжения и умения. ЕИСК отново призовава за инвестиране в дигитална инфраструктура и свързаност за всички, включително в местни общи пространства, които улесняват дистанционната работа извън дома, както и за подобряване на дигиталните умения, при което да се обърне специално внимание на жените, за да им се даде възможност да участват пълноценно на пазарите на труда и да се избегне всякаква форма на дигитално разделение <sup>(4)</sup>.

1.7. Наличието, достъпът и финансовата достъпност на инфраструктурата и услугите за полагане на грижи за деца, хора със специални потребности и възрастни хора са друга ключова предпоставка за равенство между половете при дистанционната работа и работата като цяло. ЕИСК призовава за „Пакт за полагането на грижи в Европа“, който да гарантира предоставянето на по-качествени услуги за всички през целия живот. Той настоятелно призовава държавите членки да гарантират и инвестират в наличието на висококачествени, финансово достъпни и разнообразни услуги за полагане на грижи, с които да се отговори на различните изисквания и ситуации.

1.8. Дистанционната работа крие риск работникът да стане невидим в работната общност, да не се възползва от формални и неформални структури за подкрепа, лични контакти с колеги и достъп до информация. Това може да доведе до пренебрегване на възможностите за повишение и обучение и до липса на важна информация относно заплащането и съществуващите права на работниците. За жените това може да породи риск от изостряне на съществуващите неравенства между половете като разликата в заплащането на жените и мъжете. Предложената Директива относно прозрачността при заплащането, която Европейската комисия публикува на 4 март 2021 г., би могла да бъде важно средство за преодоляване на липсата на информация, дължаща се на факта, че дистанционните работници са невидими.

1.9. За да може частният сектор да получи възможности и да бъде насърчен да въвежда иновации и да инвестира в нови методи, както и да създава нови работни места с оглед на приобщаващата заетост, е от съществено значение ЕС да осигури благоприятни условия за предприемачество и да насърчава дигитализацията, по-специално на микропредприятията и МСП. Същевременно публичният сектор е и значителен работодател и са необходими подходящи инвестиции, за да се гарантират достойни условия на труд и модернизация на инфраструктурата, с оглед на постигането на целите на дигиталната трансформация. Необходимо е също така тясно и безпроблемно сътрудничество между публичния и частния сектор на практическо равнище в областта на дигиталната инфраструктура, образованието и обучението, здравеопазването, социалните услуги, научните изследвания и иновациите.

<sup>(4)</sup> ОВ С 237, 6.7.2018 г., стр. 8.

1.10. ЕИСК призовава да се проучат свързаните с дистанционната работа последствия и предпоставки по отношение на пола в условия, при които пандемията не е доминиращ фактор, като се вземат предвид дългосрочните развития в различните сектори на икономиката и обществото и се събират и разпространят съществуващите добри практики в целия ЕС. Това би позволило чувствителен към аспектите на пола подход при осъществяването на необходимите технологични и социални иновации, за да се гарантира, че дистанционната работа допринася за насърчаването на равенството между половете<sup>(5)</sup>.

1.11. Тъй като обществените традиции и нагласите на отделните хора определят последиците от работата от разстояние върху равенството между половете, ЕИСК призовава за целенасочени действия и кампании за намаляване и преодоляване на стереотипното мислене. ЕИСК насърчава социалните партньори и организациите на гражданското общество (ОГО) на равнището на ЕС и на национално равнище да играят активна роля в подкрепа на нестереотипните семейни роли и предпочитания на жените и мъжете по отношение на избора на образование, професия и работно място.

1.12. ЕИСК призовава лицата, отговорни за вземането на решения на европейско и национално равнище, в диалог и сътрудничество със социалните партньори да положат всички усилия за борба с всички форми на насилие срещу жените, включително на работното място, у дома и онлайн, и призовава държавите членки незабавно да ратифицират Конвенцията относно насилието и тормоза от 2019 г. (№ 190) на Международната организация на труда (МОТ) и Истанбулската конвенция.

## 2. Общи бележки

2.1. ЕИСК приветства инициативата на португалското председателство да поиска две проучвателни становища, които ще се допълват взаимно и целят по-задълбочен анализ на дистанционната работа, като се направи преглед на поуките, извлечени по време на пандемията. Те биха могли също така да насочат по-добре прилагането на Директивата относно равновесието между професионалния и личния живот и да насърчат създаването на условия за най-добри практики за използване на дистанционната работа. Тези становища ще допринесат за бъдещия проект за заключения на Съвета през първата половина на 2021 г.

2.2. Бързата дигитализация на икономиката и обществото, която се ускори значително поради пандемията от COVID-19, стимулира използването на дистанционната работа, в резултат на което през юли 2020 г. 34 % от служителите работеха само от домовете си, а 14 % правеха това отчасти<sup>(6)</sup>. Въпреки че пандемията дава възможност да се разбере голямото разпространение на дистанционната работа, трябва да се обърне внимание на нормалните условия на дистанционна работа, върху които пандемията не даде отражение.

2.3. Въпреки че равенството между половете зависи от множество фактори и дистанционната работа има разнообразни икономически и социални въздействия освен тези, свързани с равенството между половете, в настоящото проучвателно становище се разглеждат конкретно връзките между дистанционната работа и равенството между половете, в съответствие с искането на португалското председателство. Целта е да се намерят начини за превръщане на дистанционната работа в един от двигателите за насърчаване на равенството между половете и за избягване на задълбочаването на неравномерното разпределение на неплатените грижи и домашния труд между жените и мъжете, тъй като дистанционната работа може да носи както ползи, така и рискове по отношение на равенството между половете. ЕИСК подчертава необходимостта от включване на принципа на равенството между половете в изготвянето на политиките с цел да се допринесе за смекчаване на рисковете и оползотворяване на възможностите.

2.4. Използването на потенциала на дистанционната работа, при което се намаляват свързаните с нея рискове, допринася за запазване на глобалните постижения в областта на равенството между половете<sup>(7)</sup>. Въпреки че мъжете участват в мобилна трудова дейност извън своята месторабота по-често от жените, жените извършват дистанционна работа в домашни условия по-често от мъжете. Това може да се обясни до известна степен със специфични за дадена страна и култура роли на половете и модели на професионален и семеен живот<sup>(8)</sup>. Жените обикновено поемат по-голямата част от неплатения труд за полагане на грижи в домакинствата<sup>(9)</sup> и въпреки че това представлява жизненоважна част от социално-икономическия живот, този труд не се признава като такъв. Въпреки че дистанционната работа може да допринесе за по-добро равновесие между професионалния и личния живот, тя е свързана и с риск от увеличаване на тежестта за жените, при което те извършват още по-голяма част от неплатения домакински труд, като същевременно са изложени и на други рискове, като домашно и онлайн насилие или риск от липса на възможности за професионално развитие.

<sup>(5)</sup> <http://erc-online.eu/european-social-dialogue/database-european-social-dialogue-texts/> и <http://resourcecentre.etuc.org/>.

<sup>(6)</sup> Доклад на Eurofound „Living, working and COVID-19“ („Живот, работа и COVID-19“).

<sup>(7)</sup> Служба на ЕП за парламентарни изследвания (EPRS): Gender equality: a review in progress („Равенство между половете: текущ преглед“) — понастоящем ООН предупреждава, че пандемията от COVID-19 би могла да заличи постигнатия напредък в световен план по отношение на равенството между половете точно в момента, в който международната общност беше готова да даде нов тласък в тази област.

<sup>(8)</sup> Gender Equality Index 2020: Digitalisation and the future of work („Индекс за равенството между половете за 2020 г.: дигитализацията и бъдещето на труда“), Европейски институт за равенство между половете (EIGE).

<sup>(9)</sup> Gender Equality Index 2020: Digitalisation and the future of work („Индекс за равенството между половете за 2020 г.: дигитализацията и бъдещето на труда“), Европейски институт за равенство между половете (EIGE).

2.5. Както обществото като цяло, така и предприятията трябва да направят всичко възможно за преодоляването на тези стереотипи, свързани с пола, и за признаването на жените като пълноценни работници наред с множеството други техни роли и качества. Икономическата и социална цена на тези предразсъдъци за обществото е много голяма. Социалните партньори и ОГО във всички сектори би трябвало да могат да играят водеща роля в решаването на този въпрос, който е от съществено значение за правата на човека и правата на жените, а също и за европейската икономика<sup>(10)</sup>.

2.6. При оценяването на въздействието на дистанционната работа е важно да се отбележи, че последиците в условията на пандемията могат да се различават значително от тези при нормални условия. Както ползите, така и недостатъците на дистанционната работа вероятно са били изразени по-силно по време на пандемията, когато дистанционната работа беше задължителна и когато животът на хората беше ограничен по много начини, като това включваше използването на домовете като общи пространства за работа/учене/живот за всички членове на семейството. Следователно е необходимо при оценяването на последиците от дистанционната работа върху равенството между половете и света на труда да се гледа не само в краткосрочен, а най-вече в дългосрочен план, като се обръща надлежно внимание и на предоставянето на нормални условия на труд при дистанционната работа. В нормални условия дистанционната работа следва да се извършва въз основа на взаимно съгласие и доброволно, като всички практически договорености се установяват като част от договорно споразумение и/или посредством колективни споразумения.

2.7. ЕИСК използва и възможността да свърже някои елементи от становището с изпълнението на Програмата на ООН за устойчиво развитие до 2030 г., по-специално с постигането на ЦУР 5 (равенство между половете) и ЦУР 8 (достоеен труд и икономически растеж). Подцелите на ЦУР 5 включват прекратяване на всички форми на дискриминация и изкореняване на всички форми на насилие срещу жени и момичета; признание и оценяване на неплатеното полагане на грижи и домашния труд посредством предоставяне на обществени услуги, инфраструктура и политики за социална закрила, и насърчаване на споделената отговорност в домакинството и семейството. Друга цел е по-голямото използване на базови технологии, по-специално ИКТ, за насърчаване на овластяването на жените. ЦУР 8 е насочена към стабилен, приобщаващ и устойчив икономически растеж, пълноценна и продуктивна заетост и достойни условия на труд за всички и включва като подцел постигането на по-висока производителност, например чрез технологична модернизация и иновации.

### 3. Поуки от пандемията: аспекти, свързани с пола

3.1. При разглеждането на свързаното с пола измерение на дистанционната работа, от периода на пандемията могат да се извлекат някои поуки. Пандемията подчертава значението на ролята на жените в икономиката като основни работници, полагащи грижи, които в повечето случаи работят „на първа линия“<sup>(11)</sup>. Проучванията показват<sup>(12)</sup>, че пандемията е изострила много от съществуващите структурни неравенства между половете на пазара на труда и в обществото и че жените са засегнати непропорционално. Този раздел е посветен на някои важни констатации относно дистанционната работа (извършвана предимно от дома) по време на пандемията, тъй като отчитането на свързаните с пола аспекти може да се използва за постигане на напредък по отношение на равенството между половете.

3.2. Въпреки че в опит за справяне с пандемията дистанционната работа беше направена задължителна там, където това беше възможно, не всички работници бяха в състояние да работят от разстояние. Дистанционната работа беше по-разпространена в градовете, отколкото в селските райони, а също и сред хората с висше образование. Тя варира и в зависимост от сектора, използва се по-често в образованието, финансовите услуги и публичната администрация и е по-слабо застъпена в здравеопазването, транспорта, селското стопанство, търговията и хотелиерството<sup>(13)</sup>. Последните изследвания предоставят данни за това кои професии могат да се упражняват дистанционно, но е необходим допълнителен анализ<sup>(14)</sup>. Очевидно е, че някои професии не могат да се упражняват дистанционно, а други могат само в много ограничена степен<sup>(15)</sup>.

3.3. По време на пандемията броят на работещите жени беше по-голям от този на работещите мъже. Въпреки че през този период седмичното работно време на мъжете беше намалено повече, отколкото това на жените, за жените вероятността от временно спиране на работа беше по-голяма (дългосрочен принудителен отпуск). Възможно обяснение е, че по време на COVID-19 работещите жени и майки понесоха основната тежест на увеличените отговорности за полагане на грижи в

<sup>(10)</sup> Документи на Националния съюз на свободните професии (UNAPL), FEPIME Catalunya и Асоциацията на организациите на жените предприемачи от Средиземноморието (AFAEMME).

<sup>(11)</sup> <https://data.unwomen.org/features/covid-19-and-gender-what-do-we-know-what-do-we-need-know>.

<sup>(12)</sup> Служба на ЕП за парламентарни изследвания „Achieving gender equality in the face of the pandemic and existing challenges“ („Постигане на равенство между половете в условията на пандемия и при съществуващите предизвикателства“): [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/659440/EPRS\\_ATA\(2021\)659440\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/659440/EPRS_ATA(2021)659440_EN.pdf); <https://eige.europa.eu/topics/health/covid-19-and-gender-equality>

<sup>(13)</sup> Eurofound, 2020 г. Living, working and COVID-19 („Живот, работа и COVID-19“).

<sup>(14)</sup> E-Survey, група COVID, проучване на структурата на заплатите. Eurofound (2020 г.) Teleworkability and the COVID-19 crisis: a new digital divide? („Възможността за работа от разстояние и кризата, свързана с COVID-19: ново дигитално разделение?“)

<sup>(15)</sup> Като цяло се счита, че около 37 % от професиите в ЕС могат да се упражняват дистанционно (вж. данните на Eurofound).

домашни условия, дължащи се на затварянето на работните места, училищата и детските заведения. В домакинствата с двама работници, в които имаше избор, беше по-вероятно жените да се възползват от възможностите за дългосрочни отпуски, отколкото мъжете партньори<sup>(16)</sup>. В много държави членки ограниченият набор от грижи за деца и други видове грижи и липсата на гъвкавост в детските заведения и другите институции за полагане на грижи по време на пандемията утежнява допълнително положението на родителите, като засегнаха най-силно жените и майките.

3.4. Една четвърт от дистанционните работници бяха родители на деца на възраст под 12 години, като 22 % от тези работници са изпитвали затруднения „много повече от другите групи при съсредоточаването върху работата и постигането на подходящо равновесие между професионалния и личния живот“<sup>(17)</sup>. Особено за жените с отговорности за полагане на грижи работата от дома е била затруднена от няколко фактора, като липса на тихо пространство, където работата би могла да се извършва без прекъсвания, но също така и липса на време за полагане на труд в съчетание с тенденциите да се работи по-дълго и да не се спазват условията за свързване и откъсване от работната среда. Това изисква по-добро прилагане на съответното действащо законодателство и по-строго наблюдение от страна на инспекциите по труда, както и оценка на пригодността на съществуващата рамка. Самотните родители, 85 % от които в ЕС са жени, бяха особено уязвими, тъй като пандемията наруши и без това крехкото равновесие между професионалния и личния им живот<sup>(18)</sup>.

3.5. Налице са и признаци, че жените, работещи в сектори с високи изисквания, конкуренция и квалификация, като например академичната сфера, са били по-силно засегнати от техните колеги мъже<sup>(19)</sup>, тъй като неплатените грижи и домашният труд са понижали способността им да бъдат продуктивни и са намалили допълнително перспективите им за професионална реализация. По подобен начин жените предприемачи, управляващи МСП, са се сблъскали със сериозни времеви ограничения в допълнение към сериозните финансови проблеми в усилията си да поддържат бизнеса си по време на ограничителните мерки<sup>(20)</sup>.

3.6. Периодът на пандемията доведе и до тревожно нарастване на насилието срещу жени, както физическо, така и онлайн, при което жертвите на това насилие са значително по-изолирани от потенциалните ресурси и възможности за помощ<sup>(21)</sup>. Домашното насилие се увеличи с една трета по време на пандемията, когато беше наложително да се стои в къщи и по възможност да се работи оттам, за да се намали разпространението на пандемията<sup>(22)</sup>. Данните показват също, че при дистанционната работа се е увеличил свързаният с работния контекст сексуален тормоз онлайн.

#### 4. Възможности, рисковете и предпоставки за дистанционна работа

4.1. За да може дистанционната работа да се използва по най-добър начин за насърчаване на равенството между половете и за улесняване на равновесието между професионалния и личния живот, е необходимо да се разгледат всеобхватно потенциалните ползи и рискове на дистанционната работа за жените и мъжете. Без подходящ анализ на равенството между половете политиките, които изглеждат „неутрални“ по отношение на пола, могат всъщност да останат слепи за този аспект и да окажат отрицателно въздействие върху жените.

4.2. Дистанционната работа предлага следните възможности:

- по-голяма гъвкавост при организацията на работното време като цяло и определена възможност лицата да организират времето си с оглед на постигането на очаквания резултат;
- повишена гъвкавост при съчетаването на неплатените отговорности за полагане на грижи с платената заетост, което може да подобри участието на пазара на труда;
- възможност за по-равномерно споделяне на грижите за децата или зависимите членове на семейството в случаите, когато и двамата родители работят дистанционно;

<sup>(16)</sup> Eurofound (2021 г.), COVID-19: Some implications for employment and working life („COVID-19: някои следствия по отношение на заетостта и трудовия живот“), Служба за публикации на ЕС, Люксембург — предстояща публикация.

<sup>(17)</sup> Eurofound, 2020 г. „Living, Working and COVID-19“ („Живот, работа и COVID-19“).

<sup>(18)</sup> Gender Equality Index 2020: Digitalisation and the future of work („Индекс за равенството между половете за 2020 г.: дигитализацията и бъдещето на труда“), Европейски институт за равенство между половете (EIGE).

<sup>(19)</sup> <https://www.nature.com/articles/d41586-020-01294-9>.

<sup>(20)</sup> Документи на Националния съюз на свободните професии (UNAPL), FEPIME Catalunya и Асоциацията на организациите на жените предприемачи от Средиземноморието (AFAEMME).

<sup>(21)</sup> <https://www.opendemocracy.net/en/5050/covid19-sexual-harassment-work-online/>.

<sup>(22)</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/bg/press-room/20200406IPR76610/covid-19-triaba-da-sprem-narastvaneto-na-domashnoto-nasilie-po-vreme>.



- по-добро включване на пазара на труда на лицата, които са ограничени от пречки в обществото или на работното място, например лицата, страдащи от ограничения, дължащи се на увреждане;
- повишаване на производителността посредством постигането на по-добри резултати;
- по-добро пространствено съответствие между търсенето и предлагането на работна ръка, без да е необходимо преместване на друго място; това би могло да доведе до пълна промяна в регионалното разпределение на работните места между градовете и селските райони <sup>(23)</sup>;
- икономии на време и разходи поради отпадането или намаляването на необходимостта от пътуване до работното място.

4.3. С дистанционната работа могат да бъдат съотнесени следните рискове, които се срещат най-вече при предизвикателства, свързани с:

- организирането на дистанционното работно пространство и съсредоточаване върху работата, особено когато други членове на семейството работят или учат от дома и когато домашното пространство е твърде малко, за да се даде възможност за отделно работно пространство;
- достъпа до подходящо офис оборудване, включващо ергономично обзавеждане, и до специализирано или адаптирано оборудване и програми, както и до обучение;
- липсата на лични контакти и дух на сътрудничество между колегите и риск човек да стане „невидим“ в работната общност;
- засилването на дисбаланса в полагането на грижи и домакинската работа въз основа на стереотипите за работата и семейните роли;
- увеличаването на насилието и тормоза, основани на пола, включително онлайн тормоза, липсата на социална подкрепа по време на изолацията;
- липсата на движение и прекъсването на ежедневната рутина и навици, както и натиска за съчетаване на работата с домашните задължения, необходимостта да не се допуска размиване на границите между професионалния и личния живот, което може да доведе до проблеми, свързани с психическото и физическото здраве, включително и до зачестяване на случаите на синдром на професионалното изчерпване;
- неправилното използване на новите възможности за мониторинг и злоупотребата с лични данни;
- предизвикателствата по отношение на мониторинга на условията на труд при работа от дома — както за работодателите, така и за синдикатите;
- въпросите, свързани с киберсигурността и Общия регламент относно защитата на данните;
- засиления социален контрол;
- риска от по-продължително работно време и твърде кратки периоди на почивка поради неспазването на условията за свързване и откъсване от работната среда;
- неспособността или затрудненията на синдикатите да защитават правата на работниците.
- несигурността относно отговорността на работодателя за гарантиране на здравето и безопасността на работното място, условията на труд и прилагането на колективните трудови договори.

---

<sup>(23)</sup> [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/suica/announcements/speech-vice-president-suica-demographic-change-eu-epc\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/suica/announcements/speech-vice-president-suica-demographic-change-eu-epc_en), <https://horizon-magazine.eu/article/teleworking-here-stay-here-s-what-it-means-future-work.html>.

4.4. Най-конкретните предпоставки за дистанционната работа се отнасят до достъпа до необходимата инфраструктура и технологии. Разширяващата се свързаност не достига до всички — определени групи жени (например по-възрастните жени, жените от социално-икономически групи в по-неблагоприятно положение, жените с по-нисък образователен ценз) нямат равен достъп до свързаност и дигитални технологии, което допринася за дигиталното разделение<sup>(24)</sup>. Поради това са необходими силни публични политики, за да се даде възможност за достъп до мрежи и до местни общи пространства, улесняващи дистанционната работа извън дома. ЕИСК подчертава необходимостта, в съответствие с Рамковото споразумение на социалните партньори относно дистанционната работа и съответното национално законодателство, да се избягват ситуации, при които работниците, които работят дистанционно, биха поели тежестта на разходите за оборудване, необходимо за дистанционното извършване на работата, а именно ИКТ оборудване, ергономични мебели, мерки за здраве и безопасност и увеличени разходи, свързани с пространството, в което се извършва работата.

4.5. Дигиталните умения и дигиталното обучение са друга важна предпоставка, за да се даде възможност за дистанционна работа, като според този критерий мъжете в повечето случаи са в по-добро положение от жените — само в шест държави членки жените имат по-високи резултати от мъжете по интернет умения (Финландия, Словения, Литва, Латвия, Кипър и България)<sup>(25)</sup>. Разделението между половете по отношение на дигиталните умения се увеличава с възрастта. Тези различия също трябва да бъдат отчитани при оценяването на свързаните с пола измерения на дистанционната работа.

4.6. Освен дигитални умения, дистанционната работа изисква и умения за възприемане на промените в техниките за мениджмънт и ръководене на работата, и с това създава предизвикателства както за работниците, така и за работодателите, и не на последно място за МСП. Управлението на бизнеса и персонала от разстояние изисква специфични управленски умения, гъвкавост, устойчивост и иновативни начини за организиране на работата като дистанционната работа изисква мениджмънт, ориентиран по-скоро към резултатите, отколкото към процесите. Следва да се осигури специално обучение, за да се помогне на мениджърите/супервайзърите да управляват ефективно дистанционните работници.

4.7. От работниците по-голямата гъвкавост и свобода в организацията на работата изисква също голяма отговорност и ангажираност, както и умения за самоуправление и отношения на доверие между тях и техните ръководители. Няколко проучвания показват, че в някои сектори дистанционната работа може да бъде източник на повишаване на производителността, което може да се използва по-добре, ако на ръководителите се предостави специално обучение. Тя може да увеличи изискванията към служителите да планират сами своята работа и да постигат по-добри резултати.

4.8. Работниците, извършващи дистанционна работа, следва да имат равен достъп до обучение и продължаващо професионално развитие, както и равни възможности за повишение и професионално израстване. Това е особено важно за жените, които работят дистанционно и които може да разполагат с по-малко време и възможности да участват в дейности за кариерно развитие извън работното време.

4.9. При условие че всички разполагат с необходимите съоръжения и умения, дистанционната работа като такава би била форма на труд, налична и достъпна както за мъжете, така и за жените. Следователно наличието на висококачествени, финансово достъпни и разнообразни обществени услуги за полагане на грижи е от решаващо значение за оптималното използване на дистанционната работа. В някои държави членки съществуват финансова помощ и специфични данъчни стимули за насърчаване на грижите за децата, включително у дома, от квалифицирани специалисти, което заслужава сравнителен анализ.

4.10. Въпреки че дистанционната работа може да увеличи търсенето на някои услуги, тя може да доведе до влошаване на положението на някои МСП, в които повечето предприемачи са жени и които намират клиенти предимно сред жените по пътя им към/от работа. Това се отнася например за малките магазини за хранителни стоки и за магазините за други стоки, за пазарите и центровете за услуги. Намалването на този риск би изисквало отдалечаване от стереотипния избор на професия. Същото се отнася и за смекчаването на разликите във възможностите за дистанционна работа за жените и мъжете поради секторната сегрегация и различните възможности за дистанционна работа в различните сектори.

## 5. Начини за интегриране на равенството между половете

5.1. Въпреки че решенията относно организацията на труда се вземат от работодателите, социалните партньори, например чрез колективно договаряне, могат да играят важна роля за напредъка на дистанционната работа по начин, който да допринася за равенството между половете, като същевременно повишава производителността и благосъстоянието на работното място. В Рамковото споразумение относно дистанционната работа, сключено от социалните партньори на ЕС през

<sup>(24)</sup> <https://www.oecd.org/going-digital/bridging-the-digital-gender-divide-key-messages.pdf>.

<sup>(25)</sup> Gender Equality Index 2020: Digitalisation and the future of work („Индекс за равенството между половете за 2020 г.: дигитализацията и бъдещето на труда“), Европейски институт за равенство между половете (EIGE).



2002 г., което всички държави членки приложиха до 2008 г.<sup>(26)</sup>, се определя общата рамка на достиженията на правото на ЕС за използването на дистанционна работа по начин, при който се постига балансирано съчетаване на нуждите на работодателите и работниците. Социалният диалог е жизненоважно средство за решаване на въпроси като тези, свързани с възнагражденията, работното време, начините за свързване, здравето и безопасността и развитието на умения, в контекста на дистанционната работа. ЕИСК призовава също за разпространяване на най-добрите практики за даване на възможност на жените и мъжете да съчетават работата и семейството на равна нога, както и за насърчаване и финансиране на съвместни действия на социалните партньори.

5.2. Тъй като дистанционната работа разчита на технологичната инфраструктура и свързаността, ЕИСК подчертава, че е изключително важно да се инвестира в подходяща дигитална инфраструктура, да се осигури достъп до стабилна дигитална свързаност и подходящ хардуер и софтуер, за да се даде възможност за ефективна дистанционна работа на всички групи от обществото и да не се допуснат проблеми в която и да е област на дигитализацията на икономиката и обществото.

5.3. ЕИСК отново призовава за усъвършенстване на дигиталните умения на всички, за да се даде възможност на хората да реагират на дигиталното развитие и да го направляват, като използват пълноценно възможностите на електронното обучение. За целта е необходимо формално, неформално и самостоятелно образование и неговото валидиране, което да обхваща както основното образование, така и повишаването на квалификацията и преквалификацията в съответствие с подхода на непрекъснатото учене и ученето през целия живот. Специално внимание трябва да се обърне на уменията на жените, така че те да могат да участват равноправно и пълноценно на пазара на труда, както и да управляват практическите ежедневни въпроси, свързани с дигиталната среда.

5.4. ЕИСК подчертава необходимостта от „Пакт за полагане на грижи в Европа“, тъй като инвестирането в сектора на грижите би гарантирало предоставянето на по-качествени услуги за всички през целия живот и би признало равното участие на жените и мъжете в осигуряването на доходи и полагането на грижи. Той насърчава държавите членки да инвестират в инфраструктури за полагане на грижи от всякакъв вид. Националните планове за възстановяване и устойчивост в рамките на Next Generation EU предоставят възможност за насочване на инвестиции към сектора на грижите. ЕИСК призовава също за разпространяване на най-добрите практики за даване на възможност на жените и мъжете да съчетават работата и семейството на равна нога, както и за насърчаване и финансиране на съвместни действия на социалните партньори. ЕИСК призовава ЕК и държавите членки да преразгледат целите от Барселона<sup>(27)</sup>, за да гарантират наличието на висококачествени, гъвкави, диверсифицирани и достъпни детски заведения<sup>(28)</sup>. Той подчертава и значението на прехода от институционални грижи към услуги, предоставяни в общността, насочени към човека и предназначени за уязвими деца и възрастни със специфични нужди, както е посочено в Общите европейски насоки, публикувани от ЕК<sup>(29)</sup>.

5.5. ЕИСК насърчава държавите членки да приложат ефективно и своевременно Директивата относно равновесието между професионалния и личния живот, за да предоставят на семействата подходящи варианти за избор измежду по-равнопоставени практики, като същевременно вземат под внимание и потребностите на предприятията, по-специално на МСП. По-малките предприятия, чиято дейност по дефиниция се извършва от малки екипи, трябва да се възползват от приемствеността и стабилността на своята производствена организация дори в по-голяма степен от другите. Въз основа на извлечените до момента поуки могат да се обмислят гъвкави схеми за съчетаване на работа с физическо присъствие и варианти за дистанционна работа.

5.6. Специално внимание следва да се обърне на условията, в които се намират уязвимите групи жени, като жените с увреждания, самотните майки, възрастните жени, жените мигранти и жените от ромски произход. Женските организации и организациите, представляващи семействата, трябва да бъдат подкрепяни, включително чрез целенасочени мерки, финансирани от ЕС и с национални средства.

5.7. Следва да се въведе пълният спектър от услуги за подкрепа в случай на ситуации на насилие (тъй като домашното насилие се увеличи значително поради ограничителните мерки по време на пандемията<sup>(30)</sup>), заедно с налагането на спазването на законодателството за борба с насилието. ЕИСК настоятелно призовава държавите членки да разработят и приложат мерки за предотвратяване на всякакъв вид насилие срещу жени, било то физическо или онлайн. Необходими са по-решителни действия за справяне с насилието и сексуалния тормоз на работното място, включително в контекста на дистанционната работа. Ако не разполагат с „безопасни“ работни места (например поради дистанционна работа), лицата,

<sup>(26)</sup> <http://erc-online.eu/european-social-dialogue/database-european-social-dialogue-texts/>.

<sup>(27)</sup> В съответствие с новата Стратегия на ЕС за равенство между половете за периода 2020—2025 г.

<sup>(28)</sup> 24 Ноември 2020 г., Съвместно изявление на европейските социални партньори относно разпоредбите за полагане на грижи за децата в ЕС.

<sup>(29)</sup> <https://deinstitutionalisationdotcom.files.wordpress.com/2017/07/guidelines-final-english.pdf/>.

<sup>(30)</sup> <https://unric.org/en/who-warns-of-surge-of-domestic-violence-as-covid-19-cases-decrease-in-europe/>; <https://www.europarl.europa.eu/news/bg/press-room/20200406IPR76610/covid-19-tribavda-da-sprem-narastvaneto-na-domashnoto-nasilie-po-vreme>.

преживели домашно насилие, не са обект на никакъв социален контрол и достъпът им до съответната информация и помощ е ограничен или несъществуващ<sup>(31)</sup>. Социалните партньори следва да бъдат насърчавани и подкрепяни да разработват политики за предотвратяване на домашното насилие, включително чрез специални съвместни действия и предлагане на подходящи системи за мониторинг и докладване, като това се отнася и за случаите, когато работата се извършва дистанционно, и най-вече за тях<sup>(32)</sup>. ЕИСК приветства предложението на ЕК за решение на Съвета за упълномощаване на държавите членки да ратифицират, в интерес на ЕС, Конвенцията за насилието и тормоза от 2019 г. (№ 190) на МОТ. Той насърчава държавите членки бързо да ратифицират Конвенцията<sup>(33)</sup> и призовава ЕС да ангажира държави извън ЕС да направят същото. ЕИСК отбелязва, че Съветът е приканил държавите членки, които все още не са ратифицирали Истанбулската конвенция, да направят това, и приветства намерението на Комисията, изложено в Плана за действие на Европейския съюз за социалните права, да предложи законодателство за борба с основаното на пола насилие срещу жените, включително тормоза на работното място, основан на пола.

5.8. Въпреки че дистанционната работа не е нова форма на труд, все още има множество неизвестни последици, които заслужават допълнително проучване. Би било полезно например да се проучат въздействията на дистанционната работа и предпоставките за нея в условия, при които пандемията не е определящият фактор, като се вземат под внимание по-дългосрочните тенденции на развитие в различни сектори на икономиката и обществото. Тъй като технологичните и социалните иновации са ключът за оптималното използване на дистанционната работа и същевременно за разрешаването на проблемите, свързани с равенството между половете, ЕИСК призовава за интегриране на тези теми в политиките в областта на научноизследователската и развойната дейност и иновациите както на национално равнище, така и на равнището на ЕС. Освен това следва да се събират и споделят добри примери на съществуващи практики в ЕС, за да се насърчат напредничавите решения.

5.9. Тъй като инвестициите в универсалната техническа, социална и свързана с иновации инфраструктура заемат централно място в държавните бюджети, правилното разпределение на финансовите средства може да играе решаваща роля за напредъка на равнопоставената по отношение на половете дистанционна работа. Средствата от ЕС, в това число структурните фондове и Механизма за възстановяване и устойчивост, също следва да се използват за подпомагане на тази цел.

5.10. Свързаността е обществено явление. Необходимо е да се разработят практики на работното място, например чрез прилагане на инструменти като Споразумението между социалните партньори относно дигитализацията, като се има предвид също, че във връзка с дигитализацията EU-OSHA понастоящем подготвя кампания на ЕС „Здравословни работни места“, която ще започне през 2023 г.

5.11. ЕИСК се позовава и на Автономното рамково споразумение относно дигитализацията (AFAD)<sup>(34)</sup> и призовава ЕК да предостави специална финансова подкрепа за целенасочени съвместни действия на социалните партньори, както и подкрепа за организациите на гражданското общество, които допринасят за равновесието между професионалния и личния живот. В AFAD са описани подробно начини за решаване на въпроси, свързани с условията на свързване и откъсване от работната среда в една дигитализирана работна среда, като това включва основните причини за прекомерно свързване и продължително работно време, и вероятно ще има широк спектър от национални примери за прилагане на AFAD, включващи секторни или фирмени споразумения и документи с насоки.

5.12. Що се отнася до националните подходи по отношение на свързването и откъсването от работната среда, Франция, Белгия, Италия и Испания приеха законодателство относно правото на откъсване от работната среда с цел разясняване на правата, повишаване на осведомеността относно нуждата от промяна на моделите на работното време или дори с цел насърчаване на промяна в културата към по-здравословна организация на труда. В Нидерландия и Португалия са внесени законодателни предложения. В Германия, Ирландия, Люксембург, Литва, Малта, Словения, Финландия и Швеция се провежда дебат, докато в останалите 13 държави членки такива обсъждания не са започнали. Неотдавна ЕП гласува резолюция относно правото на откъсване от работната среда, в която призовава ЕК да предложи закон, който да позволява на лицата, които работят в дигитален формат, да се откъсват от работната среда извън работното си време, както и да установи

<sup>(31)</sup> В публикацията „Brief no 3 — Domestic violence and its impact on the world of work“ („Документ № 3 — Домашното насилие и неговото въздействие върху света на труда“) от март 2020 г. МОТ представя високата цена на домашното насилие за националните икономики. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-gender/documents/briefingnote/wcms\\_738117.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-gender/documents/briefingnote/wcms_738117.pdf).

<sup>(32)</sup> For best practice example see: Vodafone Toolkit on domestic violence and abuse at work: Recognise, respond and refer („Наръчник на фондация Vodafone за домашното насилие и тормоза на работното място: разпознаване, реакция и консултиране“) [https://www.vodafone.com/content/dam/vodcom/files/vodafone\\_domestic\\_violence\\_toolkit\\_2020.pdf](https://www.vodafone.com/content/dam/vodcom/files/vodafone_domestic_violence_toolkit_2020.pdf).

<sup>(33)</sup> <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/BG/COM-2020-24-F1-BG-MAIN-PART-1.PDF>.

<sup>(34)</sup> [https://www.ceep.eu/wp-content/uploads/2020/06/Final-22-06-20\\_Agreement-on-Digitalisation-2020.pdf](https://www.ceep.eu/wp-content/uploads/2020/06/Final-22-06-20_Agreement-on-Digitalisation-2020.pdf).

минимални изисквания за дистанционна работа и да изясни условията на труд, работното време и периодите на почивка <sup>(35)</sup>. Съществуват различни гледни точки по въпроса дали е необходимо ново законодателство или съществуващите разпоредби са достатъчни и следва да се възприеме единствено подход, основаващ се на колективното договаряне. Независимо от различните гледни точки, сред социалните партньори съществува относително широк консенсус по въпроса за това, че начините за свързване и откъсване от работната среда следва да се определят и договарят посредством социален диалог на равнището на дружеството (и/или сектора), за да се гарантира, че са адаптирани спрямо специфичните потребности на секторите, дружествата и други организации, като същевременно се отчитат нуждите на работниците, особено тяхното здраве и безопасност.

5.13. Освен това лицата, определящи политиката, следва да провеждат консултации със социалните партньори, при изготвянето на политики в областта на труда и заетостта, в това число на тези, които оказват влияние върху дистанционната работа и интегрирането на равенството между половете. ЕИСК подчертава, че въпросите, свързани с равенството между половете, следва да бъдат включени във всички области на политиката. Тъй като дистанционната работа е свързана и с ежедневието на гражданите, както и с политиките в областта на околната среда и климата, съответните организации на гражданското общество, работещи в сфери като въпросите на жените, семейството, потребителите и околната среда, следва да имат думата при изготвянето на политиките.

5.14. За да може частният сектор да получи възможности и да бъде насърчен да въвежда иновации и да инвестира в нови методи, както и да създава нови работни места по начин, насърчаващ предпоставките за равнопоставена по отношение на пола дистанционна работа, е от съществено значение ЕС да осигури благоприятни условия за предприемачество и осъществяване на стопанска дейност. Успешното управление на дистанционната работа изисква също така тясно и безпрепятствено практическо сътрудничество между публичния и частния сектор. Това се отнася например за дигиталната инфраструктура, образованието и обучението, здравните и социалните услуги, научните изследвания и иновациите.

5.15. Освен това е необходим нов начин на мислене от страна на отделния човек и на семействата. Намаляването и преодоляването на стереотипното мислене изискват по-високо равнище на осведоменост и ангажираност. Трябва активно да се насърчава и такава организационна култура, която гарантира осведоменост по въпросите на равенството между половете, като например принципите за равно заплащане, запазване на „видимостта“ на всички и др., както и подкрепа за управлението при разработването и прилагането на практики, благоприятстващи дистанционната работа. Това следва да бъде засилено например във връзка с прилагането на Директивата относно равновесието между професионалния и личния живот посредством кампании за повишаване на осведомеността. ЕИСК насърчава социалните партньори и организациите на гражданското общество да играят централна роля в това отношение и призовава както за нестереотипни семейни роли, така и за нестереотипен избор по отношение на образованието, професиите и работните места. Принципът за равенство между половете трябва да бъде интегриран и в образованието от детската градина и началното училище до професионалното обучение и университетите.

Брюксел, 24 март 2021 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Christa SCHWENG

---

<sup>(35)</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/bg/press-room/20210114IPR95618/ep-pravoto-na-otksvane-ot-rabotnata-sreda-da-bde-osnovno-pravo-v-tseliia-es>, 472 гласа „за“, 126 гласа „против“ и 83 гласа „въздържал се“.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

Следните изменения, които получиха поне една четвърт от подадените гласове, бяха отхвърлени в хода на разискването (член 59, параграф 3 от Правилника за дейността):

**Параграф 4.3 — единадесето тире**

се заличава:

4.3. С дистанционната работа могат да бъдат съотнесени следните рискове, които се срещат най-вече при предизвикателства, свързани с:

[...]

— ~~несигурността относно отговорността на работодателя за гарантиране на здравето и безопасността на работното място, условията на труд и прилагането на колективните трудови договори.~~

**Изложение на мотивите**

В достиженията на правото на ЕС са залегнали обширни и всеобхватни разпоредби, които гарантират здравето и безопасността на работното място при дистанционна работа, като това включва изрични права и задължения. В процеса на изготвяне на становището не бяха открити доказателства или дори индикации за такава несигурност.

**Резултат от гласуването:**

Гласове „за“: 103

Гласове „против“: 112

Гласове „въздържал се“: 25

**Параграф 1.4**

се изменя, както следва:

1.4. ЕИСК ~~отчита~~ счита съществуващата правна рамка, както и допълнителната рамка, уреждаща дистанционната работа, за улестни и достатъчни. Това включва Директивата за работното време, Директивата относно безопасността и здравето на работното място, Директивата за равновесието между професионалния и личния живот и Автономните рамкови споразумения на европейските социални партньори относно дистанционната работа от 2002 г., които държавите членки приложиха с помощта на различни инструменти, и относно дигитализацията от 2020 г. ЕИСК призовава за това те да бъдат приложени бързо и ефективно и да им бъде даден нов тласък, включително чрез насърчаване на колективното договаряне на национално равнище, целящо положително въздействие върху равенството между половете. Освен това ЕИСК отбелязва, че не съществува консолидирана европейска рамка за дистанционната работа. Европейският парламент посочи, че „е необходима законодателна рамка с оглед регулирането на условията на дистанционна работа в рамките на ЕС, за да се гарантират достойни условия на труд и заетост в цифровата икономика, като по този начин се допринесе за намаляване на неравенствата и преодоляване на проблема с бедността на работещите“. Поради това ЕИСК препоръчва да се направи оценка на съществуващите правила, за да се определи тяхната ефективност с оглед на бързото разрастване на дистанционната работа, осъзнаването на новите рискове и изолационните поукки. По специално Комитетът насърчава социалните партньори да преразгледат Рамковото споразумение от 2002 г. относно дистанционната работа и да му дадат нов тласък.

**Изложение на мотивите**

С предложеното изменение текстът става по-точен и по-ясен и отговаря на приложното поле на становището.

**Резултат от гласуването:**

Гласове „за“: 109

Гласове „против“: 112

Гласове „въздържал се“: 18

**Параграф 1.8**

се заличава:

~~1.8. Дистанционната работа крие риск работниците да станат невидими в работната общност, да не се използват от формални и неформални структури за подкрепа, лични контакти с колеги и достъп до информация. Това може да доведе до пренебрегване на възможностите за повишение и обучение и до липса на важна информация относно заплащането и съществуващите права на работниците. За жените това може да породи риск от изостряне на съществуващите неравенства между половете като разликата в заплащането на жените и мъжете. Предложената Директива относно прозрачността при заплащането, която Европейската комисия публикува на 4 март 2021 г., би могла да бъде важно средство за преодоляване на липсата на информация, дължаща се на факта, че дистанционните работници са невидими.~~

**Изложение на мотивите**

Предложеното изменение прави текста по-точен и по-ясен, тъй като съдържащите се в този параграф елементи вече са включени както в заключенията и препоръките, така и в основния текст на становището.

**Резултат от гласуването:**

Гласове „за“: 113

Гласове „против“: 125

Гласове „въздържал се“: 13

Следните параграфи от становището на секцията бяха изменени, за да отразят изменението, прието от Асамблеята, но получиха над една четвърт от подадените гласове (член 59, параграф 4 от Правилника за дейността):

**Параграф 3.4**

се изменя, както следва:

3.4. Една четвърт от дистанционните работници бяха родители на деца на възраст под 12 години, като 22 % от тези работници са изпитвали затруднения „много повече от другите групи при съсредоточаването върху работата и постигането на подходящо равновесие между професионалния и личния живот“<sup>(17)</sup>. Особено за жените с отговорности за полагане на грижи работата от дома беше затруднена от няколко фактора, като липса на тихо пространство, където работата би могла да се извършва без прекъсвания, но също така и липса на време за полагане на труд в съчетание с тенденциите да се работи по-дълго и да не се спазват условията за свързване и откъсване от работната среда, което изисква по-добро прилагане на съответното действащо законодателство и по-строго наблюдение от страна на инспекциите по труда. Самотните родители, 85 % от които в ЕС са жени, бяха особено уязвими, тъй като пандемията наруши и без това крехкото равновесие между професионалния и личния им живот<sup>(18)</sup>.

<sup>(17)</sup> Eurofound, 2020 г. „Living, Working and COVID-19“ („Живот, работа и COVID-19“).

<sup>(18)</sup> Gender Equality Index 2020: Digitalisation and the future of work („Индекс за равенството между половете за 2020 г.: дигитализацията и бъдещето на труда“), Европейски институт за равенство между половете (EIGE).

**Резултат от гласуването:**

Гласове „за“: 120

Гласове „против“: 111

Гласове „въздържал се“: 15

**Параграф 4.3 — дванадесето тире**

се изменя, както следва:

4.3. С дистанционната работа могат да бъдат съотнесени следните рискове, които се срещат най-вече при предизвикателства, свързани с:

[...]

— наличие на пречки за осъществяване на връзка с представители на синдикатите.

[...].

**Резултат от гласуването:**

Гласове „за“: 124

Гласове „против“: 113

Гласове „въздържал се“: 11

---



**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Единно европейско железопътно пространство“***(проучвателно становище по искане на португалското председателство)*

(2021/C 220/03)

Докладчик: **Stefan BACK**

|                                |                                                                     |
|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| Консултация                    | Португалско председателство на Съвета на ЕС, писмо от 26.10.2020 г. |
| Правно основание               | член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз         |
| Компетентна секция             | „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“     |
| Приемане от секцията           | 9.3.2021 г.                                                         |
| Приемане на пленарна сесия     | 24.3.2021 г.                                                        |
| Пленарна сесия №               | 559                                                                 |
| Резултат от гласуването        |                                                                     |
| („за“/„против“/„въздържал се“) | 149/68/10                                                           |

**1. Заключение и препоръки***Относно въпросите, повдигнати от португалското председателство*

1.1. ЕИСК счита, че въпреки че за тридесет години либерализиране е постигнато много по отношение на отварянето на пазарите и техническата хармонизация, остава още много да бъде направено на политическо, регулаторно и културно равнище. Мерките трябва да включват по-голямо внимание към развитието, адаптирането и ефективното прилагане на социалното законодателство. Те трябва да бъдат насочени към постигане на по-големия пазарен дял, предвиден в стратегията на Комисията за устойчива и интелигентна мобилност, и подобряване на екологичната и социалната устойчивост.

1.2. Необходими са мерки за улесняване на трансграничните дейности чрез намаляване на необходимостта от гранични проверки и премахване на административните проблеми и забавянията при преминаването на границите.

1.3. Приоритетите при планирането на движението, планирането на капацитета и информацията трябва да бъдат подобрени, за да се създаде възможност за по-голяма гъвкавост и за оптимизирано планиране на капацитета по отношение както на железопътната инфраструктура, така и например на терминалите с цел оптимизиране на мултимодалните потоци.

1.4. Необходими са инвестиции в инфраструктурата, но и в цифровизацията и модернизирането на подвижния състав, например цифровизация чрез внедряване на Европейската система за управление на железопътното движение (ERTMS) и устройства за автоматично скачване, включително инвестиции в справедливия преход и развитието на уменията, с цел подобряване на безпроблемните транспортни потоци и оптимизиране на използването на ресурсите, както и гарантиране на възможностите за заетост.

1.5. За да се подобри железопътният товарен превоз, ЕИСК препоръчва допълнителни мерки, напр. сътрудничество между предприятията и видовете транспорт за по-добро постигане на екологична и социална устойчивост и ефикасност, повторно въвеждане на европейска система за превози с отделни вагони, свързване на стратегическата инфраструктура (напр. пристанищата) с железопътни връзки, инвестиции в промишлени странични коловози, ангажиране на големите логистични дружества с усилията за преориентиране на потоците към други видове транспорт и гарантиране на образцово в екологично и социално отношение функциониране на всички видове транспорт.

1.6. По отношение на публичния дълг ЕИСК препоръчва да се прилага изключение от критериите от Маастрихт за публичните инвестиции в транспортна инфраструктура и след приключването на кризата, предизвикана от COVID-19. Следва да се увеличат усилията за стимулиране на инвестициите в железопътния сектор, за да се насърчи социално и екологично устойчив транспорт.

1.7. Развитието на инфраструктурата, включително своевременното изграждане на коридорите на основната мрежа на TEN-T и коридорите на мрежата за товарни превози, е от ключово значение и основателно трябва да получи висок приоритет по отношение на финансирането и планирането. С оглед на развитието на железопътната мрежа на ЕС за периода след 2030 г. е от особено значение да се пристъпи към развитието на високоскоростна мрежа, свързваща всички столици и големи градове на ЕС.

1.8. ЕИСК подчертава, че квалифицираните и мотивираните работници и добрите условия на труд са жизненоважни за успешното развитие на железопътния транспорт. Поради това е важно да бъде въведено подходящо социално законодателство, включително по отношение на командироването на железопътен персонал. ЕИСК подчертава значението в това отношение на добре функциониращ социален диалог.

1.9. Опитът от кризата с COVID-19 трябва да бъде използван за разработване на по-устойчива и ефективна железопътна система. Планирането на устойчивостта трябва да бъде прието в тясна консултация със социалните партньори.

1.10. Първоначално предвиденият статут на управител на инфраструктура несъмнено е допринесъл сам по себе си за гарантиране на разпределяне на инфраструктурен капацитет по независим, справедлив и недискриминационен начин и е подобрил доверието на операторите в справедливото третиране. Последвалите промени в регулаторната рамка в Директива 2012/34/ЕС на Европейския парламент и на Съвета <sup>(1)</sup> обаче предвиждат по-широк избор по отношение на организационния модел, като се акцентира върху независимостта на управителя на инфраструктурата по отношение на така наречените основни функции (разпределяне на слотовете, таксуване и събиране на такси) и прозрачността, предоставена чрез отделно счетоводство. Настоящите разпоредби са напълно подходящи за гарантиране на независимостта и прозрачността, необходими за доброто функциониране на вътрешния пазар.

1.11. ЕИСК подчертава, че интегрираните железопътни системи могат да гарантират справедливо разпределение също както неинтегрираните системи. ЕИСК изтъква факта, че много от държавите с големи и успешни железопътни мрежи в Европа избраха интегрирани железопътни дружества, за да осигурят синергии, по-добра координация, гъвкавост и вътрешен пазар на труда с оглед на запазването на възможностите за заетост.

1.12. Механизмът за координация между управителите на инфраструктурата и операторите, както и Европейската мрежа на управителите на инфраструктурата са съществени елементи, които спомагат за постигане на оптимизирана ефективност.

#### *Допълнителни заключения*

1.13. Управителите на инфраструктурата трябва да се съсредоточат в по-голяма степен върху учащите с недостатъчен капацитет, градските райони, трансграничните връзки, трансграничните транспортни потоци и сътрудничеството.

1.14. Възможността за координирано управление на движението и ресурсите на равнище коридор или на равнището на ЕС е интересна и трябва да бъде проучена като елемент например от въвеждането на коридорите за железопътни товарни превози или като част от коридорите на основната мрежа на TEN-T.

1.15. ЕИСК задава въпроса дали железопътният транспорт не се нуждае от промяна в културата и от подход, който е съсредоточен в много по-голяма степен върху нуждите на клиентите по отношение както на пътническите, така и на товарните превози. Европейската година на железопътния транспорт през 2021 г. би трябвало да се използва като възможност за насърчаване на тази промяна в поведението и за развитие на по-гладко сътрудничество между операторите и клиентите, както и за оптимизиране на използването възможностите, които предлага цифровизацията.

1.16. ЕИСК отбелязва, че COVID-19 доведе до забавяне или блокиране на проекти. Сега е важно да се навакса изгубеното време.

1.17. Изглежда ясно, че настоящите нужди от мерки на политиката и подобряване на железопътната система би трябвало да бъдат взети предвид, за да се осъществят целите за дела на видовете транспорт и да ѝ се позволи да изпълнява пълноценно своята роля в една устойчива европейска мултимодална транспортна система. Държавната помощ и държавната намеса остават от решаващо значение за осигуряването на основни услуги и след кризата, предизвикана от COVID-19.

---

<sup>(1)</sup> ОВ L 343, 14.12.2012 г., стр. 32.

1.18. COVID-19 се отразява негативно на всички видове пътнически железопътни превози, и особено на международните маршрути. Като се вземат предвид особеностите на железопътния сектор, загубата на приходи в него през 2020 г., която възлиза на 26 милиарда евро, загубите през 2021 г., както и очакваният бавен темп на възстановяване, за да се подпомогне развитието на пазара на железопътния транспорт и конкурентоспособността на сектора спрямо другите видове транспорт, е необходима адекватна и гъвкава финансова подкрепа за железопътните предприятия и управителите на инфраструктура, която да бъде предоставена по ефективен начин.

1.19. Обществените поръчки за услуги са от основно значение за осигуряването на достъпни, финансово поносими и приобщаващи пътнически услуги за всички. ЕИСК смята прякото възлагане на обществени поръчки за услуги за една от най-ефективните и ефикасни мерки за насърчаване на железопътните пътнически превози.

1.20. Европейската година на железопътния транспорт през 2021 г. предоставя отлична възможност да се направи преглед на развитието до момента и да се определят цели за бъдещето. С оглед на това ЕИСК призовава за обективен анализ на политиката на ЕС в областта на железопътния транспорт и нейните постижения в съответствие с посоченото в параграф 7.2 и с целите на транспортната политика, изложени в член 90 и член 91 от ДФЕС, като надлежно се взема предвид правото на адекватни обществени услуги в случай на пазарна неефективност, както е предвидено в Регламент (ЕО) № 1370/2007 на Европейския парламент и на Съвета<sup>(2)</sup> и член 14, Протокол 26 от ДФЕС и член 36 от Хартата на ЕС на основните права.

## 2. Общи бележки/Въпросите на португалското председателство

2.1. Председателството поиска становището да бъде съсредоточено върху следните три въпроса:

2.2. Какви поуки биха могли да бъдат извлечени от три десетилетия опити за либерализиране на железопътния сектор в държавите от ЕС (и Обединеното кралство)?

2.3. Подобрено ли е или увредило ли е функционирането на железопътната система обособяването в железопътната система като цяло?

2.4. Трябва ли отделянето на управителите на инфраструктурата от железопътните оператори да следва „универсален модел“, или трябва да се насърчава плурализъм на моделите?

## 3. Единно европейско железопътно пространство

3.1. Единното европейско железопътно пространство беше очертано в Бялата книга от 1996 г., озаглавена „Стратегия за съживяване на железниците на Общността“. То беше реализирано посредством четири законодателни пакета, приети през 2001 г., 2004 г., 2007 г. и 2016 г. През 2001 г. делът на железопътните товарни превози (видове наземен транспорт) беше 17,5 %, през 2006 г. — 17,0 %, а през 2018 г. — 17,9 %. Делът на железопътните пътнически превози беше 6,6 % през 2007 г., 6,6 % през 2010 г. и 6,9 % през 2018 г. (всички видове пътнически транспорт). Само наземен транспорт: 6,9 % през 2007 г., 7,0 % през 2011 г. и 7,9 % през 2018 г.<sup>(3)</sup> Въпреки еднаквата законодателна рамка, ситуацията се разви по различен начин в отделните държави членки.

3.2. В обобщение, пакетите доведоха до отваряне на националните и международните пазари на пътническите и товарните превози, техническа хармонизация, включително изисквания по отношение на инфраструктурата и подвижния състав, в това число относно общата Европейска система за управление на железопътното движение (ERTMS), която следва да се използва основно в мрежата TEN-T.

3.3. Рамката гарантира независимостта на управителите на инфраструктурата по отношение на основни функции, като например разпределянето на слотовете, и разпоредбите относно отделното счетоводство за управителя на инфраструктура.

3.4. Законодателната рамка включва и Директива 2007/59/ЕО на Европейския парламент и на Съвета<sup>(4)</sup> за сертифициране на компетентността и здравословното състояние на машинистите, включително езиковите им квалификации, в международния транспорт, и Директива 2005/47/ЕО на Съвета<sup>(5)</sup> относно условията на труд на мобилните работници, които участват в интероперативни трансгранични съобщения, и двете базиращи се на споразумения с европейските социални партньори в съответствие с член 155 от ДФЕС.

<sup>(2)</sup> ОВ L 315, 3.12.2007 г., стр. 1.

<sup>(3)</sup> От различни статистически брошури на ЕС.

<sup>(4)</sup> ОВ L 315, 3.12.2007 г., стр. 51.

<sup>(5)</sup> ОВ L 195, 27.7.2005 г., стр. 15.

3.5. Рамката предвижда също така национален механизъм за координация между управителите на инфраструктурата и операторите по отношение на целите за поддръжка и капацитет на инфраструктурата, интермодалността и оперативната съвместимост, достъпа до инфраструктурата и използването ѝ, както и интермодалността и качеството на услугите. Европейската мрежа на управителите на инфраструктурата гарантира сътрудничество и обмен на мнения.

3.6. Правилата за пътническите превози включват разпоредби относно обществените поръчки за услуги и възлагането на обществени поръчки, както и възможност за обявяване на общи правила за ценообразуването и нивото на обслужване. Общественият пътнически транспорт е регламентиран в Регламент (ЕО) № 1370/2007 относно ЗОУ (изменен с Регламент (ЕС) 2016/2338), който изисква от компетентните органи да възлагат обществени поръчки за услуги в съответствие с правилата, установени в регламента. Това включва правомощията на компетентните органи и държавите членки да налагат социални критерии, социални стандарти и прехвърляне на персонал в случай на смяна на оператора.

#### 4. Актуално състояние на изграждането — оставащи проблеми след 30 години

4.1. Почти три десетилетия на усилия за отваряне на международните и националните пазари на товарни и пътнически железопътни превози и за хармонизиране на различните технически правила и правила за безопасност, с което беше създадено единното европейско железопътно пространство, не доведоха до желаните общи резултати.

4.2. Би трябвало също така да се припомни, че по отношение на международните железопътни пътнически маршрути и развитието на капацитета на този пазарен сегмент стратегията на ЕС за устойчива и интелигентна мобилност има за цел до 2050 г. да се постигне напълно функционираща мултимодална трансевропейска транспортна мрежа (TEN-T) за устойчив и интелигентен транспорт с висока степен на свързаност. Този вид свързаност би трябвало да може да свързва големите градове в ЕС с устойчиви железопътни услуги, в състояние да заменят постепенно и поне частично вътрешноконтиненталните въздушни връзки.

4.3. Въпреки пълното отваряне на пазара, мерките за гарантиране на свободен и недискриминационен достъп до инфраструктурата, хармонизираните технически правила и административното опростяване, в железопътния транспорт все още се наблюдават значителни слабости по отношение на способността му за увеличаване на неговия относителен дял в пътническите и товарните превози. Редица слабости са очертани в работния документ на службите на Комисията от 2020 г., придружаващ нейното съобщение относно „Стратегия за устойчива и интелигентна мобилност“ („работен документ“), в който се съдържат редица предложения<sup>(6)</sup>. Подобно становище е изразено по отношение на товарните превози и в специалния доклад на Европейската сметна палата от 2016 г., озаглавен „Железопътни товарни превози в ЕС — все още липсва развитие в правилната посока“.

4.4. ЕИСК счита, че анализ, ограничен до прилагането на правната рамка на ЕС и до измерване на степента на отваряне на пазара, не е достатъчен, за да се проучат и разберат в дълбочина недостатъците на единното европейско железопътно пространство. Затова ЕИСК призовава за широкообхватен и цялостен анализ на предопределящите успеха фактори и на проблемите, включващ оценка на настоящата рамка, в това число нейното въздействие върху условията на труд, като се вземе предвид задължението по член 90 и член 91 от ДФЕС за създаване на вътрешен пазар с хармонизирани правила за международния транспорт и определяне на условията за каботаж, както и член 14 от ДФЕС относно услугите от общ икономически интерес, като надлежно се вземат предвид принципите на единния пазар и конкурентното право, предвидени за железопътния транспорт в Регламент (ЕО) № 1370/2007, и като се отчита и ролята на държавите членки в това отношение в съответствие с Протокол 26 от ДФЕС и член 36 от Хартата на ЕС на основните права.

4.5. Отварянето на пазара е постигнало неравномерен успех. Все пак има няколко примера за успех. Австрия, Германия и Швеция например са постигнали подобрени резултати във връзка с относителния дял на железопътния транспорт и обема на превозваните чрез него стоки въпреки общия спад в целия ЕС<sup>(7)</sup>.

4.6. Австрийското държавно железопътно предприятие ÖBB развива успешно мрежа за международни нощни влакови връзки за пътнически превози, докато националният му пазарен дял през 2018 г. спадна от 88,4 % на 86,5 %. От общия оборот от пътнически превози за 2019 г. в размер на 2,2 милиарда евро около 1,4 милиарда евро изглежда са свързани със задължения за извършване на обществена услуга<sup>(8)</sup>.

<sup>(6)</sup> SWD(2020) 331 final.

<sup>(7)</sup> Специален доклад на Европейската сметна палата от 2016 г. „Железопътни товарни превози в ЕС — все още липсва развитие в правилната посока“, параграфи 23—27.

<sup>(8)</sup> ÖBB Holding Geschäftsbericht, 2019 г., стр. 61 и 65—66.

4.7. Задълженията за обществени услуги са от основно значение за осигуряването на достъпни, финансово поносими и приобщаващи пътнически услуги за гражданите. Достъпът до пазара е отворен за търговски пътнически услуги, често на дълги разстояния. Трафикът на дълги разстояния и регионалният трафик обаче не могат да бъдат разделени. Всеки влак за превоз на дълги разстояния изпълнява регионални задачи за пътниците, особено когато спира в крайградски райони. Регионалните линии осигуряват необходимия брой пътници и захранват основните линии. Те също така облекчават инфраструктурата на „големите линии“ и осигуряват разпределението в района.

Държавите членки предприемат и други инициативи за създаване на ключови връзки с нови влакови услуги, включително нощни влакове, като заварените железопътни превозвачи имат водеща роля в това отношение. Всъщност такива планове вече са обявени например от Германия (ТЕЕ 2.0), Нидерландия и Швеция. ЕИСК счита, че тези инициативи показват сложността на железопътната система, и че свободният достъп до пазара — който е в сила от 2010 г. насам за международния превоз на пътници — не е подходящият инструмент за стимулиране на развитието на (международния) превоз на пътници на дълги разстояния. Необходими са политическа воля и политически решения за приоритизиране на екологосъобразните и приобщаващи решения, придружени от необходимите инвестиции и добро управление.

4.8. ЕИСК смята прякото възлагане на обществени поръчки за услуги за една от най-ефективните и ефикасни мерки за насърчаване на железопътните пътнически превози. То е гръбнакът на железопътните системи, напр. в Австрия и Швейцария, които са лидери по отношение на пазарния дял. Освен това ЕИСК отбелязва, че няма връзка между степента на отваряне на пазара и удовлетвореността на клиентите или цените на билетите.

4.9. Съгласно горепосочения работен документ на Комисията обаче продължават да съществуват редица проблеми по отношение на отварянето на достъпа до пазара и създаването на привлекателни железопътни връзки. Посочени са следните съществени елементи:

4.9.1. Наличие на подходяща информация, която да дава възможност на операторите да представят подходящи оферти в тръжни процедури, въпреки измененията, внесени в четвъртия законодателен пакет в областта на железопътния транспорт от 2016 г. с цел гарантиране на наличието на подходяща информация за участниците в тръжни процедури.

4.9.2. Достъпът до подвижен състав остава основен проблем за новите участници на пазара. Самото наличие на подвижен състав със сертифициране, което да е валидно на цялата територия на ЕС, остава сравнително оскъдно по отношение на подвижния състав както за пътнически, така и за товарни превози.

4.9.3. По отношение на наличието на подвижен състав за задължението за извършване на обществена услуга в областта на пътническите превози, разпоредбите в Регламент (ЕО) № 1370/2007 относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт дават възможност на компетентните органи да предприемат мерки за улесняване на такъв достъп, ако това се счита за необходимо.

4.9.4. Издаването на комбинирани билети за железопътния транспорт продължава да бъде проблемно, по-специално по отношение на актуалната информация за цените, резервациите и движението.

4.10. Въпреки разпоредбите в четвъртия пакет за железопътния транспорт, които дават възможност на операторите да получават единен сертификат за безопасност от Агенцията за железопътен транспорт на Европейския съюз за дейности на цялата територия на ЕС, редица правила не са хармонизирани, което означава допълнително усложняване и разходи за трансгранични дейности, и по-специално възникващи в резултат на това закъснения на граничните пропускателни пунктове. Следователно хармонизирането на тези правила може да бъде съществена задача за в бъдеще и предпоставка за бъдещи общи цифрови и автоматизирани решения.

4.11. ЕИСК подчертава, че техническата хармонизация и модернизацията на инфраструктурата са ключов фактор за постигането на добре функциониращо единно европейско железопътно пространство. Инвестициите в модернизация на инфраструктурата и подвижния състав са много скъпи. Всъщност иновациите в железопътния сектор, като напр. високоскоростния железопътен транспорт, са разработени от държавни оператори с публична подкрепа. Съществуват специални правила за държавна помощ по отношение на научните изследвания и иновациите.

4.12. ЕИСК отбелязва, че Комисията работи с железопътния сектор и държавите членки — очевидно за улесняване на преминаването на границите по коридорите за железопътен товарен превоз. ЕИСК счита, че е важно Комисията да изготви подробен списък на съществуващите пречки, включително на различните проблеми, свързани с нагласите, и да предложи решения. В този контекст ЕИСК призовава за участие на социалните партньори в подготвителната работа на Комисията.



4.13. Няколко специфични проблема се наблюдават в областта на железопътните товарни превози. Във връзка с тях в работния документ са формулирани следните изводи и предложения.

4.13.1. Отбелязва се промяна в естеството на пазара на товарни превози. По-големият дял на стоките, които изискват както гъвкавост, така и висока степен на надеждност в сложни вериги на доставки с висока стойност, поставя железопътния транспорт в неизгодно конкурентно положение поради липсата при него на точност, надеждност, предвидимост и гъвкавост. През първото тримесечие на 2018 г. например над 50 % от влаковете в алпийския коридор за товарни превози са имали закъснение от над три часа.

4.13.2. Информацията за движението е оскъдна по отношение например на местоположението на влаковете и очаквания час на пристигане. Освен това управлението на капацитета и на движението по принцип не се координират между железопътната инфраструктура и съоръженията, като например терминалите. Това представлява пречка пред оптимизациите на управлението на ресурсите.

4.13.3. Липсата на съвременни системи за автоматично скачване в ЕС, които се използват широко в останалата част на света, представлява пречка пред ефективността на отделните вагони.

4.13.4. Товарните превози са с нисък приоритет при планирането на капацитета както в трансграничен, така и в национален план.

4.13.5. Дългосрочното планиране на капацитета и разписанията възпрепятства основаните на пазара бизнес модели и прави невъзможно реагирането от страна на железопътния транспорт на краткосрочни заявки от клиенти. Даването на предимство на движението в националните граници и липсата на координиране при трансграничното планиране създават допълнителни проблеми за трансграничните товарни превози.

4.13.6. Ниската рентабилност намалява инвестициите и липсва подходяща трансгранична координация или дори координация по ключовите коридори по отношение на инвестициите в инфраструктурата.

4.13.7. Може да се надяваме, че поне част от проблемите в областта на координацията и планирането по отношение на трансграничните товарни превози могат да бъдат преодоляни в хода на провеждащата се понастоящем оценка на Регламента за създаване на европейски коридори за железопътен товарен превоз<sup>(9)</sup>.

4.14. Като цяло изглежда, че съществува необходимост от преработване на процеса на управление за железопътния капацитет, така че на операторите да се даде възможност да предоставят услуги според нуждите на клиентите си със съответната надеждност, точност и гъвкавост. Това изисква, наред с другото, всеобхватен поглед върху управлението на капацитета, включващ както пътническите, така и товарните превози, който би улеснил оптимизираното оползотворяване на капацитета.

4.15. По отношение на железопътните товарни превози изводи, подобни на изложените от Комисията в нейния работен документ, са формулирани и в горепосочения специален доклад на Европейската сметна палата относно железопътните товарни превози.

В специалния доклад са отправени редица препоръки по отношение на подобряването на функционирането на пазара на железопътни товарни превози, включително по-добър надзор с цел борба с антиконкурентни практики на заварените железопътни предприятия и управителите на инфраструктурата, подобро управление на движението в коридорите за железопътен товарен превоз, мониторинг на ефективността и по-добро насочване към потребностите от инфраструктура.

4.16. В специалния доклад на Европейската сметна палата се повдига и въпросът за машинистите, включително по отношение на езиковия режим съгласно Директива 2007/59 за сертифициране на машинисти, като се предлага езиковите изисквания, предвидени в приложение VI, точка 8, да бъдат заменени с изисквания за владеење на един-единствен език, който да се използва за целите на международния железопътен транспорт.

4.17. В специалния доклад се прави заключение, че естеството на идентифицираните стратегически и регулаторни проблеми е такова, че ако не бъдат преодоляни, допълнителното финансиране няма да може да ги разреши.

4.18. Трябва да се обърне внимание и на Декларацията на министрите относно коридорите за железопътен товарен превоз от 21 септември 2020 г., в която се подчертава важността на цифровизацията, своевременното изграждане на коридорите на основната мрежа на TEN-T и внедряването на ERTMS.

<sup>(9)</sup> ОВ L 276, 20.10.2010 г., стр. 22.



4.19. Изглежда, че е налице общо съгласие относно важността на квалифицирания железопътен персонал, работещ при добри условия на труд. Това изисква действия за предотвратяване на социалния дмпинг в железопътния сектор, който се развива успоредно с продължаващото отваряне на пазара, както се случва и в другите транспортни сектори в ЕС. Съществуващите разпоредби — като Директивата относно командироването на работници — невинаги адекватно разглеждат ситуацията на железопътните работници, тъй като не отчитат специфичните изисквания на високо мобилните работници, например в железопътния транспорт. Това създава предизвикателства и по отношение на мониторинга. Затова ЕИСК счита, че както в случая с автомобилния транспорт, може да са необходими специални правила за работещите в железопътния транспорт.

4.20. В този контекст ЕИСК също отбелязва недостатъците на социалните разпоредби и законодателството в железопътния сектор и тяхното изпълнение и прилагане, за които съобщават социалните партньори в железопътния сектор, като например прилагането на социалните клаузи на Регламента относно ЗОУ и изпълнението, мониторинга и прилагането на Директива 2005/47/ЕО относно условията на труд на мобилните работници, които участват в интероперативни трансгранични съобщения.

4.21. ЕИСК напълно подкрепя общото разбиране за значението на квалифицирания железопътен персонал с добри условия на труд и взема под внимание споразумението от 2004 г. относно времето за управление и почивка на мобилните работници, които участват в интероперативни трансгранични съобщения, сключено между социалните партньори през януари 2004 г. в рамките на социалния диалог и прилагано чрез Директива 2005/47/ЕО.

4.22. ЕИСК отбелязва, че социалните партньори са се съгласили да продължат да работят в рамките на социалния диалог за подобряване на мониторинга на изпълнението на споразумението. Чрез обща декларация те са поели ангажимент за насърчаване на трансграничните дейности, избягване на конкуренцията, основана единствено на различия в условията на труд, и поддържане на еднакви условия на конкуренция между дружествата, извършващи трансгранични дейности <sup>(10)</sup>.

По отношение на Директива 2005/47/ЕО социалните партньори подчертаха, че „едно от заключенията на проекта е, че подходящото наблюдение и прилагане на споразумението на равнището на държавите членки се възпрепятства от липсата на яснота относно националните компетентни органи. Дори когато даден орган е ясно определен — обикновено националният инспекторат по труда, той изглежда не разполага с необходимите ресурси, капацитет и/или осведоменост относно споразумението и директивата за неговото прилагане, за да изпълнява задълженията си ефективно“. ЕИСК приема, че ЕС трябва да действа.

4.23. ЕИСК отбелязва декларацията на социалните партньори във връзка с Регламент (ЕО) № 1370/2007 относно ЗОУ, в която се посочва, че „последните от конкуренцията не би трябвало да засягат условията на труд на персонала, предоставящ услуги, като се наложи изискване на национално, регионално или местно равнище по отношение на задължителните социални стандарти и/или задължително прехвърляне на персонал в случай на смяна на оператора“ <sup>(11)</sup>. Тези изисквания не се прилагат в достатъчна степен на практика, което налага необходимостта от действия на равнище ЕС. ЕИСК призовава Комисията да следи отблизо прилагането на тези разпоредби и да предприеме необходимите действия.

4.24. Изглежда е налице общо съгласие между операторите, че понастоящем секторът се нуждае от време за усвояване и адаптиране към четвъртия законодателен пакет в областта на железопътния транспорт.

## 5. Кризата с пандемията от COVID-19 — изпитание за устойчивостта

5.1. Свързаната с COVID-19 криза подложи на изпитание железопътния транспорт и го изправи пред предизвикателства, също както и всички други транспортни сектори и транспортни работници. Надеждността, безопасността и централната роля на железопътния транспорт за превода на хора и стоки представляват положителна констатация от пандемията от COVID-19, като принос за това има и железопътният персонал чрез своите усилия при много трудни обстоятелства. Държавната помощ помогна на голям брой железопътни дружества през този труден период с намаляващи обеми.

5.2. Според данните, събрани от Общността на европейските железници и инфраструктурни дружества, въздействието на COVID-19 е пагубно за всички видове пътнически железопътен транспорт и особено за международните линии. Загубите на приходи възлизат на 26 млрд. евро през 2020 г. и продължават през първите месеци на 2021 г. Освен това се очаква възстановяването да продължи с бавни темпове.

<sup>(10)</sup> Оценка на изпълнението и прилагането на Споразумението относно определени аспекти на условията на труд на мобилните работници, които участват в интероперативни трансгранични съобщения в железопътния сектор; проект „Железопътни мобилни работници“ — Съвместни заключения на европейските социални партньори в сектора на железопътния транспорт — Общността на европейските железници (CER) и Европейската федерация на транспортните работници (ETF).

<sup>(11)</sup> <https://www.etf-europe.org/resource/joint-cer-etf-opinion-protection-of-staff-september-2013>

5.3. Кризата с COVID-19 обаче доведе и до разбирането, че е нужно да се разработят мерки за устойчивост, да се подобрият съгласуваността и координацията по отношение на мрежата и да се даде по-висок приоритет на развитието на трансграничната инфраструктура<sup>(12)</sup>. Пандемията обаче показва също, че градовете играят най-важна роля за решаването на проблемите с трафика; те не бива да остават без подкрепа, ЕС трябва да им обърне възможно най-голямо внимание.

5.4. По време на пандемията държавните оператори бяха задължени да продължат услугите за превоз на пътници и товари, като същевременно гарантират безопасна експлоатация. Държавната помощ и държавната намеса често са предотвратявали срива на железопътната система с оглед на необходимостта от гарантиране на основните услуги.

## 6. Повдигнатите от председателството въпроси относно обособяването

6.1. Изглежда, че правилните отговори на двата повдигнати от председателството въпроса относно обособяването се съдържат в разпоредбите на глава II, раздели I и II от изменената Директива 2012/34/ЕС, които имат за цел да се гарантира независимостта на управлението на железопътните предприятия и управителите на инфраструктурата (раздел I) и разделението на управлението на инфраструктурата и транспортната дейност и на различните видове транспортна дейност (раздел II).

6.2. Въпросните разпоредби предоставят широк избор на варианти по отношение на организационната форма, при условие че е гарантирана независимостта на образуването, което осигурява управление на инфраструктурата, по отношение на разпределянето на влаковите маршрути и налагането на такси. Изглежда такъв е случаят и със задължението за водене на отделно счетоводство между управлението на инфраструктурата и оперативните дейности и между дейностите по пътнически и по товарни превози, както и по отношение на прозрачността относно публичните средства, които се изплащат за предоставяне на обществена услуга.

6.3. Гаранцията за неутралност по отношение на разпределянето на влаковите маршрути и налагането на такси, както и прозрачността, предвидена в разпоредбите за счетоводната отчетност, трябва да се разглеждат като полезни, тъй като гарантират равни условия на конкуренция и прозрачност.

6.4. Може да се отбележи, че големи железопътни държави като Германия, Полша, Италия и Австрия са запазили едно интегрирано железопътно предприятие, а независимостта на управителя на инфраструктурата е гарантирана по отношение на основните функции по разпределяне на слотове, определяне и събиране на такси. Франция например реинтегрира управлението и експлоатацията на инфраструктурата. Те считат, че използването на синергии, осигуряването на тясно сътрудничество и по-голяма гъвкавост, и др., са от полза за железопътната система. Трябва да се вземе предвид и ползата от наличието на голям вътрешен пазар на труда за железопътния персонал, и по-специално за професиите, свързани с безопасността, за които има здравни и психологически изисквания.

6.5. Свободата на избор на организационна форма обаче трябва да се разглежда като полезна, с оглед на което на държавите членки не бива да се налага обособяване.

## 7. Заключение бележки

7.1. От горепосоченото следва, че европейското железопътно пространство в никакъв случай не е идеално. Необходим е по-задълбочен анализ на факторите, предопределящи успеха, както и на въздействието върху условията на труд. В наличните анализи бяха оценени проблемите, свързани с прилагането на съществуващото законодателство, включително достъпа до пазара, оперативната съвместимост и техническата хармонизация, включително непълната хармонизация на оперативните и техническите правила. В тях обаче са дефинирани и проблеми, свързани с разходите, липсата на точност, липсата на подвижен състав, в състояние да се движи в целия ЕС, и общи проблеми в адаптирането към контекст на един отворен пазар. Изглежда, че не е направен анализ на възможните последици от отварянето на пазара върху условията на труд. Много елементи биха могли и би трябвало да бъдат подобрени, за да може системата да работи по-добре, да стане по-конкурентоспособна и да подобри пазарния си дял на цялата територия на ЕС, като се превърне в пълноценен участник в една ефективна устойчива мултимодална система за транспорт и мобилност, която е в услуга на потребителите и щади околната среда.

7.2. ЕИСК смята, че е време за извършване на общ преглед на железопътната система на ЕС. Поради това отправя искане за широкообхватен и цялостен анализ на факторите, свързани с успеха, и на проблемите, както и оценка на настоящата рамка, включително въздействието ѝ върху условията на труд. ЕИСК призовава за обективна оценка, като се има предвид задължението съгласно член 90 и член 91 от ДФЕС за създаване на вътрешен пазар с хармонизирани правила за международния транспорт и за определяне на условията за каботаж, като надлежно се вземат предвид разпоредбите относно

<sup>(12)</sup> Вж. например Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur „Folgerungen für die zukünftige Verkehrspolitik nach den Erfahrungen und dem Umgang mit der COVID-19 Pandemie“ („Последици за бъдещата транспортна политика след опита и действията във връзка с пандемията от COVID-19“); Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur, бр. 2 от 2020 г.

услугите от общ икономически интерес в съответствие с член 14 от ДФЕС заедно с Протокол 26 от ДФЕС и член 36 от Хартата на ЕС на основните права. Анализът следва да отчита екологичните аспекти и целите, определени в Европейския зелен пакт, ролята на железопътния транспорт като услуга от общи интерес и за социалното и икономическото сближаване, конкурентоспособността на железопътния транспорт и неговото функциониране в мултимодална трансгранична транспортна система въз основа на сътрудничество, ефективността на ресурсите, равнищата на обслужване и удовлетвореността на клиентите/потребителите, като се обърне специално внимание на въздействието върху условията на труд на служителите. Европейската година на железопътния транспорт през 2021 г. предоставя отлична възможност да се направи преглед на развитието до момента и да се определят цели за бъдещето.

Брюксел, 24 март 2021 година.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Christa SCHWENG

---

## ПРИЛОЖЕНИЕ

Следните изменения, подкрепени от повече от една четвърт от подадените гласове, бяха отхвърлени:

**Параграф 1.17**

се изменя, както следва:

*Изглежда ясно, че настоящите нужди от мерки на политиката и подобряване на железопътната система би трябвало да бъдат взети предвид, за да се осъществят целите за дела на видовете транспорт и да ѝ се позволи да изпълнява пълноценно своята роля в една конкурентоспособна, устойчива европейска мултимодална транспортна система. ~~Държавната помощ и държавната помощ~~ Секторът ще се нуждае от държавна помощ и по време на възстановяването от кризата, предизвикана от COVID-19, а държавната помощ за финансиране на задълженията за обществени услуги ~~ще продължи да бъде основен~~ от решаващо значение за осигуряването на основни услуги и след кризата, предизвикана от COVID-19.*

**Резултат от гласуването на изменението:**

Гласове „за“: 94

Гласове „против“: 119

Гласове „въздържал се“: 7

**Параграф 1.18**

се изменя, както следва:

*Обществените поръчки за услуги са от основно значение за осигуряването на достъпни, финансово поносими и приобщаващи пътнически услуги за всички. ЕИСК ~~смята~~ прякото възлагане на обществени поръчки за услуги за една от най-ефективните и ефикасни мерки за насърчаване на железопътните пътнически превози. ЕИСК отбелязва, че понастоящем преобладават прякото възлагане и развитието на регулаторната рамка с цел осигуряване на конкурентни тръжни процедури. ЕИСК очаква Комисията да представи анализ на резултатите от тази промяна на акцента по отношение на финансовата достъпност и нивото на обслужване, както е предвидено в член 11 от изменения Регламент (ЕО) № 1370/2007.*

**Резултат от гласуването на изменението:**

Гласове „за“: 97

Гласове „против“: 114

Гласове „въздържал се“: 12

**Параграф 4.6**

се изменя, както следва:

*Наблюдава се обща тенденция към използване на задължения за извършване на обществена услуга, заедно с изключителни права на движение по линии с дефицити — обикновено регионални линии — докато при линиите на дълги разстояния достъпът до пазара е отворен. ЕИСК подчертава важната роля на ЗОУ за предоставянето на финансово поносима достъпност и за осигуряването на цялостна съгласуваност на железопътната система за пътнически превози с оглед на гарантирането на достъпността. Задълженията за обществени услуги са от основно значение за осигуряването на достъпни, финансово поносими и приобщаващи пътнически услуги за гражданите. Достъпът до пазара е отворен за търговски пътнически услуги, често на дълги разстояния. Трафикът на дълги разстояния и регионалният трафик обаче не могат да бъдат разделени. Всеки влак за превоз на дълги разстояния изпълнява регионални задачи за пътниците, особено когато спира в крайградски райони. Регионалните линии осигуряват необходимия брой пътници и захранват основните линии. Те също така облекчават инфраструктурата на „големите линии“ и осигуряват разпределението в района.*

Държавите членки предприемат и други инициативи за създаване на ключови връзки с нови влакови услуги, включително нощни влакове, като заварените железопътни превозвачи имат водеща роля в това отношение. Всъщност такива планове вече са обявени например от Германия (TEE 2.0), Нидерландия и Швеция. Конкуренцията между операторите в италианската високоскоростна мрежа доведе до подобряване на качеството на услугите, по-евтини билети и по-голяма честота на услугите, което доведе до забележима степен на прелинаване от въздушен към железопътен транспорт. Подобни инициативи са планирани в Испания. ЕИСК счита, че тези инициативи демонстрират както възможностите на настоящата рамка за създаване на привлекателни и екологосъобразни транспортни алтернативи, така и необходимостта от мерки за улесняване на създаването на трансгранични връзки. ЕИСК счита, че тези инициативи показват сложността на железопътната система, и че свободният достъп до пазара — който е в сила от 2010 г. насам за международния превоз на пътници — не е подходящият инструмент за стимулиране на развитието на (международния) превоз на пътници на дълги разстояния. Необходими са политическа воля и политически решения за приоритизиране на екологосъобразните и приобщаващи решения, придружени от необходимите инвестиции и добро управление.

#### Резултат от гласуването на изменението:

Гласове „за“: 104

Гласове „против“: 112

Гласове „въздържал се“: 15

#### Параграф 4.7

се изменя, както следва:

ЕИСК отбелязва, че понастоящем преобладават прякото възлагане на обществени поръчки за услуги и развитието на регулаторната рамка с цел осигуряване на конкурентни тръжни процедури. ЕИСК очаква Комисията да представи безпристрастен анализ на резултатите от тази промяна на акцента по отношение на финансовата достъпност и нивото на обслужване, както е предвидено в член 11 от изменения Регламент (ЕО) № 1370/2007, а в анализа да бъдат включени и препоръки за система за възлагане, която да осигурява на потребителите най-добрите резултати от гледна точка на съотношението разходи/ползи. ЕИСК смята прякото възлагане на обществени поръчки за услуги за една от най-ефективните и ефикасни мерки за насърчаване на железопътните пътнически превози. То е гръбнакът на железопътните системи, напр. в Австрия и Швейцария, които са лидери по отношение на пазарния дял. Освен това ЕИСК отбелязва, че няма връзка между степента на отваряне на пазара и удовлетвореността на клиентите или цените на билетите.

#### Резултат от гласуването на изменението:

Гласове „за“: 97

Гласове „против“: 114

Гласове „въздържал се“: 12

#### Параграф 5.3

се изменя, както следва:

По време на пандемията държавните оператори бяха задължени в състояние да продължат да предоставят безопасни услуги за превоз на пътници и товари, като същевременно търпяха значително загуби, дължащи се на намаляването на товаропотока и пътникопотока, гарантират безопасна експлоатация. Държавната помощ и действията на Европейската комисия и държавите членки за оказване на финансова подкрепа на железопътния транспорт посредством улесняване на непрекъснатостта на основните услуги направиха възможно непрекъснатото функциониране на необходимия пътнически транспорт и на веригите за доставка, държавната помощ често се предпоставяла срича на железопътната система с оглед на необходимостта от гарантиране на основните услуги.

#### Резултат от гласуването на изменението:

Гласове „за“: 94

Гласове „против“: 119

Гласове „въздържал се“: 7

**Параграф 6.5**

се изменя, както следва:

По тази причина ЕИСК смята, че свободата на избор на организационна форма обаче трябва да се разглежда като е полезна, с оглед на което на държавите членки не бива да се налага отделяне. ЕИСК счита също така, че отвореният диалог между управителите на инфраструктура и операторите, въведен с четвъртия железопътен пакет, носи добавена стойност, тъй като дава възможност за обмен на съответна информация с цел подобряване на функционирането на железопътния транспорт и интермодалността.

**Резултат от гласуването на изменението:**

Гласове „за“: 95

Гласове „против“: 118

Гласове „въздържал се“: 12

---



## III

(Подготвителни актове)

## ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

559-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ —  
INTERACTIO, 24.3.2021 Г. – 25.3.2021 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет Комитета на регионите — Доклад за 2020 г. относно състоянието на Енергийния съюз съгласно Регламент (ЕС) 2018/1999 относно управлението на Енергийния съюз и на действията в областта на климата“

(COM(2020) 950 final)

и „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Оценка за целия ЕС на националните планове в областта на енергетиката и климата — Към екологосъобразен преход и насърчаване на икономическото възстановяване чрез интегрирано планиране в областта на енергетиката и климата“

(COM(2020) 564 final)

(2021/C 220/04)

Докладчик: **Lutz RIBBE**

|                                |                                                                 |
|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| Консултация                    | Европейска комисия, 11.11.2020 г. и 27.11.2020 г.               |
| Правно основание               | Член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз     |
| Компетентна секция             | „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“ |
| Приемане от секцията           | 9.3.2021 г.                                                     |
| Приемане на пленарна сесия     | 24.3.2021 г.                                                    |
| Пленарна сесия №               | 559                                                             |
| Резултат от гласуването        |                                                                 |
| („за“/„против“/„въздържал се“) | 236/4/6                                                         |

## 1. Заключение и препоръки

1.1. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) е впечатлен от добросъвестността и прецизността, с които Комисията документираща и оценява развитието на енергийния съюз. Начинът, по който се изготвят и оценяват националните планове в областта на енергетиката и климата (НПЕК), показва, че управлението на енергийния съюз функционира.

1.2. ЕИСК отбелязва с облекчение, че макар някои държави членки очевидно да изостават, целите в областта на енергетиката и климата за 2020 г. като цяло са постигнати. Този факт обаче не трябва да води до задоволство. Целите за следващите 30 години, започвайки с десетилетието от 2021 г., са много по-амбициозни. Темпът на трансформацията трябва да се увеличи значително. При това обаче не бива да се пренебрегва социалната и икономическата ситуация в отделните държави членки. В противен случай би било изложено на риск приемането на инвестициите и реформите, насочени към ускоряване на енергийния преход, от страна на обществото. Енергийната трансформация е застрашена и ако политиката обещава участието на по-широки слоеве от обществото, но в действителност не приема сериозно това обещание и не го привежда в изпълнение!

1.3. Поради това е още по-важно да се вземат под внимание не само глобалните цели (в областта на климата), но и конкретните цели, които Комисията сама си е поставила с Рамковата стратегия за устойчив енергиен съюз и пакета „Чиста енергия за всички европейци“. А в това отношение резултатът е много по-негативен.

1.4. В рамковата стратегия Комисията заяви, че най-важната цел следва да бъде гражданите да бъдат поставени в центъра на енергийния съюз. В своето съобщение относно състоянието на енергийния съюз Комисията не споменава нито дума на какъв етап се намира постигането на тази цел и какви стратегии трябва да бъдат следвани във връзка с това в бъдеще. Това е напълно неприемливо за ЕИСК.

1.5. В оценката на НПЕК Комисията застъпва становището, че в НПЕК на държавите членки се отделя твърде малко внимание на развитието на общностната енергетика. Този факт буди тревога. Разочаровашо е обаче, че Комисията не предприема нищо повече във връзка с това, освен да отправи съвсем общ призив към държавите членки. Ако амбициозните цели, както са формулирани в пакета „Чиста енергия за всички европейци“ и в рамковата стратегия за енергийния съюз, не бъдат следвани сериозно, това ще навреди не само на енергийния съюз. На карта е заложено и доверието в европейската политика като цяло.

1.6. Ето защо ЕИСК счита, че в бъдещите доклади Комисията трябва да проучи по-обстойно нивото и качеството на изпълнение, спазване и прилагане на третия енергиен пакет в държавите членки, по-специално относно това как те възнамеряват да поставят „гражданите в центъра“ на енергийния съюз. В миналото при прилагането на правилата в областта на енергетиката имаше забавяне и често се осъществяваше не в полза на гражданите.

1.7. Препоръчително е да се възприеме по-критичен подход и при разглеждането на три други цели на енергийния съюз: намаляване на енергийната зависимост чрез ограничаване на вноса на енергия, премахване на субсидиите за енергийни източници, които вредят на климата и околната среда, и поемане на водеща роля в областта на възобновяемите енергийни източници, енергийната ефективност и електромобилността. Както става ясно от съобщенията на Комисията, и трите цели не са постигнати. Не се казва нищо обаче какви са причините за това. Не се посочва и какви поуки могат да бъдат извлечени от неуспехите и какво произтича от това по отношение на по-нататъшните действия, например що се отнася до фонда за възстановяване.

1.8. ЕИСК счита, че националните планове в областта на енергетиката и климата на държавите членки показват липса на съгласуваност в европейската енергийна политика. ЕИСК счита също така, че повечето НПЕК са твърде неконкретни, особено по отношение на важните въпроси, свързани с енергийната сигурност и справедливия преход.

1.9. Поради това ЕИСК призовава Комисията при оценката на НПК да обърне по-голямо внимание на адекватността на стратегиите за справедлив преход, по-специално по отношение на постигането на следните цели:

- улесняване на прехода от едно работно място към друго;
- подпомагане на работниците, които губят работното си място в резултат на декарбонизацията (всяко загубено работно място трябва да бъде заменено най-малко с друго, равностойно работно място);
- борба с енергийната бедност и компенсиране на регресивните преразпределителни въздействия; и
- развитие на регионалния икономически потенциал, произтичащ от възобновяемите енергийни източници и новите форми на участие в производството на електроенергия.

## 2. Общи бележки относно документите на Комисията

2.1. На 25 февруари 2015 г. Комисията представи своето съобщение — „Рамкова стратегия за устойчив енергиен съюз с ориентирана към бъдещето политика по въпросите на изменението на климата“<sup>(1)</sup>. В стратегията са разгледани следните цели:

- енергийна сигурност, наред с другото, чрез намаляване на зависимостта от вноса на енергия;

---

<sup>(1)</sup> COM(2015) 80 final.

- напълно интегриран европейски енергиен пазар;
- устойчива, нисковъглеродна и екологосъобразна икономика;
- научни изследвания, иновации и конкурентоспособност, за да може Европа да се превърне в лидер в областта на възобновяемите енергийни източници в световен мащаб;
- квалификацията на европейските работници в енергийния сектор на утрешния ден;
- изграждане на доверие в инвеститорите чрез ценови сигнали, които да отразяват дългосрочните нужди и целите на политиката.

2.2. Както заяви Комисията тогава, „най-важното е, че нашата визия е за създаване на енергиен съюз, основан на гражданите, в който последните се чувстват ангажирани с енергийния преход, възползват се от новите технологии, за да намалят сметките си, участват активно на пазара, а уязвимите потребители са защитени“. Освен това тя посочи участието на заинтересованите страни в изготвянето на политиката на енергийния съюз като приоритет, а извършването на социално справедлив преход като основен принцип за справяне с управлението на енергийния преход.

2.3. В допълнение Комисията посочи необходимостта от интегрирано управление и мониторинг на енергийния съюз. ЕС прие съответното правно основание за това с Регламент (ЕС) 2018/1999 на Европейския парламент и на Съвета<sup>(2)</sup> относно управлението на енергийния съюз. Съгласно този регламент държавите членки са задължени да представят редовно национални планове в областта на енергетиката и климата (НПЕК), в които трябва да бъде описан и техният принос за постигане на целите на енергийния съюз.

2.4. В своя доклад относно състоянието на енергийния съюз през 2020 г. Комисията описва постигнатия напредък, като го систематизира в пет категории:

- декарбонизация (включително развитие на възобновяемите енергийни източници);
- енергийна ефективност, където се отделя специално внимание на принципа „енергийната ефективност на първо място“;
- енергийна сигурност (включително намаляване на вноса на енергия в ЕС, повишена гъвкавост и по-голяма устойчивост на националните енергийни системи);
- вътрешни енергийни пазари;
- научни изследвания, иновации и конкурентоспособност.

Освен това Комисията разглежда темата за „енергийния съюз в по-широката перспектива на Европейския зелен пакт“.

2.5. Въз основа на това Комисията излага идеи относно „стремежа към природосъобразно възстановяване и екологически устойчива икономика“, като разглежда на първо място съществуващите стратегии за интегриране на енергийната система и за увеличено използване на водород в Европа.

2.6. Комисията обосновава също и необходимостта от повишаване на целта за намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub> на поне 55 % в сравнение с 1990 г. и обявява стратегия за намаляване на емисиите на метан, както и „визия за енергията от инсталации, разположени в морето“. Във връзка с това тя критикува стратегиите, представени от държавите членки в рамките на НПЕК, за това, че често са неясни и недостатъчно конкретни.

2.7. Като цяло Комисията определя положението като все още незадоволително, въпреки констатацията, че целите за 2020 г. за развитие на възобновяемите енергийни източници до голяма степен са постигнати в целия ЕС. Някои държави членки ще трябва да постигнат „по-голям напредък“.

---

<sup>(2)</sup> ОВ L 328, 21.12.2018 г., стр. 1.

2.8. Тя призовава за полагане на по-големи усилия в областта на енергийната ефективност; по-специално са установени огромни пропуски, що се отнася до санирането на сгради.

2.9. За пръв път докладът е придружен от подробен анализ на енергийните субсидии <sup>(3)</sup>, в който недвусмислено се констатира, че а) все още са необходими по-надеждни данни за енергийните субсидии <sup>(4)</sup> и че б) е налице „ясна необходимост от повече усилия“ за намаляване на субсидиите за изкопаеми горива. Съществуващите понастоящем правни инструменти на равнището на ЕС са описани като недостатъчни.

2.10. Също така „не е окуражаващ“ фактът, че през последните години в тези сектори в ЕС-27 се инвестират все по-малко средства за НИРД и че Европа изостава значително в това отношение в сравнение с други икономически региони. Комисията обявява усилия например в областта на съоръженията за акумулаторно съхранение и водорода с цел стимулиране на научните изследвания и иновациите и като противодействие на спада на инвестициите, наблюдаван на национално равнище.

2.11. Констатира се, че разходите за внос на енергия отново се увеличават през последните години (на над 330 млрд. евро годишно), т.е. отново се е обърнала предишната тенденция на спад.

2.12. Комисията завършва своя доклад с потвърждението, че в контекста на кризата с COVID-19 Европа разполага с уникалната възможност да инвестира по начин, който да подпомогне възстановяването на икономиката на ЕС и едновременно с това да ускори цифровизацията и прехода към зелена икономика.

2.13. В своето съобщение относно оценката за целия ЕС на НПЕК Комисията прави положително заключение на този етап, тъй като напредъкът по отношение на намаляването на парниковите газове и развитието на възобновяемите енергийни източници е позволил през 2021 г. да се повишат значително съответните цели за 2030 г. От друга страна, Комисията признава огромната нужда от наваксване в областта на енергийната ефективност, инвестициите в научни изследвания и иновациите. С цел преодоляване на тези недостатъци е необходимо държавите членки да вземат под внимание новите възможности за финансиране съгласно многогодишната финансова рамка и Механизма за възстановяване и устойчивост.

### 3. Общи бележки на ЕИСК

3.1. На първо място, Комисията заслужава изрична похвала: степента на подробност, с която подхожда към управлението на енергийния съюз и която е отразена в обширните документи (включително приложенията), е доказателство за изключителна сериозност. Тя е напълно уместна предвид факта, че поставените досега цели в областта на климата, които следва да бъдат завишени, са постигнати (ако изобщо са постигнати) само в недостатъчна степен. Целта за постигане на неутралност по отношение на климата в Европейския съюз най-късно до 2050 г. е от епохално значение и изисква вероятно уникални в историческо отношение стратегическо планиране и координация на много различни политически подходи, които трябва да надхвърлят значително решеното досега.

3.2. В този контекст ЕИСК е напълно съгласен с Комисията, когато тя подчертава, че държавите членки трябва да разработят по-ясни стратегии и да ги приложат незабавно. При това трябва да се обърне дължимото внимание на социалните последици, последиците за заетостта и уменията и другите разпределителни ефекти, свързани с енергийния преход, както и на начините за справяне с тези предизвикателства.

3.3. Основните заключения на Комисията са разбираеми и заслужават да бъдат подкрепени. Това се отнася по-специално за констатацията, че напредъкът по отношение на целите за намаляване на емисиите на парникови газове, повишаване на енергийната ефективност и развитието на възобновяемите енергийни източници е трамплин към по-амбициозни цели.

3.4. ЕИСК изразява съгласие с Комисията и по отношение на необходимостта от нов импулс. Въпреки това щеше да бъде за предпочитане, ако Комисията беше уточнила в какво следва да се състои този нов тласък.

<sup>(3)</sup> COM(2020) 950 final, Приложение 2.

<sup>(4)</sup> Кое е учудващо предвид факта, че вече повече от 30 години се говори за необходимостта от намаляване на вредните за околната среда субсидии в ЕС.

3.5. Освен това изглежда логично, че Комисията обвързва развитието на енергийния съюз с Европейския зелен пакт и обусловената от пандемията политика за възстановяване — две концепции, които не съществуваха по времето, когато бяха разработени Стратегическата рамка за енергийния съюз и Регламентът относно управлението. ЕИСК подчертава, че европейският енергиен съюз предоставя идеална основа за действие с оглед на Зеления пакт. Поради това щеше да бъде по-важно, ако в настоящия преглед бяха посочени по-точно проявяващите се недостатъци и бяха разработени стратегии за противодействие. Това не е направено най-малко в три случая, които ще бъдат разгледани по-долу.

#### *Неизпълнение на целта „Поставяне на гражданите в центъра на енергийния съюз“*

3.6. Както се цитира в параграф 2.2, Комисията посочи значението на водена от гражданите и насочена към тях политика като *най-важната* (!) цел в Стратегическата рамка за енергийния съюз. Ето защо на тази цел би трябвало да се обърне специално внимание и в доклада относно състоянието на енергийния съюз, по-специално чрез конкретни предложения относно прозрачното и активно участие и включване на гражданите, социалните партньори и заинтересованите страни в процесите на вземане на решения, като например НПЕК, както и активното участие на пазара. Всъщност обаче аспектът на участието дори не се споменава в доклада и в него не се разглежда и въпросът за това дали предложените бъдещи мерки ще служат изрично за постигането на тази цел.

3.7. Понастоящем този проблем се появява, наред с други, и в представената от Комисията стратегия за интеграция на енергийната система, където гражданите се явяват само като потребители, а не като активни участници на пазара. Що се отнася до приоритетите, описани от Европейската комисия<sup>(5)</sup>, по-специално стратегията за използването на водорода и обявената „визия за енергията от инсталации, разположени в морето“, също е трудно да си представим, че участието на гражданите изобщо е възможно или предвидено. Поради тази причина заявеното от Комисията в нейното съобщение относно оценката на НПЕК намерение да използва новосъздадения механизъм на ЕС за финансиране на енергията от възобновяеми източници, по-специално за насърчване на разположени в морето енергийни технологии, е твърде спорно.

3.8. По този начин Комисията пренебрегва действащото европейско право, тъй като в съображение 43 от Директива (ЕС) 2019/944 на Европейския парламент и на Съвета<sup>(6)</sup> относно вътрешния пазар на електроенергия се посочва, че: „[...] общностната енергетика [се е превърнала] в ефективен и ефикасен от гледна точка на разходите начин да се отговори на нуждите и очакванията на гражданите [...]. [...] Чрез пряко ангажиране с потребителите инициативите за общностна енергетика показват потенциала си за улесняване на внедряването по интегриран начин на нови технологии и схеми на потребление, включително на интелигентните разпределителни мрежи и оптимизацията на потреблението. Общностната енергетика може също да спомогне за увеличаването на енергийната ефективност на ниво домакинство и да подпомогне борбата с енергийната бедност чрез намаляване на потреблението и по-ниски тарифи за доставка. [...] Там, където са били прилагани с успех, тези инициативи са осигурили на общността икономически, социални и екологични ползи.“ Следователно според европейския законодател общностната енергетика има потенциала да отстрани някои от недостатъците, във връзка с които Комисията изразява съжаление в своите документи. Поради това е още по-непонятно, че Комисията не разглежда този въпрос в собствените си документи. Между амбициите и реалността зее огромна пропаст, а ЕИСК все още не успява да открие реална стратегия на Комисията за превръщане на гражданите в активни партньори.

3.9. Тази критика обаче трябва да бъде отправена и към повечето държави членки. Въз основа на член 20 от Регламент (ЕС) 2018/1999 относно управлението на енергийния съюз те трябва да разглеждат общностната енергетика в своите НПЕК. В своята оценка Комисията подчертава, че държавите членки не са изпълнили това изискване или са го изпълнили само в незадоволителна степен. ЕИСК призовава Европейската комисия при предстоящото преразглеждане на Директивата за насърчване на използването на енергия от възобновяеми източници да предложи по-конкретни разпоредби за насърчване на общностната енергетика.

#### *Неизпълнение на целите „Сигурност на доставките/намаляване на вноса на енергия“*

3.10. Стратегическа цел на енергийния съюз е повишаването на енергийната сигурност, наред с другото, чрез намаляване на вноса на енергия. Комисията установява някак между другото, че няма видими доказателства за напредък, даже напротив — разходите за внос на енергия отново са се увеличили. Нарастващото значение на водорода би могло да допринесе дори за по-нататъшно увеличаване на вноса в бъдеще, тъй като в своята стратегия за използването на водорода Комисията съзнателно залага на вноса! ЕИСК очаква от Комисията ясно обяснение по този въпрос.

<sup>(5)</sup> И от германското председателство на Съвета.

<sup>(6)</sup> ОВ L 158, 14.6.2019, г. стр. 125.

3.11. Освен това ЕИСК призовава за следване на принципа за европейска солидарност при гарантирането на неизбежния внос на енергия. Едностранни национални действия като проекта за газопровод „Северен поток 2“ могат да застрашат не само опазването на климата, но и сигурността на доставките. Подобни действия, които подкопават европейската солидарност, застрашават доверието на гражданите в ЕС и имиджа на ЕС в трети държави.

*Неизпълнение на целта „Иновации, глобално лидерство“*

3.12. По отношение на иновациите също се очертава неблагоприятна картина. Описаната в доклада за състоянието на енергийния съюз ситуация във връзка с инвестициите в научни изследвания и иновации и заявленията за патенти възпрепятства гръмко заявената амбиция на енергийния съюз да поеме водеща роля в световен мащаб. С оглед на тази тревожна констатация е необходимо да се извърши точен и задълбочен анализ на грешките, така че тяхната причина да може да се определи по диференциран и прецизен начин. На тази основа следва да се разработят конкретни мерки за противодействие.

3.13. В контекста на описаното в параграфи 3.6. трябва да ясно да се заяви: не е достатъчно да се издигат едни и същи лозунги, ако те не са последвани от конкретни действия. В противен случай се поставя под въпрос доверието в европейската политика. В действителност във всички съществуващи документи на Комисията, включително стратегията за интеграция на енергийната система и стратегията за използването на водорода, не се посочват конкретни мерки, които биха могли да помогнат за постигането на горепосочените цели.

*Значение на енергийния съюз от гледна точка на социалната и регионалната политика*

3.14. В глави 2.6 и 3.3 от своя доклад относно състоянието на енергийния съюз Комисията излага и някои съображения във връзка със социалната политика. Те са правилни и ЕИСК подкрепя по-специално обвързването на помощта за възстановяване от пандемията от коронавирус с целите в областта на климата и енергетиката. Предвидените мерки за справедлив преход (just transition) също са правилни и създават основа за успешно спечелване на населението за постигането на целите в областта на климата и енергетиката. Дали по този начин действително ще може да бъде наложен принципът „никой да не бъде изоставен“, ще зависи конкретно от привеждането в действие и финансирането на отделните инструменти и от тяхното конкретно прилагане на национално равнище.

3.15. Както беше посочено в предходни становища<sup>(7)</sup>, ЕИСК е убеден, че не само трябва да се използват ресурсите за социално и регионално сближаване и възстановяване, така че да се подпомогне смекчаването на последиците от изменението на климата и енергийния преход, но политиките в областта на климата и енергетиката трябва (и могат) също да бъдат конфигурирани така, че да допринасят за социалното и регионалното сближаване. Подобни подходи вече съществуват, като някои от тях дори са представени в съобщението относно оценката на НПЕК, като например проектите за изграждане на соларни паркове в бивши зони за добив на кафяви въглища в Португалия и Гърция или много стратегическата финансова подкрепа за произвеждащите потребители в Литва. При все това тези примери са всичко друго, но не и универсална практика или преобладаваща тенденция.

3.16. Така възниква риск енергийният преход да увеличи социалните и регионалните различия, например ако Комисията осъществи интеграцията на енергийната система, развитието на водородната инфраструктура и насърчаването на енергията от разположени в морето инсталации съгласно планираното, тъй като тогава централизираните подходи ще бъдат предпочетени за сметка на децентрализираните решения.

3.17. Във всеки случай успоредното изграждане на централизирани и децентрализирани инфраструктури е проблематично и рискува да доведе до погрешно насочени инвестиции. Например между всеобхватната мрежа от водородни тръбопроводи и изграждането на районни топлофикационни мрежи в нискотемпературен режим, както е описано в съобщението на Комисията относно оценката на НПЕК, съществува конкуренция по отношение на ползването. Поради това ЕИСК припомня, че е необходимо да бъдат взети съответните решения по принципните въпроси в интерес на инвестиционната сигурност<sup>(8)</sup>. Те са от стратегическо значение и за успеха на енергийния съюз, но не са взети под внимание в разглежданите тук документи.

3.18. Както в почти всички документи за енергийната политика на Комисията в последно време, цифровизацията не играе никаква роля в доклада относно състоянието на енергийния съюз. И все пак цифровизацията разкрива интересни концепции като интелигентни микромрежи и интелигентни пазари, микротърговия, виртуални електроцентрали и т.н. Всичко това може да допринесе за по-висока ефективност и ефективност на вътрешния енергиен пазар, включително чрез засилване на ролята

<sup>(7)</sup> ОВ С 47, 11.2.2020 г., стр. 30; ОВ С 62, 15.2.2019 г., стр. 269.

<sup>(8)</sup> ОВ С 429, 11.12.2020 г., стр. 85



на активните потребители. Комисията е разгледала макар и накратко този въпрос в рамковата стратегия за енергийния съюз<sup>(9)</sup>. Непонятно е, че Комисията пренебрегва този аспект в доклада относно състоянието на енергийния съюз, още повече че използването на цифрови технологии трябва да се проучи внимателно от гледна точка на тяхната целесъобразност и възможни етични проблеми, преди всичко по отношение на суверенитета на данните.

3.19. Във всеки случай следва да се следи цифровизацията да се планира така, че да е в интерес на крайните потребители. Гражданите все още очакват нарастващата цифровизация да доведе до по-добри услуги, като например ежедневна смяна на доставчика, незабавна обратна връзка при неизправни измервателни уреди или подозрителни модели на ползване, както и безпроблемни процедури за свързване на собственото производство към мрежата.

#### 4. Конкретни бележки

*Относно глава „Декарбонизация“ в Доклада за състоянието на енергийния съюз*

4.1. Комисията с право отбелязва, че използването на енергия от възобновяеми източници е свързано с множество предимства. Кой обаче ще спечели от тези предимства, ще зависи в решаваща степен от това дали енергийният преход ще бъде по принцип децентрализиран или централизиран<sup>(10)</sup>. Комисията не споменава нищо по този въпрос в своя доклад.

*Относно глава „Енергийна сигурност“ в Доклада за състоянието на енергийния съюз*

4.2. Комисията основателно отделя значително внимание на въпроса за „сигурността на доставките“ и в този контекст на „енергийната сигурност“, чието значение за икономиката е неизмеримо голямо. Наред с класическия въпрос за зависимостта от вноса на първо място трябва да се помисли и за издръжливостта спрямо външни атаки, например вследствие на киберпрестъпност. Последните проучвания в тази връзка<sup>(11)</sup> показват, че най-добрата стратегия за постигане на висока издръжливост е да се укрепят децентрализираните структури, които притежават капацитет на енергиен остров. Комисията следва да отчете този извод в по-голяма степен.

4.3. Безспорно е, че „чистият“ водород ще допринесе за сигурна откъм доставки европейска енергийна система в бъдеще. ЕИСК препраща към своите становища относно стратегията за използване на водорода<sup>(12)</sup> и стратегията за интеграция на енергийната система<sup>(13)</sup>.

4.4. И в този случай трябва да се мисли не само в голям мащаб (включително развитието на инфраструктури за внос на водород). Съществуват различни иновативни, екологосъобразни и преди всичко регионални или местни решения, които могат да бъдат приложени директно на място (включително регионално производство на водород или синтетични горива на базата на електроенергия). Това ще повиши сигурността на доставките, ще намали зависимостта от вноса и ще насърчи местната заетост под формата на зелени работни места и добавена стойност в регионите. На микропредприятията, малките и средните предприятия също следва да се даде възможност да участват в Зеления пакт и да се възползват от него, което ще повиши допълнително приемането на Зеления пакт и на енергийния преход.

*Относно глава „Вътрешен енергиен пазар“ в доклада за състоянието на енергийния съюз и доклада за напредъка в областта на вътрешния енергиен пазар*

4.5. Комисията заявява, че с пакета за чиста енергия се създават по-благоприятни условия за насърчаване на участието на потребителите на енергийните пазари и еднакви условия на конкуренция за нови участници на пазара. В действителност обаче в това отношение са от значение единствено разпоредбите на Директивата за вътрешния пазар на електроенергия. Все още не е възможно да се определи до каква степен държавите членки са приложили ефективно тези разпоредби. Поради това заключението на Комисията е прибързано. ЕИСК настоятелно призовава да бъде извършена спешно сериозна оценка на важната цел за участието на потребителите — също и с оглед на въздействията на политиката на преразпределение по отношение на участието на домакинства с по-ниски доходи.

<sup>(9)</sup> COM(2015) 80 final, стр. 13.

<sup>(10)</sup> ОВ С 429, 11.12.2020 г., стр. 85.

<sup>(11)</sup> Вж. Hirschl, B., Aretz, A., Bost, M., Tapia, M., и Gößling-Reisemann, S. (2018 г.): Vulnerabilität und Resilienz des digitalen Stromsystems, Schlussbericht. Berlin, Bremen (Окончателен доклад „Уязвимост и издръжливост на цифровата електроенергийна система“), който може да бъде изтеглен на адрес: [www.strom-resilienz.de](http://www.strom-resilienz.de).

<sup>(12)</sup> ОВ С 123, 9.4.2021 г., стр. 30.

<sup>(13)</sup> ОВ С 123, 9.4.2021 г., стр. 22.

4.6. Комисията подчертава значението на пазарните ценови сигнали, по-специално за инвеститорите. Това несъмнено е съществен аспект. В този случай обаче се изисква по-диференциран подход. Повечето пазари за електроенергия на едро отразяват краткосрочни цени. Дали те изобщо представляват сигнали за инвеститорите е спорен въпрос в енергийната икономика. ЕИСК вече посочи това в предходни становища<sup>(14)</sup>. Поради това не е целесъобразно в този контекст Комисията да говори за „вътрешен енергиен пазар“, без да прави разграничения. От съществено значение за успеха на енергийния съюз е ново структуриране на пазара, поне в областта на електроенергията. Пълната отговорност за балансирането на енергията от възобновяеми източници сама по себе си не е достатъчна. Поради това ЕИСК призовава Комисията да изложи възможно най-скоро своите съображения за нова структура на пазара. Във връзка с това е важно да се гарантира, че за всички участници на пазара се прилагат еднакви условия на пазарите на балансираща и регулираща енергия. Това е безусловно необходимо и за успеха на интеграцията на енергийната система<sup>(15)</sup>.

4.7. Същевременно е необходимо да се вземе предвид, че целите за сигурност на доставките и неутралност по отношение на климата не могат да бъдат постигнати единствено посредством ценови сигнали.

4.8. В доклада за напредъка в областта на вътрешния енергиен пазар Комисията много основателно подчертава, че създаването на условия за конкуренция на равнището на производството и доставката трябва да остане приоритет за националната енергийна политика и енергийната политика на ЕС. Тя обаче оставя без отговор въпроса какво конкретно означава това. Твърдението, че единствено чрез свързването на пазарите може да се насърчава конкуренцията, е неправилно и не съответства на европейското законодателство, залегнало в пакета за чиста енергия. При прилагането на принципите за разпределяне на преносната способност и управление на претоварването съгласно член 16 от Регламента за пазара на електроенергия следва да се вземе под внимание географското местоположение на държавите членки, което би могло да оправдае и удължаване на крайния срок за изграждането на капацитет. Във всеки случай от съществено значение за активната конкуренция е преди всичко достъпът до пазара, по-специално за по-малките участници. В това отношение значителен принос може да има и цифровизацията.

4.9. Освен това в доклада за напредъка в областта на вътрешния енергиен пазар Комисията посочва също така, че топлоелектрическите централи, като например газовите електроцентрали с комбинирано производство на топлинна и електрическа енергия, могат да осигурят наистина значителна гъвкавост на системата, но неподходящо разработени механизми за осигуряване на капацитет могат сериозно да нарушат функционирането на вътрешния пазар. Във връзка с това ЕИСК препраща към позицията си, изразена в становище TEN/625. Той призовава Комисията да извърши критична оценка на съществуващите в държавите членки механизми за осигуряване на капацитет също и по отношение на спазването на изискванията по член 22 от Регламента относно вътрешния пазар на електроенергия, които предвиждат, наред с другото, допустима стойност на емисиите от 550 г CO<sub>2</sub>/кВт/ч.

4.10. В доклада за напредъка в областта на вътрешния енергиен пазар Комисията припомня, че операторите на преносни или разпределителни системи като цяло са изключени от притежаването и експлоатацията на системи за съхранение на електроенергия. Като цяло ЕИСК приветства това решение<sup>(16)</sup>, което следва да позволи на операторите на разпределителни системи да притежават и експлоатират системи за съхранение на електроенергия с оглед на обслужването на мрежата. Комитетът счита също така, че това трябва да се съпътства от укрепване на интелигентните пазари, за да бъдат стимулирани операторите на съоръжения за съхранение на енергия да следват сигналите на операторите на мрежи и да конфигурират своите съоръжения за съхранение на енергия така, че те да обслужват системата. Мрежовите оператори се нуждаят от подходящи стимули, за да изпращат сигнали.

4.11. Разпределителните мрежи играят основна роля за създаването на интелигентни пазари и като цяло за успешен енергиен преход. Поради това в бъдеще енергийната политика на Съюза трябва да бъде насочена в по-голяма степен към тяхното модернизиране.

4.12. ЕИСК споделя разбирането на Комисията, че Директива 2003/96/ЕО на Съвета<sup>(17)</sup> за данъчно облагане на енергийните продукти и електроенергията вече не постига основната си цел. Поради това Комитетът подкрепя намерението на Комисията и призовава за амбициозно преработване на тази директива и на други механизми за постепенно премахване на субсидиите за изкопаеми горива и за интернализиране на външните разходи.

4.13. ЕИСК набляга отново на въпроса за енергийната бедност и призовава Комисията да предприеме конкретни мерки, надхвърлящи абстрактните насоки за определение и обсерватория. ЕИСК многократно е подчертавал, че широкото участие на гражданите в областта на енергетиката е един от многото подходи, който може да помогне за подобряване на положението.

<sup>(14)</sup> ОВ С 82, 3.3.2016 г. стр. 13.

<sup>(15)</sup> ОВ С 364, 28.10.2020 г., стр. 158.

<sup>(16)</sup> ОВ С 288, 31.8.2017 г., стр. 91.

<sup>(17)</sup> ОВ L 283, 31.10.2003 г., стр. 51.

4.14. Във връзка с това ЕИСК припомня своята позиция, че е особено важно да не се допусне създаване на енергийно общество на две скорости. Не бива да се допуска от енергийния преход да спечелят само финансово обезпечени и технически добре оборудвани домакинства, а всички останали домакинства да бъдат принудени да поемат разходите. Гражданите, засегнати от енергийна бедност, по принцип не са най-силните в политически план. Поради това Комисията следва да положи повече усилия, за да се гарантира, че държавите членки активно се стремят да се борят ефективно с енергийната бедност: както планираната вълна на енергийно саниране в сградния сектор, така и активното участие на гражданите в производството на електроенергия от възобновяеми източници могат да допринесат за облекчаване на енергийната бедност. Следва също така да се отбележи, че евентуалното разширяване на търговията с емисии към секторите на отоплението и транспорта може да окаже въздействие върху справедливото разпределение.

*Относно глава „Научни изследвания, иновации и конкурентоспособност“ в доклада относно състоянието на енергийния съюз*

4.15. ЕИСК се опасява, че една от причините за изоставането на ЕС в някои области, като например слънчевите и литиевоионните батерии, е твърде слабото търсене. Ето защо ЕИСК призовава Комисията да приеме по-широка стратегия: ЕС се нуждае от активни инициативи в областта на промишлената политика, за да пречупи господстващото положение на пазара, което има Китай. Предложението на Комисията за Регламент относно акумулаторните батерии е пример за стъпка в правилната посока. Освен това следва да бъдат укрепени децентрализираните структури в бъдещата енергийна система. Това ще стимулира търсенето например на акумулаторни батерии, ще създаде икономии от мащаба и ще направи акумулаторните батерии привлекателни в ценово отношение.

*Относно глава „Енергийният съюз в по-широката перспектива на Зеления пакт“ в доклада за състоянието на енергийния съюз*

4.16. ЕИСК подкрепя Комисията в нейните усилия за насърчаване на амбициозни споразумения в областта на изменението на климата по целия свят. За тази цел е необходимо да бъде въведено мито за гранично данъчно изравняване във връзка с по-амбициозно и по-конкретно интегриране на действията в областта на климата (и други цели за устойчиво развитие) в международните търговски споразумения<sup>(18)</sup>.

*Относно съобщението за оценката на НПЕК*

4.17. ЕИСК не може да разбере защо Комисията ограничава своята критика относно недостатъчната оценка на потенциала на възобновяемите енергийни източници до сектора на разположените в морето инсталации за производство на енергия. Комитетът призовава Комисията да се откаже от собственото си едностранчиво предпочитание към енергийни технологии, разположени в морето, в ущърб на фотоволтаиците и вятърната енергия на сушата и да представи отделни стратегии за развитие на последните две технологии.

4.18. ЕИСК отбелязва със задоволство, че Комисията оценява потенциална на възобновяемите енергийни източници за създаването на работни места. Той обаче подчертава, че пълноценното използване на този потенциал няма да се осъществява автоматично, а изисква активна политика, по-специално по отношение на качеството на работните места. В този контекст е напълно непонятен фактът, че Комисията обръща толкова малко внимание на фотоволтаиците, още повече, че — както се посочва в съобщението — това е секторът с най-интензивна заетост.

4.19. ЕИСК призовава Комисията при предстоящото преразглеждане на Директивата за насърчаване на използването на енергия от възобновяеми източници да формулира правилата за тържните процедури по начин, който да улесни участието на общности за възобновяема енергия и МСП.

4.20. ЕИСК изразява съгласие с Комисията относно неотложната необходимост от инвестиции в районни топлофикационни системи. Следва да бъде създадена инициатива за тази цел.

4.21. Поглътителите на CO<sub>2</sub> са важен инструмент за борба с изменението на климата. Въпреки това е необходимо е да се обърне сериозно внимание на загрижеността, изразена в НПЕК на държавите членки, във връзка с нарастващите природни смущения. Поради тази причина кредитите от сектора на ЗПЗГС винаги следва да се разглеждат единствено като допълнение към други варианти за смекчаване на последиците от изменението на климата.

Брюксел, 24 март 2021 година.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Christa SCHWENG

<sup>(18)</sup> ОВ С 81, 2.3.2018 г., стр. 44.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно стратегия на ЕС за намаляване на емисиите на метан“**

(COM(2020) 663 final)

(2021/C 220/05)

Докладчик: **Udo HEMMERLING**

|                                                           |                                                                 |
|-----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| Консултация                                               | Европейска комисия, 27.11.2020 г.                               |
| Правно основание                                          | член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз     |
| Компетентна секция                                        | „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“ |
| Приемане от секцията                                      | 9.3.2021 г.                                                     |
| Дата на приемането на пленарна сесия                      | 24.3.2021 г.                                                    |
| Пленарна сесия №                                          | 559                                                             |
| Резултат от гласуването<br>(„за“/„против“/„въздържал се“) | 252/5/4                                                         |

## 1. Заключение и препоръки

1.1. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) подкрепя целите и принципната насоченост на стратегията на ЕС за метана към по-нататъшно значително намаляване на емисиите на метан с оглед на действията в областта на климата.

1.2. Разбираемо е концентрирането върху секторите, които отделят значителни емисии на метан, по-специално селското стопанство, енергетиката и управлението на отпадъците.

1.3. Стратегията за метана следва да бъде свързана със стратегиите за биоикономиката и за кръговата икономика.

1.4. Изрично се подкрепя акцентът върху по-ефективно отчитане на емисиите на метан и върху международните инициативи за тяхното намаляване. Това е свързано с факта, че емисиите на метан често произхождат от децентрализирани и разпръснати източници по международните вериги за производство и доставки.

Към стратегията на ЕС за метана се предлагат следните допълнения:

1.5. До голяма степен разпръснатите източници на метан и сложното отчитане на емисиите на метан често затрудняват наблюдаването на емисиите. Подобреният мониторинг би трябвало да се развива по уеднаквен и съпоставим начин за съответните сектори като селското стопанство, енергетиката, отпадъците и химическата промишленост.

Прякото включване на разпръснати емисии на метан в система за търговия с емисии на парникови газове съответно директното определяне на цените им е често трудно и дори невъзможно. Доколкото обаче е възможно, следва да се продължи с измерването на емисиите от точкови източници, като се прилага един и същ подход към всички източници на емисии.

1.6. В своите планове в областта на климата държавите членки следва да посочват състоянието и потенциала за използване на биогаз от течен и оборски тор, от биологични отпадъци, от отпадъчни води, от депа за отпадъци и от рудничен газ и да определят мерки за увеличаване на използването му.

1.7. В селското стопанство все още съществува значителен потенциал за намаляване на емисиите на метан преди всичко чрез ферментация на течен и оборски тор в инсталации за биогаз и напредък при храненето и отглеждането на селскостопански животни и употребата на торове с ниски емисии. Този потенциал следва да бъде конкретизиран допълнително в хода на изпълнението на стратегията на ЕС за метана.

1.8. При управлението на отпадъците разделното събиране и оползотворяване на биогенни отпадъци постепенно следва да се превърне в стандарт в целия ЕС. Това създава предварителните условия за по-нататъшно предотвратяване на емисиите на метан в този сектор.

## 2. Обобщение на стратегията за метана на Европейската комисия

2.1. Метанът представлява 10,5 % от общите емисии на парникови газове в ЕС от 3,76 милиарда тона еквивалент на CO<sub>2</sub> (2018 г.). От 1990 г. насам емисиите на метан са намалени с почти 34 %.

2.2. В стратегията за метана се разглеждат основните антропогенни емисии на метан, както и секторите с емисии — селското стопанство (53 % от емисиите на метан в ЕС), отпадъците (26 % от емисиите на метан в ЕС) и енергетиката (19 % от емисиите на метан) и се предлагат съответни мерки за тяхното намаляване. Следователно естествените емисии на метан, напр. от диви преживни животни или от блата, не са част от стратегията.

2.3. В световен мащаб намаляването на емисиите на метан може да има важен принос за смекчаване на последиците от изменението на климата. Намаляването наполовина на настоящите емисии на метан в света ще доведе до ефект на охлаждане в световен мащаб от 0,18 градуса по Целзий до 2050 г.

2.4. ЕС е източник на 5 % от емисиите на метан в световен мащаб. Съюзът допринася допълнително за значителни емисии на метан в трети държави чрез вноса на изкопаем газ, нефт и въглища. Поради тази причина Европейската комисия предлага да се предприемат действия за намаляване на тези емисии по международните вериги за доставки.

2.5. Европейската комисия предлага значително подобряване на отчитането и докладването на емисиите на метан.

2.6. В стратегията за метана не се разглежда отделно настоящото състояние на научните познания относно особеното въздействие на метана като краткотраен парников газ (вж. точка 3).

## 3. Състояние на познанията относно въздействието на метана върху климата и последиците за политиката за неутралност по отношение на климата

3.1. Едно от основните свойства на метана (CH<sub>4</sub>) като парников газ е, че той има относително кратък жизнен цикъл и се разгражда в атмосферата във вода (H<sub>2</sub>O) и CO<sub>2</sub> за период от около 12 години. Това има решаващи последици за неговото въздействие върху климата и сравнението с CO<sub>2</sub>, който се използва като референтна стойност при изчисляването на отпечатъка върху климата.

3.2. CO<sub>2</sub> е стабилен в атмосферата и за разлика от метана не се разлага, поради което той се счита за дълготраен парников газ („stock gas“). В резултат на това емисиите на CO<sub>2</sub> продължават да се натрупват в атмосферата например чрез изгарянето на изкопаеми горива (*ceteris paribus*) и по този начин постоянно увеличават концентрацията на CO<sub>2</sub>.

3.3. За разлика от това емисиите на краткотрайни парникови газове („flow gases“) като метан се компенсират чрез естествения им процес на разлагане. Краткият жизнен цикъл следователно означава, че емисиите се компенсират сами чрез разграждането, което при стабилни емисии води до стабилна концентрация в атмосферата.

3.4. Наред с краткотрайността на метана от решаващо значение за въздействието върху климата е и неговият произход, тъй като при разлагането му се освобождава парниковият газ CO<sub>2</sub>. CO<sub>2</sub>, получен в резултат от разлагането на биогенния метан (например при храносмилането на преживните животни или отглеждането на мокър ориз), преди това е бил отстранен от атмосферата посредством фотосинтеза чрез растежа на растенията и следователно по принцип участва в кръговрат, което не променя концентрацията на CO<sub>2</sub> в атмосферата.

3.5. За разлика от това, разлагането на изкопаемия метан (например от добив на природен газ, нефт или въглища) в CO<sub>2</sub> и вода представлява допълнителен източник на CO<sub>2</sub> в атмосферата и по този начин повишава концентрацията на CO<sub>2</sub> в нея.

3.6. От тези характеристики на метана произтичат редица последици за въздействието върху климата и формулирането на политиката в областта на климата. Това се отнася по-специално за целта за неутралност по отношение на климата. Постоянните емисии на (биогенен) метан като краткотраен парников газ водят в средносрочен план до постоянна концентрация на метан в атмосферата, която упражнява постоянно въздействие върху радиационния баланс на климатичната система и следователно оказва траен ефект върху температурата. Ако емисиите на метан намалят, това ще понижи концентрацията в атмосферата, което ще доведе до намаляване на въздействието върху радиационния баланс и по този начин до понижаване на температурата (охлаждащ ефект).

3.7. За разлика от това, постоянните емисии на  $\text{CO}_2$  водят до увеличаване на концентрацията на  $\text{CO}_2$  в атмосферата, докато източникът на  $\text{CO}_2$  отделя емисии. Дори след прекратяване на емисиите на  $\text{CO}_2$  генерираната в резултат на това концентрация на  $\text{CO}_2$  остава в атмосферата и по този начин води до продължително нарушаване на радиационния баланс и траен ефект на затопляне.

3.8. Поради това за постигането на неутрално по отношение на климата въздействие са необходими различни подходи по отношение на краткотрайните и дълготрайните парникови газове. За да се върне трайното покачване на температурата, предизвикано от продължителното въздействие на  $\text{CO}_2$  върху радиационния баланс, до температурното ниво преди емисиите на  $\text{CO}_2$ , е необходимо активно намаляване на концентрацията на  $\text{CO}_2$  в атмосферата чрез понижаване на  $\text{CO}_2$ . Съответно, за да се поддържа температурното ниво стабилно в случай на непрекъснати (неизбежни) емисии на  $\text{CO}_2$ , добавеното количество  $\text{CO}_2$  трябва постоянно да се извлича от атмосферата („нетни нулеви“ емисии). Това е отразено в целта за неутралност на парниковите газове. При (биогенните) източници на метан обаче се постига неутрално по отношение на климата въздействие дори при стабилни емисии, докато компенсирането на емисиите на метан, преизчислени в еквиваленти на  $\text{CO}_2$ , чрез извличане на парникови газове от атмосферата води до охлаждащ ефект.

3.9. Поради това „нетната нулева“ стойност, изразена в еквиваленти на  $\text{CO}_2$ , не представлява адекватен подход на политиката по отношение на метана като краткотраен парников газ. Например в новозеландския *Zero Carbon Act* (Закон за нулеви въглеродни емисии) се обръща специално внимание на емисиите на метан. Въздействието на краткотрайните парникови газове върху климата следва да бъде отразено посредством по-подходящи показатели в балансите на емисиите на парникови газове. (Вж. трудовете на Оксфордския университет по този въпрос: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/ab6d7e>).

#### 4. Намаляване на емисиите на метан — допълнителни бележки

4.1. Промяната на поведението на потребителите със сигурност има потенциал да намали емисиите на парникови газове. Това се отнася и за храненето — по-специално препоръката за намаляване на консумацията на животински продукти. В политиката в областта на климата обаче трябва да се вземе под внимание фактът, че в едно отворено общество става въпрос за доброволни промени в поведението на хората.

4.2. В селското стопанство наред с възможностите за намаляване на емисиите на метан в животновъдството трябва да се вземат под внимание и връзките със земеползването. По-конкретно преживните животни са от основно значение за използването и поддържането на пасищата. От гледна точка на политиката в областта на климата тяхното опазване от своя страна е много важно поради задържания в хумуса на почвите  $\text{CO}_2$ .

4.3. По отношение на метановите газове от депа за отпадъци, от пречиствателни станции за отпадъчни води или от изведени от експлоатация въглищни мини в някои държави от ЕС все още не са взети всеобхватни предварителни мерки за тяхното улавяне и използване като източник на енергия.

4.4. Що се отнася до събирането на отпадъци, в много държави членки все още няма всеобхватни системи за разделно събиране и оползотворяване на биогенни отпадъци. Това възпрепятства максималното предотвратяване на емисиите на метан чрез компостиране или ферментация (биогаз) при третирането на биологични отпадъци.

4.5. По отношение на вноса на изкопаеми горива, като природен газ, нефт и въглища, ЕС все още не е поставил никакви специални изисквания относно опазването на природата, околната среда и климата. Обявеното разработване на изисквания за намаляване на емисиите на метан следва да бъде част от по-широка инициатива за намаляване на екологичния отпечатък от този внос на енергоносители в рамките на Зеления пакт.

4.6. В хода на мониторинга на антропогенните емисии на метан, който предстои да бъде разширен, следва да се посочат индикативно и естествените емисии на метан, за да се получи цялостна представа.



4.7. В европейските мрежи следва да се насърчават научните изследвания, развойната дейност и по-нататъшното навлизане на пазара на технологии за намаляване на емисиите на метан, като се включат икономическите и социалните партньори.

Брюксел, 24 март 2021 година.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Christa SCHWENG

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно указания за трансевропейската енергийна инфраструктура и за отмяна на Регламент (ЕС) № 347/2013“**

(COM(2020) 824 final — 2020/0360 (COD))

(2021/C 220/06)

Докладчик: **Philippe CHARRY**

|                                                           |                                                                               |
|-----------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| Консултация                                               | Европейски парламент, 18.1.2021 г.<br>Съвет на Европейския съюз, 19.1.2021 г. |
| Правно основание                                          | член 172 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз        |
| Компетентна секция                                        | „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“               |
| Приемане от секцията                                      | 9.3.2021 г.                                                                   |
| Приемане на пленарна сесия                                | 24.3.2021 г.                                                                  |
| Пленарна сесия №                                          | 559                                                                           |
| Резултат от гласуването<br>(„за“/„против“/„въздържал се“) | 252/3/5                                                                       |

## 1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК подкрепя адаптирането на европейските правила относно трансевропейските енергийни мрежи (TEN-E) спрямо целите на Зеления пакт за „снабдяване с чиста, достъпна и сигурна енергия“, което включва по-специално декарбонизацията на енергийната система, преходът към неутралност по отношение на климата, развитието на възобновяемите източници на енергия, енергийната ефективност и предотвратяването на риска от енергийна бедност. За тази цел той взема под внимание факта, че Европа се нуждае от енергийна система, която да гарантира сигурността на енергийните доставки за всички държави от ЕС, достъпа за всички до енергия на достъпна цена въз основа на бърза електрификация, която върви ръка за ръка с удвояване на дела на производството на електроенергия от възобновяеми източници. ЕИСК отправя искане предложените правни основания за регламента да бъдат допълнени с изрично позоваване на член 194 от ДФЕС.

1.2. ЕИСК припомня необходимостта от постигане на всички цели на енергийната политика, осъществявана посредством Регламента за TEN-E. Тъй като енергийните мрежи играят съществена роля за баланса, издръжливостта и развитието на енергийната система, ЕИСК отправя искане регламентът да се впише по-ясно в динамика на интеграция на енергийната система, за да се насърчава всяка форма на декарбонизирана енергия, както и да се направи така, че всяка форма на нарушаване на интеграцията да стане невъзможна.

1.3. ЕИСК приканва Комисията, Съвета и Парламента да насърчават източниците на енергия без въглеродни емисии при зачитане на технологичната неутралност. Той призовава също така за подкрепа на усилията, полагани в рамките на проекта за международен експериментален термоядрен реактор (ITER), за да се постигне чиста и финансово достъпна енергия за всички отбъд 2050 г. ЕИСК би искал да види проекти, посветени на създаването на предпоставки за епоха на водорода и синтеза.

1.4. ЕИСК отправя искане да се даде приоритет на иновациите и проектирането на енергийни мрежи, които имат за цел намаляване на загубите на енергия, свързани с преноса.

1.5. Що се отнася до вятърната енергия от разположени в морето инсталации, ЕИСК призовава да се даде приоритет на проектите за радиално свързване и да се направи цялостна екологична оценка на тази технология.

1.6. ЕИСК отправя искане проектите, свързани с инфраструктура за пренос на природен газ, да не се изключват от критериите на регламента за допустимост като проекти от общ интерес или от взаимен интерес.

1.7. Комитетът би желал в предложението за регламент да се използва формулировката „възобновяеми и/или декарбонизирани“ вместо „възобновяеми“ в критериите за допустимост за проекти от общ интерес и проекти от взаимен интерес.

1.8. ЕИСК отправя искане в регламента да бъдат изрично упоменати целите на Съюза за снабдяване на цялото население с енергия на достъпна цена и за осигуряване на високо ниво по отношение на качество, безопасност, равно третиране и насърчаване на универсалния достъп и на правата на ползвателите.

1.9. По отношение на управлението ЕИСК отправя искане прибягването до делегирани актове от страна на Комисията да бъде ограничено до стриктния минимум и да се въведе управление с множество участници, в което да бъдат привлечени представителите на гражданското общество — браншови организации, профсъюзни организации на работниците, сдружения на ползвателите и др.

1.10. ЕИСК предлага с регламента да се въведе отговорност на Съюза по отношение на финансирането на проектите от общ интерес, като начините на финансиране се съчетават, без да бъдат подреджани в йерархия.

1.11. За да се осигури направляване на общия баланс на системата и на непрекъснатостта на снабдяването от страна на преносните мрежи за свръхвисоко напрежение на равнището на ЕС, ЕИСК отправя искане към Комисията да проучи възможността за трансевропейски оператор на електропреносните мрежи за свръхвисоко напрежение, който да е едновременно интегриран и децентрализиран.

## 2. Общи бележки

2.1. Комисията предлага преразглеждане на правната уредба, свързана с трансевропейските енергийни мрежи (TEN-E).

2.2. В приетия през 2013 г. Регламент (ЕС) № 347/2013 на Европейския парламент и на Съвета <sup>(1)</sup> бяха определени правилата за разработване и оперативна съвместимост на трансевропейските енергийни мрежи. В предложението си Комисията подчертава, че регламентът е допринесъл за осъществяването на целите на енергийната политика на ЕС, съгласно които се предвижда увеличаване на междусистемните връзки на цялата територия на Съюза.

2.3. Въпреки това при извършената от Комисията оценка се стига до заключението, че „настоящата уредба не се е доказала като достатъчно гъвкава, за да се адаптира към целите на политиката на Съюза, които се променят“, поради което Комисията предлага преразглеждане на посочения регламент.

2.4. С тази актуализация се изменят по-специално условията за подбор на проектите от общ интерес с оглед на тяхното финансиране от ЕС, като по-специално се въвежда изискването проектите да отговарят на критерия за устойчивост и да спазват принципа на „ненанасяне на вреда“ така, както е предвиден в Зеления пакт.

2.5. Предложението променя категориите инфраструктура, които отговарят на условията за финансова помощ в рамките на политиката за TEN-E, като се премахва подкрепата за нефтената и газовата инфраструктура.

2.6. Предложението поставя специален акцент върху електроенергийните мрежи, разположени в морето, и тяхната интеграция с инфраструктурата на сушата благодарение на създаването на единно звено за контакт.

2.7. Целта е да се отчита в по-голяма степен водородната инфраструктура, включително транспорта и някои видове електролизатори.

2.8. В проекта на регламент се насърчава развитието на интелигентни електроенергийни мрежи, с цел да се улесни бързата електрификация и да се увеличи производството на електроенергия от възобновяеми източници.

2.9. Нови разпоредби целят да стимулират инвестициите в интелигентните мрежи с цел интегриране на екологичните газове (като биогаз и възобновяем водород) в съществуващите мрежи. Обръща се внимание на модернизацията на електроенергийните мрежи, както и на мрежите за съхранение и за пренос на въглерод.

---

<sup>(1)</sup> ОВ L 115, 25.4.2013 г., стр. 39.

2.10. Предлагат се нови разпоредби, с цел да се подкрепят по-добре проектите за междусистемни връзки с трети държави — например със западните Балкани — проектите от взаимен интерес, които демонстрират приноса си за общите цели на Съюза в областта на енергетиката и климата, свързан със сигурността на доставките и декарбонизацията.

2.11. Предложението преразглежда рамката за управление съгласно заявената цел за подобряване на планирането на инфраструктурата и гарантиране на привеждането му в съответствие с целите в областта на климата и принципите на интеграция на енергийната система на ЕС. В него се предвижда да се осигури по-голямо участие на заинтересованите страни в целия процес и укрепване на ролята на Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество между регулаторите на енергия (ACER), както и засилен надзор от страна на Комисията.

2.12. Предлагат се и различни мерки за опростяване на административните процедури, така че да се ускори изпълнението на проектите.

### 3. Конкретни бележки

3.1. Разглежданото предложение се вписва в рамките на европейската енергийна политика така, както е определена в договорите <sup>(2)</sup>, Регламента относно управлението на Енергийния съюз <sup>(3)</sup>, развитието на трансевропейските мрежи <sup>(4)</sup>, както и в обширен „пакет“, в който се определя новата стратегия на Европейския съюз: „превръщането на ЕС в справедливо и благоденстващо общество с модерна, ресурсно ефективна и конкурентоспособна икономика“ <sup>(5)</sup>. Така ЕС се стреми да съчетае общностни цели — функционирането на енергийния пазар, сигурността на енергийните доставки, енергийната ефективност, спестяването на енергия, разработването на възобновяеми енергийни източници, борбата с изменението на климата, взаимната свързаност на енергийните мрежи, без да се засяга „правото на дадена държава членка да определя условията за използване на енергийните си ресурси, да избира между различни енергийни източници и да определя общата структура на енергийното си снабдяване“. Затова ЕИСК отправя искане предложеното правно основание на регламента да бъде допълнено с изрично позоваване на член 194 от ДФЕС.

3.2. ЕИСК подкрепя адаптирането на европейските правила към целите на Зеления пакт за „снабдяване с чиста, финансово достъпна и сигурна енергия“, което включва по-специално декарбонизацията на енергийната система, преходът към неутралност по отношение на климата, развитието на възобновяемите източници на енергия, енергийната ефективност и предотвратяването на риска от енергийна бедност.

3.3. ЕИСК подкрепя целта за постигане на неутралност по отношение на климата до 2050 г. и на по-високи равнища на намаляване на емисиите на парникови газове до 2030 г. За тази цел той взема под внимание факта, че Европа се нуждае от енергийна система, която да гарантира сигурността на енергийните доставки за всички държави от ЕС, достъпа за всички до енергия на достъпна цена въз основа на бърза електрификация, която върви ръка за ръка с удвояване на дела на производството на електроенергия от възобновяеми източници, като се гарантира също така декарбонизация на газовия сектор и се използват по-широко иновативни решения.

3.4. В съобщението си, озаглавено „Гласък за неутралната по отношение на климата икономика: Стратегия на ЕС за интеграция на енергийната система“ <sup>(6)</sup>, Комисията подчертава, че „координираното планиране и функциониране на енергийната система като едно цяло, обединяващо различни енергоносители, инфраструктури и сектори на потреблението, е пътят към ефективната, финансово достъпна и дълбока декарбонизация на европейската икономика“. Освен това Комисията изтъква факта, че „днешната енергийна система все още се основава на редица успоредни, вертикални енергийни вериги за създаване на стойност, които обвързват по негъвкав начин специфични енергийни ресурси със специфични сектори на крайното потребление“, и че моделът „на отделни и несвързани области не може да доведе до неутрална по отношение на климата икономика“.

3.5. В периода между 50-те и 70-те години на XX в. интегрирани енергийни системи (производство — пренос — разпределение) съществуваха на национално или регионално равнище, в определени сектори или по-общо във всички европейски държави. От 80-те години на XX в. изграждането на вътрешни европейски пазари, основаващи се на четирите основни свободи на движение, доведе до поредица от „нарушавания на интеграцията“ и отваряне за конкуренция с цел да се насърчат качеството и ефективността в полза на потребителите.

<sup>(2)</sup> ОВ С 326, 26.10.2012 г., стр. 134.

<sup>(3)</sup> ОВ L 328, 21.12.2018 г., стр. 1.

<sup>(4)</sup> ОВ С 115, 9.5.2008 г., стр. 124, ОВ С 202, 7.6.2016 г., стр. 125, ОВ С 202, 7.6.2016, стр. 125.

<sup>(5)</sup> COM(2019) 640 final.

<sup>(6)</sup> COM(2020) 299 final.

3.6. ЕИСК одобрява стратегията за интеграция, която трябва да обхване всички измерения на европейската енергийна политика. Това предполага постепенно да се изгради отново интеграция и да бъде спряна всяка нова инициатива за нарушаване на интеграцията, която би довела до засилено изграждане на „несвързани области“, докато целта е да се гарантира координираното планиране и функциониране на енергийната система. ЕИСК отправя искане регламентът да се впише в динамика на интеграция на енергийната система и да бъде спряна всяка форма на нарушаване на интеграцията.

3.7. ЕИСК изтъква необходимостта да се постигнат всички цели на енергийната политика, осъществявана посредством Регламента за TEN-E. Енергийните мрежи осигуряват взаимовръзките между производители и ползватели. Те образуват нещо като „ядрото на реактора“ на енергийната система. Би било от полза разглежданото предложение за регламент да се впише в по-голяма степен в тази динамика на интеграция, като в него бъде включено развитието на „произвеждащите потребители“ и на кооперациите, и то да не се ограничава до скромно упоменаване на интеграцията в съображение 13, така че да може да постигне основната си цел, а именно баланс, издръжливост и развитие на енергийната система. С оглед на тази цел е необходимо да се уточни мащабът на развитие на междусистемния преносен капацитет между всяка държава членка, където усилията би трябвало да се съсредоточат повече върху премахването на участъците с недостатъчен капацитет, отколкото върху общите средни стойности (10 % през 2020 г., 15 % през 2030 г.). ЕИСК счита, че в представеното предложение се наблюдава забележителна липса на амбиция и средства.

3.8. ЕИСК приканва Комисията, Съвета и Парламента да насърчават източниците на енергия без въглеродни емисии при зачитане на технологичната неутралност. Той подкрепя и усилията, полагани в рамките на проекта за международен експериментален термоядрен реактор (ITER), за да се постигне чиста и финансово достъпна енергия за всички отвъд 2050 г. При проектирането на енергийните мрежи трябва да се даде приоритет на иновациите и ефективността на инфраструктурата и на намаляването на високите разходи поради загуби на енергия, свързани с преноса.

3.9. ЕИСК разбира значението, отредено на вятърната енергия от разположени в морето инсталации. Той би желал да се даде приоритет на проекти за радиално свързване. ЕИСК би желал да се изготви цялостна екологична оценка на съвкупността от разположени в морето вятърни електрогенериращи инсталации, като се вземат предвид демонтирането и рециклирането на вятърните турбини. Впрочем създаването на единно звено за контакт за мощностите за производство на енергия от вятъра, разположени в морето, може да доведе до голяма административна тежест, без да са налице признати ползи, тъй като броят на проектите, при които е необходимо искане за разрешение от няколко държави членки, е твърде ограничен. Освен това похвалното желание за планиране на мощностите за производство на енергия от вятъра, разположени в морето, намира израз в ненужно ограничителен механизъм за определяне на целеви мощности, които противоречат на предвидените в националните планове в областта на енергетиката и климата цели, както и на предвидената в договора свобода на избор на енергийния микс.

3.10. ЕИСК поставя под въпрос намерението на Комисията да изключи напълно подкрепата за газовата инфраструктура, като се има предвид че понастоящем тя е безусловно необходима за сигурността на доставките в някои региони на ЕС, и че природният газ се разглежда като преходен източник на енергия<sup>(7)</sup>, който е по-малко вреден от въглицата или нефта. В предходни становища ЕИСК вече заяви, че инфраструктурата за природен газ потенциално ще може да се използва повторно за газ от възобновяеми източници и че поради това е целесъобразно инвестициите в нея да продължат<sup>(8)</sup>. Поради тези причини ЕИСК изразява желание природният газ да не се изключва, докато не бъде действително заменен от други източници на енергия на съпоставима цена. ЕИСК отправя искане проектите, свързани с инфраструктура за пренос на природен газ, да бъдат считани за допустими съгласно критериите на регламента, за да бъдат избирани като проекти от общ интерес или проекти от взаимен интерес.

3.11. ЕИСК констатира, че повтарящото се упоменаване на „възобновяемостта“ в критериите за подбор на проекти<sup>(9)</sup> оставя известно съмнение дали се вземат предвид проектите за пренос на декарбонизирана енергия, от които все пак ЕС има жизненоважна нужда, за да постигне свързаното с климата измерение на своите цели. Поради тази причина ЕИСК би желал в проекта на регламент да се предпочете формулировката „възобновяеми и/или декарбонизирани“.

3.12. ЕИСК не споделя идеята за посочения в съображение 46 „триетапен подход“, който да се прилага спрямо финансирането на инвестициите в проекти от общ интерес и който се състои в това пазарът „да се ползва с приоритет при инвестирането“, тъй като става въпрос за инфраструктура от съществено значение за изпълнението на целите на ЕС, поради което подходът трябва да почива на общностните принципи на солидарност или изравняване посредством съчетаване на различните начини на финансиране, без те да бъдат подреждани в йерархия. ЕИСК предлага с регламента да се въведе отговорност на Съюза по отношение на финансирането на проектите от общ интерес, като начините на финансиране се съчетават, без да бъдат подреждани в йерархия.

3.13. В качеството си на представител на организираното гражданско общество, ЕИСК придава много голямо значение на правата на ползвателите, по-специално населението, както и на демократичното управление.

<sup>(7)</sup> Заклучения на Европейския съвет, 10–11 декември 2020 г.

<sup>(8)</sup> COM(2020) 301 final (ОВ C 123, 9.4.2021 г., стр. 30).

<sup>(9)</sup> Например в член 4.3 или Приложение IV към COM/2020/824 final.

3.14. Тъй като е загрижен да не се допуска развиване на енергиен съюз, в който има неравенство, и да се подобри положението на населението, което живее в енергийна бедност и с ниски доходи, ЕИСК потвърждава заявеното в многобройни предходни становища<sup>(10)</sup> по отношение на определянето като приоритетен критерий при подбора на проекти от общ интерес на необходимостта цялото население да бъде снабдявано с енергия на достъпна цена съгласно целите на Съюза за „високо ниво по отношение на качество, безопасност и достъпност, равно третиране и насърчаване на универсалния достъп и на правата на ползвателите“<sup>(11)</sup>. Ето защо ЕИСК отправя искане в регламента да бъде включено изрично упоменаване на целите на Съюза за снабдяване на цялото население с енергия на достъпна цена и за осигуряване на високо ниво по отношение на качество, безопасност и достъпност, равно третиране и насърчаване на универсалния достъп и на правата на ползвателите.

3.15. По отношение на управлението в разглежданото предложение се придава прекомерна тежест на ролята на Комисията и на ACER (би било целесъобразно прибавянето до делегирани актове, предвидено в член 3, да бъде ограничено до стриктния минимум), без обаче да се разглеждат начините за намаляване на съществуващите асиметрии във връзка с информацията и правомощията, така че да се създаде управление с множество участници, което да разчита в по-голяма степен на представителите на гражданското общество — браншови организации, профсъюзни организации на работниците, сдружения на ползвателите и т.н., в това число в регионалните групи. ЕИСК призовава използването на делегирани актове от страна на Комисията да бъде сведено до стриктния минимум и да се въведе истинско управление с участието на множество заинтересовани страни.

3.16. Предвид спецификите на електроенергийните мрежи ЕИСК предлага Комисията да проучи заедно с всички заинтересовани страни и да отвори за широка консултация проект за създаване на трансевропейски оператор, който да бъде едновременно интегриран и децентрализиран и да се основава на многостепенно управление:

- той следва да бъде интегриран, за да осигурява направляване на общия баланс на системата и на непрекъснатостта на снабдяването от страна на преносните мрежи за свръхвисоко напрежение на равнището на ЕС, и да бъде натоварен със задачи и задължения за извършване на обществена услуга/услуги от общоевропейски интерес, като същевременно се отчита фактът, че такъв публичен оператор ще трябва да разчита на националните и поднационалните оператори и следователно ще трябва да бъде
- децентрализиран до равнището на най-удачната териториална мрежа предвид характеристиките на всяка държава членка.

ЕИСК отправя искане Комисията да проучи възможността за трансевропейски оператор на електропреносните мрежи за свръхвисоко напрежение.

Брюксел, 24 март 2021 година.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Christa SCHWENG

<sup>(10)</sup> ОВ С 429, 11.12.2020 г., стр. 77, ОВ С 47, 11.2.2020 г., стр. 98, ОВ С 14, 15.1.2020 г., стр. 105, ОВ С 353, 18.10.2019 г., стр. 96, ОВ С 353, 18.10.2019 г., стр. 79, ОВ С 282, 20.8.2019 г., стр. 51, ОВ С 262, 25.7.2018 г., стр. 86, Информационен доклад на ЕИСК относно „Оценка на европейския енергиен съюз — социалното и общественото измерение на енергийния преход“.

<sup>(11)</sup> ОВ С 115, 9.5.2008 г., стр. 308.



**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет — Премащане към следващото ниво на Митническия съюз: план за действие“**

(COM(2020) 581 final)

(2021/C 220/07)

Докладчик: **Anastasis YIAPANIS**

|                                |                                                             |
|--------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| Искане за консултация          | Европейска комисия, 11.11.2020 г.                           |
| Правно основание               | член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз |
| Компетентна секция             | „Единен пазар, производство и потребление“                  |
| Приемане от секцията           | 2.3.2021 г.                                                 |
| Приемане на пленарна сесия     | 24.3.2021 г.                                                |
| Пленарна сесия №               | 559                                                         |
| Резултат от гласуването        |                                                             |
| („за“/„против“/„въздържал се“) | 259/0/6                                                     |

## 1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК приветства много конкретния план за действие за следващите пет години в подкрепа на националните митнически органи. След като бъде изпълнен, наред с извършването на редовни оценки на въздействието, той ще доведе до действителна модернизация на митническите служби в целия ЕС.

1.2. Въпреки че модернизацията започна през 2016 г. с въвеждането на Митническия кодекс на Съюза (МКС) <sup>(1)</sup>, неотдавнашните развития като нарастващите търговски потоци, процъфтяващия сектор на електронната търговия, избягването на мита и ДДС, незаконния трафик и занижаването на стойността на стоките изискват незабавна, координирана реакция. Излизането на Обединеното кралство от Митническия съюз (МС) вече създава по-голямо работно натоварване и особени предизвикателства за митническите органи.

1.3. Такъв амбициозен план изисква подходящо споделяно финансиране. ЕИСК не е сигурен, че всички държави членки са готови да приемат предложения график и да осигурят своя дял от паричните средства.

1.4. Спешно са необходими засилено сътрудничество и оперативна съвместимост между митническите и другите правопривлащащи органи и администрации. Споделянето на най-добри практики също би могло да повиши продуктивността на митническите служби, а правилното управление на голямото количество налични данни би могло да даде възможност за въвеждане на интелигентен надзор на веригите на доставки и за подобряване на възможностите за прогнозиране.

1.5. На митническите органи следва да се предоставят подходящи ресурси за всички нефинансови отговорности, като същевременно се въведат минимални стандарти за контрол и за необходимия брой служители. ЕИСК счита за изключително важно възможно най-скоро да се приемат актове за изпълнение на Регламента относно надзора на пазара <sup>(2)</sup>.

1.6. Изключително дългият процес на одобрение за следващата многогодишната финансова рамка (МФР) и трудностите, пред които са изправени лидерите на ЕС-27 при договарянето на много важни действия, излагат на риск както правилното възстановяване на икономиката на ЕС, така и незабавната подкрепа, необходима както на гражданите, така и на предприятията.

1.7. ЕИСК препоръчва незабавно да се проучи включването на технологията на блоковата верига в предложения план за действие. Освен това технологичният напредък и съществуващите иновативни решения, които роботиката и изкуственият интелект предлагат, биха могли да се приложат лесно, като дадат незабавни подходящи резултати.

<sup>(1)</sup> ОВ L 269, 10.10.2013 г., стр. 1

<sup>(2)</sup> ОВ L 169, 25.6.2019 г., стр. 1.

1.8. ЕИСК предлага да се обърне специално внимание на най-уязвимите входни и изходни пунктове и оценява положително факта, че силата на митническия съюз се определя от най-слабото му звено. С една съответстваща на изискванията, по-координирана и интегрирана система за управление на риска биха се намалили различията между органите и биха се укрепили най-слабите звена във веригата. Поради това се приветства новата стратегия за управление на риска, обявена за второто тримесечие на 2021 г.

1.9. Трябва да бъдат осигурени специални финансови средства за взаимното свързване на системата за контрол на вноса 2 (СКВ 2) с другите електронни системи. ЕИСК подчертава значението на правилното управление на такава сложна мрежа.

1.10. ЕИСК изтъква необходимостта от осигуряване на достатъчно човешки ресурси, както и на подходящо обучение за тези служители за извършването на анализ на данните преди натоварването и преди пристигането на стоките. Комитетът вече призова „да се разработят общи рамки за обучение въз основа на рамката на ЕС за компетенциите в митническата сфера“<sup>(3)</sup>.

1.11. Създаването на център на ЕС за данъчна информация в рамките на мрежата за борба с данъчните измами Eurofisc е значително подобрение и ЕИСК очаква с нетърпение оценката на Комисията в тази връзка.

1.12. Електронната търговия е много важен сектор за МСП. ЕИСК е обезпокоен, че в съобщението не се споменава създаването на благоприятна рамка за МСП в рамките на този амбициозен план за действие.

1.13. ЕИСК счита, че платформите разполагат с важни данни, които митническите органи биха могли да използват, но за целта ще са необходими конкретни инвестиции в ИТ софтуер, като например автоматизирани роботизирани системи. Те следва да получат финансиране за събиране на данни, които иначе не биха им били необходими. ЕИСК обаче приветства настоящото преразглеждане от Комисията на ролята и задълженията на онлайн пазарите.

1.14. Необходимо е бързо да се извърши цялостен анализ на международните системи на Съюза за сътрудничество и административна взаимопомощ по митнически въпроси. Това би довело до по-добро правоприлагане.

1.15. ЕИСК приветства и заявява пълната си подкрепа за предложението за внедряване на среда за обслужване на едно гише.

1.16. ЕИСК е обезпокоен, че ако спорното предложение за проект за митническа агенция на ЕС не бъде прието от държавите членки, управлението на такава сложна и взаимосвързана система би довело до допълнителна тежест за службите на Комисията.

1.17. ЕИСК е твърдо убеден, че включването на социалните партньори и организациите на гражданското общество ще спомогне за изпълнението на такъв амбициозен план за действие и същевременно ще гарантира широкото разпространение на ползите, които той носи както за обществеността, така и за предприятията.

## 2. Въведение

2.1. Митническият съюз на ЕС съществува от 1968 г. и се занимава с цялата търговия със стоки в 27-те държави членки. Всяка година митническият съюз улеснява търговията със стоки на стойност над 3,5 трилиона евро, като всяка секунда митническите органи на ЕС обработват 27 декларирани артикула.

2.2. На 28 септември 2020 г., следвайки политическите насоки, обявени от председателя на Комисията Урсула фон дер Лайен в началото на мандата ѝ, Европейската комисия (ЕК) публикува амбициозен план за действие за модернизиране на митническия съюз, който предвижда до 2025 г. той да стане по-интелигентен, по-опростен и по-ефективен в цифрово отношение. Това би оказало положително въздействие както върху приходите на ЕС, така и върху сигурността и безопасността на европейските граждани. Освен това предприятията биха имали полза от по-опростено и по-бързо извършване на задълженията си за докладване.

---

<sup>(3)</sup> Становище на ЕИСК относно „Създаване на инструмент за финансово подпомагане за оборудване за митнически контрол като част от Фонда за интегрирано управление на границите“ (ОВ С 62, 15.2.2019 г., стр. 67).

2.3. ЕИСК вече подчерта, че „наличието на ефективен митнически съюз е *conditio sine qua non* за процеса на европейска интеграция, за да се гарантира ефективно, сигурно и прозрачно свободно движение на стоки, с максимална защита на потребителите и на околната среда, най-добра заетост и ефективна борба срещу измамите и фалшификациите“<sup>(4)</sup>.

2.4. Поради това ЕИСК приветства много конкретния план за действие за следващите 5 години, с 30 планирани и разпределени по график действия в рамките на четири стратегически категории на политиката в подкрепа на националните митнически органи: управление на риска, управление на електронната търговия, насърчаване на спазването на разпоредбите и митнически органи, които действат като едно цяло.

2.5. Настоящата митническа система показва недостатъци и слаби звена, като в същото време голямото количество данни, споделяни между митниците във всички държави членки, не се използва ефективно. Европейският парламент и Европейската сметна палата вече изразиха загрижеността си относно загубата на приходи в резултат на неефективен митнически контрол върху внасяните стоки.

2.6. Митата представляват важна част от бюджета на ЕС, като на тях се дължат около 14 % от общите приходи. Службата на Комисията за борба с измамите (OLAF) съобщи, че митническите измами са широко разпространени, и препоръча събирането на мита в размер на над 2,7 милиарда евро за периода 2017—2019 г. Фалшифицираните вносни стоки от трети държави се оценяват на 121 милиарда евро годишно, а нарушенията на правата на интелектуална собственост генерират продажби в размер на над 83 милиарда евро и водят до загуба на данъци в размер на 15 милиарда евро.

2.7. Положителното е, че почти 100 % от митническите декларации се изпращат по електронен път.

### 3. Общи бележки

3.1. Митническият съюз се нуждае от бързи инвестиции за координирана модернизация както на софтуерния, така и на човешкия капацитет. Въпреки че модернизацията започна през 2016 г. с въвеждането на Митнически кодекс на Съюза<sup>(5)</sup>, нарастващите търговски потоци, процъфтяващият сектор на електронната търговия, избягването на мита и ДДС, незаконният трафик и занижаването на стойността на стоките изискват незабавна и координирана реакция. Освен това митническите органи отговарят за проверката на стоки за много нефинансови цели. ЕИСК оценява положително факта, че силата на митническия съюз се определя от най-слабото му звено, и поради това предлага да се обърне специално внимание на най-уязвимите входни и изходни пунктове. Държавите членки следва да се възползват в пълна степен от новия инструмент за оборудване за митнически контрол, който е специално разработен да помага при закупуването, поддръжката и подмяната на съвременен митнически оборудване.

3.2. Излизането на Обединеното кралство от Митническия съюз (МС) вече създава по-голямо работно натоварване и специфични предизвикателства за митническите органи. Очаква се броят на митническите декларации да нарасне значително, заедно с повторното въвеждане на митническия контрол.

3.3. Необходимо е бързо да се осигурят засилено сътрудничество и оперативна съвместимост между митническите и другите правоприлагащи органи и администрации. ЕИСК вече предупреди, че „далеч не е оптимално сътрудничеството между различните органи и институции в държавите членки — полицейски, разузнавателни, съдебни, митнически и данъчни“<sup>(6)</sup>.

3.4. Митническите органи са силно ангажирани в борбата с тероризма и организираната престъпност. Само през 2019 г. митническите органи са иззели 400 тона наркотици, 3699 броя огнестрелни оръжия и 3,5 милиарда къса тютюн и цигари. 11,5 % от всички декларации за парични средства са били неверни, което възлиза приблизително на 331 милиона евро<sup>(7)</sup>.

3.5. Управлението на данните е изключително важно за сектор, в който се използват големи количества декларации, информация за продукти, данъци и т.н. Овластяването на голямото количество налични данни би представлявало незабавно и значително подобрение на настоящата митническа система и също така би улеснило по-добрия и категоричен отговор на нарастващите предизвикателства. Това също така би дало възможност за интелигентен надзор на веригите на доставки и за подобряване на възможностите за прогнозиране.

<sup>(4)</sup> ОВ С 367, 10.10.2018 г., стр. 39.

<sup>(5)</sup> ОВ L 269 10.10.2013 г., стр. 1.

<sup>(6)</sup> ОВ С 246, 28.7.2017 г., стр. 22.

<sup>(7)</sup> Втори двугодишен доклад за напредъка в развитието на митническия съюз на ЕС и неговото управление.

3.6. ЕИСК е доста разочарован, че в последното изречение на съобщението Комисията прикани САМО Европейския парламент и Съвета да подкрепят този план за действие, без да включи Европейския икономически и социален комитет. Категорично смятаме, че включването на социалните партньори и организациите на гражданското общество ще спомогне за изпълнението на такъв амбициозен план за действие и същевременно ще гарантира широкото разпространение на ползите, които той носи както за обществеността, така и за предприятията.

#### 4. Конкретни бележки

4.1. От самото начало ЕИСК оценява високо амбициозната пътна карта и конкретните крайни срокове за изпълнение на действията. Това е ясна стъпка напред, която, след като бъде изпълнена и заедно с извършването на редовни оценки на въздействието, ще доведе до реална модернизация на митническите органи в целия ЕС.

4.2. Такъв амбициозен план изисква подходящо финансиране. Въпреки че за някои от предложените действия се изисква споделено финансиране и че ЕС е готов да предостави своята част от финансирането, ЕИСК се съмнява дали всички държави членки са готови да приемат предложенния график и да осигурят своя дял от паричните средства. Само напълно координирано финансиране и изпълнение биха осигурили успеха на предложението.

4.3. ЕС обаче показва, че има нестабилни структури, и демонстрира забавени и неkoordinирани реакции при критични ситуации, включително пандемията от COVID-19. Призивът на френския президент Еманюел Макрон за реорганизация на Шенгенското пространство и искането му за повторен анализ на свободното движение на хора в Съюза са колкото сериозни, толкова и обезпокоителни.

4.4. Освен това изключително дългият процес на одобрение за следващата МФР излага на риск правилното възстановяване на икономиката на ЕС и незабавната подкрепа, необходима както на обществеността, така и на предприятията. Изглежда все по-сложно за лидерите на ЕС-27 да постигнат съгласие относно много важни действия, а дългите срокове и непоследователният характер на решенията показват, че системата за управление на ЕС е остаряла и неефективна.

4.5. Въпреки че това вече беше обсъдено и анализирано през 2018 г., в настоящото предложение не е включено използване на технологията на блоковата верига. ЕИСК счита, че митническата система разполага с напълно подходяща структура за възприемане на подобно развитие и препоръчва незабавно да се проучи възможността за включване на технологията на блоковата верига в предложения план за действие.

4.6. Освен това ЕИСК отбелязва, че няма абсолютно никакъв анализ на възможното използване на роботиката и изкуствения интелект за модернизиране на митническите операции. Комитетът счита, че технологичният напредък и съществуващите иновативни решения, които роботиката и изкуственият интелект предлагат, биха могли да се приложат лесно в рамките на такъв сложен план за действие, като дадат незабавни и подходящи резултати.

#### 4.7. Управление на риска

4.7.1. От въвеждането на свързаните със сигурността изменения на Митническия кодекс на Общността през 2005 г. ЕС вече извършва дейности по управление на риска, основани на две линии на защита: предварителна оценка и контрол преди и след влизането на стоките на митническата територия. ЕИСК счита, че най-голямото предизвикателство произтича от неkoordinираното прилагане на процедурите в различните държави членки и от липсата на информация, която се споделя между държавите. Осигуряването на една съответстваща на изискванията, по-koordinирана и интегрирана система за управление на риска би намалило различията между органите и би укрепило най-слабите звена на веригата. Поради това новата стратегия за управление на риска, обявена за второто тримесечие на 2021 г., е много обещаваща.

4.7.2. Цифровизацията и възходът на електронната търговия улесняват пазаруването онлайн на потребителите по цял свят. Не всички продукти обаче отговарят на високите европейски стандарти за безопасност на продуктите и/или за защита на потребителите. Това често е изненада за потребителите. ЕИСК приветства целта за укрепване на процеса на управление на риска, за да се защити по-добре единният пазар, и по-специално гражданите, от несъответстващи на изискванията и опасни продукти.

4.7.3. Предложението за стартиране на Инициатива за съвместен аналитичен капацитет определено е стъпка напред. Споделянето на данни с органите за борба с измамите също трябва да бъде приветствано. ЕИСК обаче си задава въпроса дали ще бъде осигурено необходимото финансиране за взаимното свързване на СКВ 2 с другите електронни системи. Следващото непосредствено опасение е свързано с управлението на такава сложна мрежа и необходимите за това специализирани и подходящо обучени човешки ресурси.

4.7.4. Освен това ЕИСК е обезпокоен, че ако новият проект за митническа агенция на ЕС не бъде приет от държавите членки, управлението на такава сложна и взаимосвързана система би довело до допълнителна тежест за съществуващите служби на Комисията.

4.7.5. ЕК предложи до 2024 г. да се въведе извършване на анализ на данните преди натоварването и преди пристигането за всички продукти и всички видове транспорт. Не е ясно обаче какви човешки ресурси ще са необходими във всяка държава членка или какво ниво и продължителност на обучението ще се изискват за тези служители. Същото важи и за допълнителния процес на управление на риска, който се планира за процедурите „след пристигането на стоките“. ЕИСК вече призова „да се разработят общи рамки за обучение въз основа на рамката на ЕС за компетенциите в митническата сфера, която ила за цел хармонизиране и повишаване на стандартите за работата на митниците в целия ЕС“<sup>(8)</sup>.

#### 4.8. Управление на електронната търговия

4.8.1. Електронната търговия донесе важни ползи и възможности както за обществеността, така и за предприятията. Това обаче добавя значителни предизвикателства по отношение на съответствието на търгуваните стоки с данъчните и митническите разпоредби, както и по отношение на големия брой искания за митническо оформяне на стоки за широк кръг от проверки с нефинансова цел, включително проверки на безопасността, сигурността и интелектуалната собственост. ЕИСК признава значителната роля на митническите органи за предотвратяване на навлизането на несъответстващи на изискванията и/или опасни продукти на единния пазар и стига до заключението, че тези органи трябва да получат подходящи ресурси и за изпълнението на всички нефинансови отговорности.

4.8.2. Очаква се въвеждането на пакета за ДДС в областта на електронната търговия<sup>(9)</sup> от 2021 г. нататък да донесе значителни приходи за бюджетите на държавите членки и да създаде еднакви условия на конкуренция за бизнес средата. Създаването на център на ЕС за данъчна информация в рамките на мрежата за борба с данъчните измами Eurofisc се разглежда като значително подобрение при предоставянето на достъп до информация за митническите органи. ЕИСК очаква с нетърпение оценката на Комисията във връзка с това.

4.8.3. ЕИСК счита, че най-добрият начин за регулиране и управление на електронната търговия е чрез засилено сътрудничество с други държави в рамките на ОИСР и Г-20. Комитетът вече подчерта, че „данъчните политики, които трябва да се прилагат към цифровизацията на икономиката и разработването на инструменти и оперативни решения, трябва да бъдат координирани на международно равнище“<sup>(10)</sup>.

4.8.4. Електронната търговия е много важен сектор за МСП. Трансграничната търговия обаче вече е фрагментирана поради съществуващите различни пречки и ЕИСК е обезпокоен, че в съобщението не се споменава създаването на благоприятна рамка за МСП в рамките на този амбициозен план за действие. Според проучването на Евробарометър от септември само 4 % от МСП продават стоките си на потребители в други държави членки<sup>(11)</sup>.

4.8.5. Предложението за налагане на задължения за митническо докладване на платформите представлява потенциална тежест за предприятията, извършващи законна дейност. Платформите действително разполагат с важни данни, които митническите органи биха могли да използват, но за целта ще са необходими конкретни инвестиции в ИТ софтуер, чрез който може да се събират и предоставят тези данни. Възможността за използване на автоматизирани роботизирани системи следва да се проучи незабавно, тъй като те могат да окажат безценна помощ за улесняване на процеса, свързан със задълженията за докладване. Освен това ЕИСК счита, че тези дружества следва да получат необходимото финансиране, ако от тях бъде поискано да събират данни, които иначе не биха им били необходими. Управлението на тези данни е изключително важно за справянето с митническите измами и измамите с ДДС, занижаването на стойността на стоките, декларациите за произход с невярно съдържание и др. ЕИСК вече призова „да се разработи европейски стандарт за събиране на данни и информация за собствените потребители, която платформите ще трябва да съобщават на данъчните органи и да съхраняват“<sup>(12)</sup>.

4.8.6. ЕИСК обаче приветства настоящото преразглеждане от Комисията на ролята и задълженията на онлайн пазарите, които следва да имат повече отговорност и задължения, когато става въпрос да се провери дали стоките, продавани на техните платформи, съответстват на изискванията и са безопасни.

<sup>(8)</sup> ОВ С 62, 15.2.2019 г., стр. 67.

<sup>(9)</sup> Модернизиране на ДДС за целите на трансграничната електронна търговия.

<sup>(10)</sup> ОВ С 364, 28.10.2020 г., стр. 62.

<sup>(11)</sup> Експресно проучване на Евробарометър 486.

<sup>(12)</sup> ОВ С 364, 28.10.2020 г., стр. 62.



#### 4.9. Насърчаване на спазването на разпоредбите

4.9.1. Доверените търговци вече са възнаградени със схема за обезщетение за спазване на митническото законодателство на ЕС. ЕИСК подкрепя предложеното наблюдение на съществуващите преференциални споразумения с трети държави; един всеобхватен анализ на международните системи на ЕС за сътрудничество и административна взаимопомощ по митническите въпроси би довел до по-добро правоприлагане.

4.9.2. Предложението за внедряване на среда за обслужване на едно гише е проект, който е печеливш за всички страни, и ЕИСК изразява пълната си подкрепа за него. Частният сектор би извлякъл полза от възможността за докладване с едно действие, а различните органи ще могат да избират необходимите данни. Това е ясна стъпка напред за всички участващи страни и се очаква да генерира за предприятията икономии от митническа административни формалности в размер до 690 милиона евро през първите седем години от прилагането.

4.9.3. Въпреки това е доста трудно да се разбере как в предложениния анализ на Митническия кодекс на Съюза може да се твърди, че електронните системи са остарели, след като са изминали по-малко от четири години от приемането на предложението.

4.9.4. Фрагментираният санкции за неспазване, прилагани в държавите членки, създават нарушения на конкуренцията на единния пазар, като същевременно дават възможност за поява на по-слаби звена в системата. Създаването на стабилна и единна рамка би увеличило силата на митническия съюз като цяло. Макар и отлично на теория, ЕИСК се пита как ЕК планира да го осъществи, след като предложението от 2013 г. по същия въпрос беше отхвърлено.

4.9.5. Освен това е трудно да има едно и също ниво на контрол, ако броят на митническите служители варира от 7 до 70 на 100 000 жители в зависимост от държавата членка<sup>(13)</sup>. ЕИСК препоръчва да се добавят минимални стандарти за контрол и за необходимия брой служители.

4.9.6. Кризата, свързана с COVID-19, разкри недостатъците на митническата система, като в няколко случая несъответстващи на изискванията и опасни продукти достигнаха територията на ЕС. ЕИСК счита, че е много важно възможно най-скоро да се приемат актове за изпълнение на Регламента относно надзора на пазара<sup>(14)</sup>.

4.9.7. Освен това ЕИСК подкрепя предложението да се обърне специално внимание на прилагането на правилата и процедурите за преференциален произход по отношение на сключените от ЕС 41 споразумения за свободна търговия. Що се отнася до други търговски партньори, и по-специално Китай, експоненциалният ръст на електронната търговия добави нови към вече съществуващите предизвикателства за митническите органи. Оттук произтича и съвсем естествено опасение, свързано с извършването на оценки и изготвянето на законодателни актове, когато е необходимо.

#### 4.10. Митнически органи, които действат като едно цяло

4.10.1. Анализът показва, че трансграничното сътрудничество може да бъде значително подобро. Според ЕИСК единственият път напред е да се гарантира по-голямо и по-добро сътрудничество между митническите органи от различните държави членки и между митническите органи и другите национални органи. Споделянето на най-добри практики също може да повиши продуктивността на митническите служби.

4.10.2. Необходими са значителни инвестиции за закупуване на оборудването за митнически контрол, което е нужно за осъществяването на това сътрудничество на практика. ЕИСК отбелязва, че в първоначалното предложение<sup>(15)</sup> Комисията се е съгласила да покрие само 80 % от необходимите инвестиции. Останалите 20 % следва да се поемат от държавите членки; като се има предвид финансовото положение, в което те се намират поради пандемията от COVID-19, ЕИСК не очаква всички 27 държави членки да могат да инвестират тези суми през 2021 г.

4.10.3. И накрая, Комисията смело отправя спорното предложение за изготвяне до 2023 г. на оценка на въздействието на създаването на митническа агенция на ЕС. ЕИСК изразява съмнение, че държавите членки ще се съгласят с него.

Брюксел, 24 март 2021 година.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Christa SCHWENG

<sup>(13)</sup> Проучване на Съюза за финансовите служители в Европа.

<sup>(14)</sup> ОВ L 169, 25.6.2019 г., стр. 1.

<sup>(15)</sup> COM(2018) 321 final.



**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на среда на Европейския съюз за митническо обслужване на едно гише и за изменение на Регламент (ЕС) № 952/2013“**

(COM(2020) 673 final — 2020/306 (COD))

(2021/C 220/08)

Докладчик: **Athanasios IOANNIDIS**

|                                |                                                                                |
|--------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| Консултации                    | Европейски парламент, 11.11.2020 г.<br>Съвет, 13.11.2020 г.                    |
| Правно основание               | член 3, член 114 и член 207 от Договора за функционирането на Европейския съюз |
| Компетентна секция             | „Единен пазар, производство и потребление“                                     |
| Приемане от секцията           | 2.3.2021 г.                                                                    |
| Приемане на пленарна сесия     | 24.3.2021 г.                                                                   |
| Пленарна сесия №               | 559                                                                            |
| Резултат от гласуването        |                                                                                |
| („за“/„против“/„въздържал се“) | 268/0/3                                                                        |

## 1. **Заклучения и препоръки**

1.1. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства предложението на Европейската комисия за създаване на среда на Европейския съюз за митническо обслужване на едно гише и за изменение на Регламент (ЕС) № 952/2013. Предложението има за цел да се преодолее разпокъсаната оперативна съвместимост между митническите и партньорските компетентни органи при управлението на процедурите за митническо оформяне на стоки.

1.2. ЕИСК счита, че предложението е в съответствие с визията и стратегическите цели на Съюза, както във връзка с плана за действие за преминаване към следващото ниво на митническия съюз — силен и модерен митнически съюз, така и със съобщението относно развитието на митническия съюз в ЕС и неговото управление.

1.3. ЕИСК счита, че предложението подкрепя стратегическия план на ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“ за периода 2016—2020 г., както и плана за действие на ЕС за електронно управление през периода 2016—2020 г., изложен в съобщението на Комисията от 19 април 2016 г. <sup>(1)</sup>, в който се търси повишаване на ефикасността на публичните услуги чрез премахване на съществуващите цифрови препятствия, намаляване на административната тежест и повишаване на качеството на взаимодействията между националните администрации.

1.4. ЕИСК отбелязва, че благодарение на въвеждането на среда на ЕС за обслужване на едно гише търговията със стоки ще влезе в новата цифрова ера, вече опростена и автоматизирана, търговията в ЕС като цяло ще се разрасне, Съюзът ще стане по-конкурентоспособен, митниците ще се модернизират и ще бъдат постигнати множество резултати за всички участници — митническите органи на държавите членки, партньорските компетентни органи, икономическите оператори и гражданите.

1.5. ЕИСК счита, че обслужването на едно гише в ЕС, както и това на национално равнище, не бива да бъде само цифров портал за процедури за събиране на данни и обмен на информация. Разработването на информационни системи и процедури следва да даде възможност в бъдеще — след като това бъде договорено между държавите членки и Съвета — да се пристъпи към по-сложни автоматизирани изчислителни процеси, каквито ще бъдат използвани за количествата стоки. Това ще позволи на търговеца да добие общ поглед върху сделката, която съответно би следвало да се класифицира като „интелигентна“.

<sup>(1)</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „План за действие на ЕС за електронно управление през периода 2016—2020 г. Ускоряване на цифровото преобразуване на управлението“, COM(2016)179 final от 19 април 2016 г.

1.6. ЕИСК счита, че за включването на немитническите формалности на Съюза в системата на ЕС за митническо обслужване на едно гише (EU CSW-CERTEX) се изисква въвеждането на нова информационно-технологична инфраструктура за създаване на връзки между националните среди за митническо обслужване на едно гише и немитническите системи на Съюза. Трябва конкретно да се определят данните, които ще се обменят.

1.7. ЕИСК предлага на Комисията да обърне специално внимание на киберсигурността на системите и услугите на едно гише, като въведе високи стандарти за системите за сигурност, осигуряващи защита срещу атаки, които могат да разклатят търговията със стоки в ЕС и да доведат до опустошителни икономически последици.

1.8. ЕИСК отбелязва, че за да се приложи ефективно програмата за митническо обслужване на едно гише и да се избегнат забавянията, следва да се обърне специално внимание на държавите членки, които не са участвали в пилотния проект от 2015 г. „Обслужване на едно гише в митниците на ЕС — единен ветеринарен документ за въвеждане“ (EU CSW-CVED), поради което не са разработили хармонизирана национална среда за митническо обслужване на едно гише, свързана с тази на ЕС.

1.9. Подобен проблем възниква и по отношение на няколко държави членки, които са разработили свои собствени национални инициативи за обслужване на едно гише, които остават изолирани и функционират при различни условия в зависимост от равнището на съществуващите структури на митническата информационна архитектура, приоритетите и разходите.

1.10. Поради това ЕИСК препоръчва да се определи по-конкретен график, съдържащ цели и действия, които държавите членки да изпълнят, за да хармонизират националните си среди за митническо обслужване на едно гише с тази на ЕС.

1.11. ЕИСК отчита сложността на системата и координацията, която трябва да се поддържа както в самите държави членки, така и между тях, за да се осъществи тази цел, и препоръчва да се определи по-конкретен график за мониторинг и подаване на докладите за функционирането и развитието на средата за обслужване на едно гише, съдържащ цели и действия, които държавите членки и националните участници да изпълнят, за да реализират този проект.

1.12. ЕИСК препоръчва програмата да допринася за спазването на основните права и защитата на данните в своето приложно поле.

1.13. ЕИСК счита, че е жизненоважно да се подготви и обучи персоналът, който ще участва в управлението на информационните системи и националните среди за обслужване на едно гише, както и на средата на ЕС за митническо обслужване на едно гише. С оглед на това в рамките на настоящия проект следва да се предвидят програми за обучение и повишаване на квалификацията на работниците, които да бъдат финансирани от националните и/или европейските фондове.

## 2. Контекст — въведение

2.1. През 2008 г. държавите членки и Комисията се ангажираха да създадат благоприятни условия за електронна митническа среда в ЕС, като установят рамка за услугите за обслужване на едно гише. В декларацията от Венеция от 2014 г. беше предложен поетапен план за действие за въвеждане на среда на ЕС за митническо обслужване на едно гише и за разработване на съответната правна рамка. Това бе потвърдено и в Съобщението на Комисията от 2016 г. „Развитие на митническия съюз в ЕС и на неговото управление“, в което бяха обявени плановете на Комисията да търси осъществимо решение за развитието и създаването на среда на ЕС за митническо обслужване на едно гише. Подходът срещна подкрепа и в заключенията на Съвета по икономически и финансови въпроси от 23 май 2017 г.

2.2. През 2015 г. Комисията започна пилотен проект „Обслужване на едно гише в митниците на ЕС — единен ветеринарен документ за въвеждане“ (EU CSW-CVED). Проектът бе ръководен съвместно от ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“ и ГД „Здравеопазване и безопасност на храните“, а целта бе да се осигури възможност за автоматизирана проверка от митниците на три немитнически нормативни формалности, документи във връзка с които се подават заедно с митническата декларация като доказателство за съответствие. Първоначално в пилотния проект участваха на доброволни начала митническите администрации на пет държави членки. С последвалия го проект — системата на ЕС „Митническо обслужване на едно гише: обмен на сертификати“ (EU CSW-CERTEX) — беше разширен обхватът на нормативните изисквания и бяха въведени нови функционални възможности, като управление на количествата. Броят на участващите държави членки се увеличи от пет на девет и бяха обхванати повече области на политиката.

2.3. Заради пандемията от COVID-19 е по-важно от всякога да се създаде по-силна рамка за митническия съюз и допълнително да се улесни изпълнението на митническите и немитническите формалности на ЕС в подкрепа на икономическото възстановяване. За тази цел нарасналата цифровизация на митническите и немитническите нормативни формалности на Съюза, приложими към международната търговия, открива нови възможности за държавите членки да подобрят цифровото сътрудничество.

### 3. Обобщение на предложението на Комисията

3.1. По отношение на международната търговия на Съюза се прилагат както митническото, така и немитническото законодателство на Съюза. Органите, отговарящи за немитническите нормативни формалности на Съюза (наричани по-долу „партньорски компетентни органи“), и митническите органи често работят независимо едни от други, създавайки сложни и обременителни задължения за представяне на информация и неефикасни процеси по оформяне на стоките, които благоприятстват извършването на грешки и измами. С цел да намерят решение на разпокъсаната оперативна съвместимост между митническите и партньорските компетентни органи при управлението на процесите по оформяне на стоките и да координират действията в тази област, в течение на годините Комисията и държавите членки поеха редица ангажменти за разработване на инициативи за обслужване на едно гише при оформянето на стоките.

3.2. Предложението на Комисията предвижда създаването на среда на Европейския съюз за митническо обслужване на едно гише, която предоставя обединен набор от оперативно съвместими електронни услуги на съюзно и национално равнище чрез системата на Европейския съюз „Митническо обслужване на едно гише: обмен на сертификати“ с цел подпомагане на взаимодействието и обмена на информация между националните среди за митническо обслужване на едно гише и немитническите системи на Съюза, посочени в приложението към предложението.

### 4. Общи бележки

4.1. Предложението за регламент е първата и съществена стъпка към подобряване на сътрудничеството между митническите органи чрез единно електронно прилагане. Това е всеобхватно предложение, в което се прави широкомащабен анализ на резултатите, действията и мерките, свързани с функционирането на средата на ЕС за митническо обслужване на едно гише.

4.2. Въвеждането на обслужване на едно гише позволява на предприятията и търговците да предоставят данни по електронен път — например придружаващи документи или документи във връзка с немитническите формалности на ЕС — на електронно гише (национално гише) във всяка държава членка, намалявайки по този начин както риска от дублиране, така и времето и разходите за сделките. С обслужването на едно гише митническите и другите участващи органи ще събират предоставените данни, имайки възможността да прилагат хармонизиран подход при изпълнението на свързаните със стоките процедури. Същевременно то дава възможност на ЕС да добие цялостна представа за продуктите, влизащи и излизащи през границите му, както и да контролира количеството на стоките в контекста на квотите и борбата с измамите.

4.3. Както се посочва в предложението за регламент на Европейската комисия, изпълнението на програмата ще се финансира със средства от ЕС и национални средства. Разходите по разработването, цялостното изграждане и експлоатацията на системата EU CSW-CERTEX се поемат от Съюза, а разходите по разработването, цялостното изграждане и експлоатацията на националната среда за митническо обслужване на едно гише и свързването ѝ с EU CSW-CERTEX се поемат от бюджета на съответната държава членка. Като се има предвид, че пандемията от COVID-19 доведе до финансова криза във всички държави — членки на ЕС, ЕИСК се пита как Европейската комисия може да гарантира, че държавите членки ще спазват това изискване и ще включат в националните си бюджети ресурсите, предвидени за изпълнение на програмата.

4.4. Хармонизирането и осъществяването на тази инициатива зависят от налагането на задължение за изпълнение на държавите членки. Успехът на митническото обслужване на едно гише зависи от едновременното постигане на съответствие, хармонизиране и прилагане от страна на всички държави членки. ЕИСК отбелязва, че съществува риск някои държави членки да забавят изпълнението на инициативата спрямо прогнозния график поради липса на средства (в резултат на икономическата криза, предизвикана от COVID-19) и заради приоритетите на политиката си. Това ще породі множество проблеми за митническата и търговската политика на Съюза, както и за държавите членки. ЕИСК отправя запитване към Европейската комисия дали са предвидени санкции, в случай че някои държави членки не изпълнят задълженията си или не спазват определения график.

4.5. Инициативата за обслужване на едно гише трябва да върви ръка за ръка с модернизирани митнически и митническите органи. Би било много полезно първо да се извърши проучване, в което да се опише настоящото положение на входните пунктове на държавите членки и да се направи оценка на инвестициите, необходими за модернизиране на услугите, така че те да могат да подкрепят обслужването на едно гише. Същевременно може да се определи и ориентировъчна дата за завършване на националната част от средата за обслужване на едно гише.

4.6. В предложението си за регламент Европейската комисия посочва, че всяка държава членка ще определи орган, който да бъде национален координатор по изпълнението и координацията на действията. ЕИСК си задава въпроса дали определянето на национален координатор е отговорност единствено на всяка държава членка или Европейската комисия ще отправи препоръка в това отношение.

4.7. Що се отнася до гарантирането на защитата на данните, ЕИСК счита, че допълнителните действия за защита на събираните данни, както и всички митнически декларации, следва да отчетат следните аспекти:

- кой публичен орган ще отговаря за гарантирането на поверителността и как ще се определи конкретно нивото на толеранс на всяко равнище;
- обезпечението, с което ще разполагат търговците при обслужването на едно гише, и конкретизирането на предоставените гаранции.

## 5. Конкретни бележки

5.1. ЕИСК счита, че в разглежданото предложение за регламент — в частта, в която се упоменава субсидиарността — би могло да се направи оценка на приноса на въвеждането на обслужване на едно гише за европейския БВП и за повишаването на конкурентоспособността.

5.2. Освен това ЕИСК счита, че е необходимо да се извърши оценка на въздействието за всяка държава членка, която да демонстрира ползите от прилагането на тази политика, така че държавите членки да бъдат убедени да я осъществят без забавяне. Същевременно ЕИСК призовава Европейската комисия да докладва какво въздействие е оказало пилотното прилагане на митническо обслужване на едно гише във всяка държава членка, участвала в пилотния проект.

5.3. Въз основа на оценката на въздействието, която се анализира в предложението за регламент, ЕИСК счита, че правилният избор е съчетанието от варианти 1 + 6+8(ii) <sup>(2)</sup>.

5.4. ЕИСК подчертава, че Европейската комисия следва да приеме единни технически спецификации за функционирането на националната среда за обслужване на едно гише, както е определено в член 2 от предложението за регламент.

5.5. ЕИСК отбелязва, че за да се избегнат проблеми по отношение на митническите декларации, Европейската комисия следва да приеме единни технически спецификации за функционирането на националната среда за обслужване на едно гише, както е определено в разпоредбите на член 8. ЕИСК счита, че би било полезно да се създаде единен модел.

5.6. ЕИСК счита, че за да се осигури успешно функциониране на митническото обслужване на едно гише, националните среди трябва да работят безпроблемно и да разполагат с подходящо обучен персонал. Като се има предвид, че броят на митническите служители <sup>(3)</sup> варира от 7 до 70 на 100 000 жители в зависимост от държавата членка, ЕИСК препоръчва да се добавят минимални стандарти за функционирането на системата и броя на необходимите служители.

5.7. ЕИСК предлага в член 1 от предложението за регламент да се добави „без да се засягат разпоредбите на Общия регламент относно защитата на данните (ОРЗД) и разпоредбите на член 6 от настоящия регламент“.

<sup>(2)</sup> При вариант 1 EU CSW-CERTEX става задължителна и се обхващат нормативните изисквания на ЕС, за които на равнище ЕС има налична свързана с митниците информация за всички държави членки, и се предвижда автоматизирана функционалност за управление на количествата. Вариант 6 предвижда обслужване на едно гише на национално равнище за осигуряване на хармонизирани единни входни точки, чрез които икономическите оператори да изпълняват митническите и немитническите формалности. Вариант 8(ii) се опира на широкото използване на съществуващата система за регистрация и идентификация на икономическите оператори (EORI) единствено за валидиране (8ii). COM(2020) 673 final.

<sup>(3)</sup> <https://ufe-online.eu/wp-content/uploads/2020/04/2020-04-04.pdf>.

5.8. ЕИСК отбелязва, че както от правотехническа гледна точка, така и по същество, в член 3 може да се упомене противоречието, което възниква вследствие на това, че този член се отнася до средата на ЕС за митническо обслужване на едно гише, но същевременно включва и немитническите системи на Съюза. Би могло да се създаде отделна алинея в тази връзка, като същевременно се внесат необходимите корекции в препратките.

5.9. ЕИСК би искал да се изясни дали работната програма на Комисията ще предшества регламента или ще последва влизането му в сила. Ако първо регламентът ще влезе в сила, в какъв срок следва да бъде приет планът за действие?

5.10. ЕИСК отбелязва, че позоваването на възможността за оттегляне на правомощието за приемане на делегирани актове в първото изречение на член 21, параграф 3, е твърде неясно. Комитетът би искал да се изясни дали оттеглянето засяга една или всички от категориите, изброени в член 5, параграф 4, член 10, параграф 3 и член 13, параграф 4. Освен това не е ясно дали става въпрос за един акт в рамките на горепосочените категории или изобщо за възможността да се приемат актове за една от тези категории. ЕИСК отбелязва необходимостта от провеждане на консултации между съзакондателите в процеса на тяхното информиране.

Брюксел, 24 март 2021 година.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Christa SCHWENG

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета — Доклад за стратегическото прогнозиране от 2020 г. — Стратегическо прогнозиране — Очертаване на курса към по-издръжлива Европа“**

(COM(2020) 493 final)

(2021/C 220/09)

Докладчик: **Sandra PARTNIE**

|                                |                                                             |
|--------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| Консултация                    | писмо от Европейската комисия, 11.11.2020 г.                |
| Правно основание               | член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз |
| Компетентна секция             | „Единен пазар, производство и потребление“                  |
| Приемане от секцията           | 2.3.2021 г.                                                 |
| Приемане на пленарна сесия     | 24.3.2021 г.                                                |
| Пленарна сесия №               | 559                                                         |
| Резултат от гласуването        |                                                             |
| („за“/„против“/„въздържал се“) | 270/0/5                                                     |

## 1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК приветства силно планираното включване на методиката за прогнозиране в бъдещия процес на определяне на политиките на ЕС. Комитетът приветства категорично решението за изрично включване на „прогнозиране“ в областите на отговорност на заместник-председателя на Комисията, който отговаря и за междуинституционалните отношения. ЕИСК очаква, че на тази основа ще просперират полезните взаимодействия и структурното участие на всички институции на ЕС, включително ЕИСК.

1.2. ЕИСК приветства силно новия подход на Европейската комисия, според който тя осъществява стратегическо прогнозиране като годишен, цикличен и непрекъснат процес. За първа тема на прогнозирането беше избрана издръжливостта на ЕС. Поради кризата с COVID-19 издръжливостта се превърна в нов ориентир за политиките на ЕС. Издръжливост е способността както за устояване и справяне с предизвикателствата, така и за осъществяване на преходи по устойчив, справедлив и демократичен начин.

1.3. Според ЕИСК четирите измерения на темата за издръжливостта, т.е. „социално и икономическо“, „геополитическо“, „екологично“ и „цифрово“, са добре подбрани и разработени. Те представляват централни мегатемати на нашето време, които ще продължават да бъдат от изключително значение за оформянето на европейската политика. ЕИСК изразява силната си подкрепа за избора на тази тема, тъй като тя действително е най-значимата в съвместната ни работа за създаване на правилните рамкови условия за излизане от кризата, причинена от пандемията, и за справяне със световните предизвикателства като изменението на климата. Комитетът представи подробен анализ на темата в становището си по собствена инициатива „*Към по-издръжлива на сътресения и устойчива европейска икономика*“<sup>(1)</sup> и чрез своята резолюция относно „*Участие на организираното гражданско общество в националните планове за възстановяване и устойчивост — Какво работи и какво не?*“<sup>(2)</sup>

1.4. Стратегическото прогнозиране се характеризира с насочена към бъдещето перспектива на анализа и действията. Във връзка с това тези дейности трябва да отговарят на три основни елемента, за да осигуряват висококачествени резултати. На първо място, анализите трябва да предоставят резултати, които са целесъобразни за проучваната бъдеща ситуация. На второ място, те следва да се основават на научни методи и процеси, като се взема под внимание фактът, че бъдещето не може нито да се наблюдава, нито да се измерва емпирично. На трето място, те следва да са ефективни в смисъл да предоставят полезна насока за политическата практика.

<sup>(1)</sup> ОВ С 353, 18.10.2019 г., стр. 23, както и публичното изслушване на ЕИСК „Към по-издръжлива на сътресения и устойчива европейска икономика с визия за завършване на изграждането на ИПС“, 12.4.2019 г.

<sup>(2)</sup> Вж. проекторезолюция на ЕИСК „Участие на организираното гражданско общество в националните планове за възстановяване и устойчивост — какво работи и какво не?“ (ОВ С 155, 30.4.2021 г., стр. 1).



1.5. В първия доклад на Комисията за стратегическо прогнозиране от 2020 г. все още липсва предвиденият пълен цикъл на прогнозиране и не се обяснява по какъв начин се свързва с Механизма за възстановяване и устойчивост и с процеса на европейския семестър. В доклада не се обяснява и кои от идентифицираните в него мегатенденции са най-вероятни и най-значими за ЕС, поради което лицата, изготвящи политиките, не са в състояние да определят приоритетите. Този аспект трябва да бъде подобрен в предстоящите доклади. Прогнозирането ще постигне заявените цели само ако се провежда по открит, плуралистичен, разнообразен и интердисциплинарен начин с участието на организирани социални партньори и гражданското общество, по-специално ЕИСК, на всички етапи от процеса на прогнозиране и определяне на референтни сценарии и използването на набор от методи и инструменти за насочване на различни перспективи към бъдещето.

1.6. Затова, макар стремежът да се приветства изцяло, според ЕИСК има някои области, в които са нужни подобрения по отношение на прилагането на прогнозирането в процеса на вземане на решения:

- остават неясни конкретните условия за пълното интегриране на прогнозите в многогодишното планиране и програмата за по-добро регулиране, както и в европейската екосистема за оценка на въздействието<sup>(3)</sup> или Конференцията за бъдещето на Европа;
- в доклада от 2020 г. липсва необходимата качествена оценка на класирането на идентифицираните мегатенденции и стратегически теми в спектъра на вероятността и значимостта, поради което е по-трудно действията да бъдат подредени по приоритет;
- процесът на прогнозиране следва да предлага постоянен механизъм за мониторинг и контрол, който да даде възможност за извършване на последващи оценки от страна на гражданското общество;
- в доклада вече се предлагат темите за следващите доклади за прогнозиране, но не се обяснява как точно процесът на прогнозиране е използван за определяне на тези теми, поради което той сякаш е в противоречие със собствената си цел.

1.7. Доста ограничена е степента на ангажираност за използване на прогнозирането за укрепване на европейската издръжливост. Като цяло в доклада си Комисията посочва единствено, че „може“, а не че наистина „ще“ използва прогнозиране на равнището на ЕС. Вместо да очертават конкретни начини за използване на прогнозирането в процеса на вземане на политически решения, инструментите за прогнозиране са сведени до варианти, които може да бъдат, а може и да не бъдат използвани от съответните заинтересовани страни и при конкретен случай на прилагане.

1.8. По отношение на измеренията на издръжливостта, т.е. темата на доклада от 2020 г.:

- самият бъдещ аспект в много случаи не е разработен всеобхватно, а се обръща твърде голямо внимание на описанието на настоящото положение;
- в него липсва ориентирана към бъдещето визия за това какъв напредък следва да бъде постигнат и в какъв срок, включително разработването на нови показатели за благосъстоянието като тези, които надхвърлят рамките на БВП;
- методът за справяне с установените слабости не е описан подробно и не включва целенасочени решения за избягване на влошаването на условията на хората, изложени на риск от изключване, като хората с увреждания и възрастните хора.

1.9. Четирите измерения служат като основа за изграждане на програма за бъдещи дейности в областта на прогнозирането. Във връзка с това ЕИСК съветва към четирите измерения на издръжливостта да бъдат добавени конкретни подцели, които да могат да бъдат приведени в действие и по този начин да бъдат предмет на редовна оценка в бъдеще. Вече са предложени следващите теми в програмата за прогнозиране, т.е. отворена стратегическа автономност, бъдещето на работните места и уменията и задълбочаване на обвързването на цифровия и екологичния преход. Тези теми произтичат от три от четирите измерения на издръжливостта. Остава неясно обаче как Комисията е достигнала до тези теми и в каква последователност и форма ще се работи по тях. Поради това не се разбира в достатъчна степен защо са избрани тези теми, а не други, например вътрешна визия за развитието на ЕС, възходът на национализма, бъдещото сътрудничество между държавите членки или въпроси, свързани със сигурността. В тази връзка по-голяма прозрачност може да се постигне и с помощта на стратегическото прогнозиране.

<sup>(3)</sup> ОВ С 434, 15.12.2017 г., стр. 11.

## 2. Общи бележки

2.1. Инструментът за стратегическо прогнозиране, т.е. предвиждане на тенденциите и промените, е изключително необходим за формулиране на отговорни политики. Стратегическото прогнозиране ще има ключова роля в определянето на съобразени с бъдещето политики на ЕС, като гарантира, че краткосрочните инициативи се основават на по-дългосрочна перспектива. Това е от жизненоважно значение, тъй като навлизаме в нова ера, в която насоченото към действия прогнозиране ще стимулира стратегическото мислене и ще оформя облика на политиките и инициативите на ЕС, включително на бъдещите работни програми на Комисията.

2.2. Въпреки че не всичко може да бъде предвидено и събитията ще продължават да ни изненадват, има широко поле за действие. Това включва картографиране на вероятностите и подготвяне на хората на позиции за вземане на решения да търсят, разбират и разпознават сигналите на възможно най-ранен етап, по-специално сигналите за събития, водещи до смущения. Това означава и изготвяне на планове за действие, изграждане на командни йерархии и канали за комуникация, определяне на ясни области на отговорности и задачи, в случай че дадено събитие възникне в действителност. Експертите по прогнозиране често използват метафорите „черен лебед“ (напълно неочаквано събитие от категорията „неизвестни неизвестни“) и „сив носорог“ (широкомасшабно, известно събитие, което би могло да има огромно въздействие, но е пренебрегнато). Пандемията от COVID-19 беше „сив носорог“, тъй като имаше предупредителни сигнали за нарастващи глобални рискове от пандемия поради комбинация от влошаване на състоянието на околната среда, глобализацията и повишената свързаност. Необходимо е да се използват техники за прогнозиране и планиране с ясно разделение на тези два различни вида стресения с огромно въздействие. Във връзка с това научноизследователските институции на ЕС следва да подобрят междусекторните техники за изграждане на нелинейни сценарии, идентифицирането на нововъзникващи големи рискове и разпознаването на ранни тенденции.

2.3. Издръжливост е способността както за устояване на предизвикателства и справяне с тях, така и за осъществяване на преходи по устойчив, справедлив, приобщаващ и демократичен начин. Според ЕИСК четирите измерения на темата за издръжливостта, т.е. „социално и икономическо“, „геополитическо“, „екологично“ и „цифрово“, са добре подбрани и разработени. Комитетът подчертава обаче, че множеството взаимодействия между четирите измерения не може да се разглеждат поотделно, а трябва наистина да се вземат под внимание съвкупно в анализите и произтичащите от тях мерки.

2.4. ЕИСК приветства предложението за създаване на „информационни табла за издръжливостта“ със съответните показатели, чрез които да се следят актуалното състояние и социалното и икономическото, геополитическото, екологичното и цифровото измерение на промените в ЕС и държавите членки. Въпреки това информационно табло за издръжливостта, което единствено очертава актуалното състояние и описва настоящето, само по себе си не представлява прогнозиране. То се превръща в такова едва след като бъдат включени ориентирани към бъдещето цели. ЕИСК изразява готовност да подпомага Комисията в този изпълнен с предизвикателства и сложен процес, например като ѝ предостави възможност да използва неговите експертни знания и опит и неговата работа.

2.5. Очевидно е, че информационните табла трябва да се доразвият. Сега те очертават настоящето и актуалното състояние. За да се превърнат в полезни инструменти в процеса на прогнозиране, трябва да се въведе връзка с насочена към бъдещето перспектива. Информационните табла придобиват смисъл в процеса на прогнозиране само ако включват цели, които е за предпочитане да бъдат определени за всяка държава членка. След това е възможно тези информационни табла да се използват за оценка на напредъка в контекста на дадена цел и за превръщането им в инструмент за мониторинг. Освен това ЕИСК настоятелно препоръчва да се установи връзка между информационните табла със съществуващите показатели за конкурентоспособност, използвани в процеса на европейския семестър и за европейското икономическо управление, както и с информационното табло за Механизма за възстановяване и устойчивост и националните планове за възстановяване и устойчивост.

2.6. ЕИСК изразява пълно съгласие с Комисията относно решаващата роля на предприятията от социалната икономика по време на пандемията и тяхното значение за изграждането на устойчива Европа. В този смисъл ЕИСК очаква предстоящия план за действие за насърчаване на социалната икономика и призовава Комисията да прави амбициозни и смели предложения.

2.7. Въпреки това, макар стремежът към изпреварващо управление посредством предлаганите от стратегическото прогнозиране инструменти да е добър и да включва много от правилните елементи, т.е. участие, интердисциплинарност и оформяне като непрекъснат процес, този стремеж губи част от предимствата си и дори изглежда неефективен по отношение на конкретните начини, по които този подобен на мрежа подход ще бъде приведен в действие и прилаган. Понастоящем в доклада се съдържат няколко изрично формулирани намерения за включване на методите за прогнозиране в процеса на вземане на политически решения. За да се гарантира на заинтересованите страни, че изводите от процеса на прогнозиране

действително ще бъдат приложени и използвани ефективно, ЕИСК счита, че той следва да съдържа механизъм за проверка и контрол, който би позволил, наред с другото, последващи оценки от страна на гражданското общество. Това ще спомогне за изграждането на доверие както към процеса, така и към намеренията, и ще ограничи рисковете от мъртви точки.

2.8. Тази необходимост от механизми за контрол и проверка важи и за контрола на качеството, т.е. дали избраният подход е адекватен за постигане на посочените цели. Такъв механизъм за контрол трябва да бъде разбираем, да съдържа критерии, спрямо които да се измерва дали се съблюдават най-съвременните и висококачествени стандарти в областта на прогнозирането.

2.9. По отношение на съдържанието в рамките на избраните теми би било желателно да се направи ясно разграничение между анализа на настоящото положение и очакваната или предпочитаната прогноза за бъдещето. По този начин разнообразните и много сложни въпроси биха могли да станат по-прозрачни и разбираеми. След това придобитото знание относно бъдещи промени би могло да се включи целенасочено в процесите на съставяне на политики, по-специално по отношение на съществуващата несигурност и рискове, които винаги са присъщи за текущите анализи на бъдещето.

2.10. Преди процесът да бъде потенциално изразен в конкретни искания или дори в законодателни предложения, Комитетът настоятелно призовава за извършване на извършване на балансирана оценка, включваща съответно очакваните ползи, чрез качествен подход с помощта на множество критерии, на потенциалната допълнителна тежест и въздействията върху предприятията, работниците и съответните заинтересовани страни, като реалистично бъдат взети под внимание съответните им възможности<sup>(4)</sup>.

2.11. ЕИСК приветства силно новия подход на Европейската комисия, при който тя започва да осъществява стратегическо прогнозиране като годишен, цикличен и непрекъснат процес. ЕС обаче не е първият участник в тази област, поради което следва да извлече поуки от съществуващите примери и от добрите и лошите практики. Той не бива да се съсредоточава само върху един метод, т.е. оглеждане на хоризонта, а следва да прилага няколко от съществуващите методики поотделно или заедно, като например метода „Делфи“, анализ на въздействието на тенденции, нормативно или проучвателно прогнозиране, качествено, както и количествено прогнозиране, или подхода „Wild Card“ („Жокер“). Следва да се използва в много по-голяма степен и способностите на големите масиви от данни и на изкуствения интелект (ИИ) за откриване на закономерности и разработване на сценарии.

2.12. Очертаният понастоящем подход за извършване на стратегическо прогнозиране от Комисията обаче е твърде силно ориентиран „от горе надолу“. Той не създава необходимото усещане за осведоменост и ангажираност сред съответните участници. Това трябва да бъде коригирано, например чрез структурно включване на социалните партньори и други участници в процеса, както на европейско, така и на национално равнище, например чрез надграждане на процеса на европейския семестър. Участието на съответните заинтересовани страни, разнообразните и обхващащи множество теми области на приложение и непрекъснатото ангажиране с важни бъдещи въпроси са ключови критерии за успешно създаване на ефективна програма за стратегическо прогнозиране.

2.13. Програмите за прогнозиране ще имат успех само ако включват ясни връзки между темите, предмет на прогнозирането, и актуалната към момента програма в областта на политиките, за да може лицата, които предоставят своя принос, да виждат, че той се използва и оказва въздействие. Въз основа на това може да се разработи съвместно виждане относно рисковете и предизвикателствата, става ясно какво следва да се направи и може да се организира необходимото прехвърляне на правомощия и отговорности. Процесът ще придобие смисъл и ще оказва въздействие, ако се осъществява съвместно картографиране на рисковете от страна на лицата, вземащи решения в областта на политиката в ЕС, и са налице механизми за предоставяне на обратна информация и внасяне на корекции в синхрон с развитието на събитията. Във връзка с това ЕИСК призовава Комисията да гарантира прозрачност, разбираемост и проверимост на резултатите от прогнозирането.

2.14. Понастоящем не всички държави членки използват прогнозиране при разработването на националните си политики. Поради това е от съществено значение Европейската комисия да гарантира, че се възползва максимално от ресурсите, с които разполага. Във връзка с това ЕИСК може да предостави важен принос и информация за процеса на прогнозиране въз основа на знанията на своите членове, които представляват голямо разнообразие от гледни точки и гласове от всички държави членки. Чрез своите становища ЕИСК е в състояние да открива системни рискове и да сигнализира за тях. Неговите членове са и в добра позиция да разпространяват информация относно дейностите по прогнозиране сред своите общности и да спомогат за разпространението на информация за резултатите сред гражданите. В резултат на това ЕИСК може да даде значителен принос и за програмата за по-добро регулиране.

<sup>(4)</sup> ОВ С 434, 15.12.2017 г., стр. 11.

2.15. ЕИСК призовава Комисията да следва собствените си предложения и изводи и да даде възможност на заинтересованите страни да станат ползватели на подхода за прогнозиране и той да стане задължителен елемент при формулирането на политиките за издръжлива Европа.

2.16. В институционалния контекст на ЕС Европейската система за стратегически и политически анализ (ESPAS) се превърна в отправна точка и градивен елемент за сътрудничество в областта на прогнозирането. ЕИСК вече има статут на наблюдател в ESPAS — тази практика следва да бъде продължена и допълнена с активното участие на представител(и) на високо равнище на ЕИСК в годишната конференция на ESPAS.

2.17. За да могат членовете на ЕИСК да допринасят по-значимо за дейностите по прогнозиране на Европейската комисия, призоваваме да им се предоставя актуална информация за процеса на прогнозиране, неговия график и конкретен работен план, както и да бъдат включвани да участват в този процес.

Брюксел, 24 март 2021 година.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Christa SCHWENG

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно стратегия за цифровизиране на финансовите услуги в ЕС“**

(COM(2020) 592 final)

(2021/C 220/10)

Докладчик: **Antonio GARCÍA DEL RIEGO**

Съдокладчик: **Kęstutis KUPŠYS**

|                                |                                                             |
|--------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| Консултация                    | Европейска комисия, 11.11.2020 г.                           |
| Правно основание               | член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз |
| Компетентна секция             | „Единен пазар, производство и потребление“                  |
| Приемане от секцията           | 2.3.2021 г.                                                 |
| Приемане на пленарна сесия     | 24.3.2021 г.                                                |
| Пленарна сесия №               | 559                                                         |
| Резултат от гласуването        |                                                             |
| („за“/„против“/„въздържал се“) | 268/2/8                                                     |

## 1. Заключение и препоръки

1.1. Плащанията са най-силно засегнати от цифровизацията на финансовите услуги и безпрепятствените начини на плащане са от съществено значение за предприемачите и търговците, за да да могат те да започнат и разширяват дейността си успешно. COVID-19 ускори тенденцията към безкасови плащания и плащания по линия на електронната търговия и увеличи нуждата на търговците на дребно да възприемат инструменти, обхващащи всички канали за приемане на плащания офлайн, онлайн и на базата на мобилни устройства. Възприемането на тези инструменти, което изисква инвестиции в информационно-технологични системи и хардуер, натоварва с допълнителна тежест по-специално малките и средните търговци на дребно.

1.2. ЕИСК споделя позицията на Комисията относно стратегическото значение на плащанията и необходимостта от по-нататъшна работа с цел създаване на възможност за платежни операции в рамките на единния пазар чрез нови собствени, трансевропейски платежни решения. ЕИСК подкрепя позицията, че Комисията би трябвало да действа като политически катализатор, а частният сектор – да разработи новаторските решения за цифрови плащания.

1.3. ЕИСК подчертава, че парите в брой остават предпочитаното средство за разплащане на потребителите при техните покупки на дребно в търговските обекти и при трансакциите между лица. Парите в брой са от решаващо значение за социалното приобщаване и достъпа до основни услуги.

1.4. ЕИСК подкрепя позицията, че цифровото евро би трябвало да допълва съществуващите задължения на централните банки, че то не бива да се стреми да изтласква частния сектор, че частният сектор би трябвало да играе роля в разпространението на решения, свързани с цифровото евро, и че правата и задълженията на потребителите трябва да са ясно определени. Поверителността на операциите като важно право на потребителя би трябвало да се взема под внимание заедно с други характеристики, подобно на тези на парите в брой.

1.5. ЕИСК призовава Комисията:

1.5.1. Да подреди по приоритет действията и усилията предвид големия брой ключови действия, определени в стратегията.

1.5.2. Да намали настоящата несигурност по отношение на устойчив бизнес модел за незабавни плащания.

1.5.3. Да разглежда като преждевременно всяко законодателно действие в областта на платежните инструменти. ЕИСК предпочита участниците на пазара да бъдат оставени да разработят подходящи продукти за клиентите, а законодателно действие да се разгледа само ако не бъдат намерени подходящи решения.

1.5.4. Да гарантира пълното правоприлагане на Регламента относно единната зона за плащания в евро (ЕЗПЕ) от страна на държавите членки, по специално по отношение на липсата на спазване на член 9 от страна на платците и получателите на плащания (т.нар. „IBAN дискриминация“), съгласно който потребителите в ЕС би трябвало да могат да използват единна платежна сметка за преводи в евро и да извършват трансгранични банкови преводи в евро в рамките на ЕЗПЕ толкова лесно, колкото и на територията на родната си държава.

1.5.5. Да съсредоточи усилията си върху оперативната съвместимост между съществуващите и новопоявяващите се решения за електронна идентификация; Комитетът счита, че частният сектор заедно с органите би трябвало да получат по-добри възможности за създаване на решения за електронна идентификация, които да се използват отчасти за осъществяване на задълбочено установяване на идентичността на клиента (SCA) за целите на платежните операции. Всеобщо призната публична електронна идентификация е необходима; тя трябва да се основава на избора на потребителите, тяхното съгласие и гаранцията, че неприкосновеността на личния им живот се зачита изцяло.

1.5.6. Да хармонизира приемането на пари в брой на равнището на ЕС, тъй като понастоящем то се различава значително между държавите.

1.5.7. Да разшири споделянето на данни между различни сектори, като предвиди разпоредби, обхващащи всички доставчици на финансови услуги, в съответствие с принципите на Общия регламент относно защитата на данните<sup>(1)</sup>, за да се отключат допълнителни предимства за европейските потребители, тъй като това може да насърчи иновативен и конкурентен финансов сектор.

1.5.8. Да предложи законодателство, чиято цел е да обезпечи правото на достъп при справедливи, разумни и недискриминационни условия до инфраструктурни технологии, които се считат за необходими, за да се поддържа предоставянето на платежни услуги.

1.6. ЕИСК счита, че съответните участници на пазара би трябвало да бъдат обект на подходящо законодателство, надзор и контрол, които да гарантират еднакви условия на конкуренция сред субектите, които предлагат едни и същи услуги и дейности.

1.7. ЕИСК разбира нуждата да се гарантира отворена и достъпна платежна система и да се оцени включването на институции за плащания и електронни пари в приложното поле на Директивата относно окончателността на сѐтълмента (ДОС).

1.8. ЕИСК приветства предложените действия с цел осигуряване на ангажимент за намаляване на средните разходи за парични преводи в световен мащаб на равнище под 3 % до 2030 г. и насърчава Комисията да играе активна роля в наблюдението и осигуряването на подкрепа за съответните действия, определени в Пътната карта на Съвета за финансова стабилност относно укрепване на трансграничните плащания.

## 2. Стратегията на Комисията

2.1. В съобщението си от декември 2018 г. Комисията подкрепи „напълно интегрирана система за незабавни плащания в ЕС, за да се намалят рисковете и слабите места в платежните системи за малки плащания и да се повиши автономността на съществуващите платежни решения“<sup>(2)</sup>.

2.2. Цифровите иновации променят из основи предоставянето на финансови услуги. Употребата на безкасовите плащания нараства все по-бързо в резултат на цифровизацията и променящите се предпочитания на потребителите<sup>(3)</sup>. Пандемията от COVID-19 допълнително ускори преминаването към цифрови плащания и затвърди жизненоважното значение на сигурните, достъпни и удобни (включително безконтактни) плащания за осъществяването на сделки от разстояние и „лице в лице“.

<sup>(1)</sup> ОВ L 119, 4.5.2016 г., стр. 1.

<sup>(2)</sup> COM(2018) 796 final.

<sup>(3)</sup> Според ЕЦБ през 2018 г. безкасовите плащания са достигнали 91 милиарда трансакции в еврозоната и 112 милиарда в ЕС, докато през 2017 г. те са били около 103 милиарда.



2.3. През последните години настъпиха значителни подобрения благодарение най-вече на развитието на единната зона за плащания в евро (ЕЗПЕ) и на хармонизирането на законодателството за плащанията на дребно. При все това пазарът на плащания в ЕС продължава да е в значителна степен раздробен по национален принцип, тъй като повечето национални платежни решения, основаващи се на карти или плащания в реално време, не работят в трансграничен план. Динамичната среда на европейските платежни услуги показва, че при все това съществува риск от несъответствия, поради който е необходима ясна рамка за „управление“ в подкрепа на стратегията на ЕС за плащанията на дребно.

2.4. Целта на Комисията е да се създаде силно конкурентен пазар на плащания, който да е от полза за всички държави членки, независимо от валутата, която използват, в който всички участници на пазара да могат да се конкурират при справедливи и равни условия за предоставяне на иновативни платежни решения, които зачитат напълно международните ангажименти на ЕС.

2.5. Тъй като плащанията са начело на цифровите иновации в областта на финансите, прилагането на тази стратегия ще допринесе за по-разширена визия на Комисията по отношение на цифровите финанси, както и за нейните цели за премахване на фрагментацията на пазара, насърчаване на обусловени от потребностите на пазара иновации в областта на финансите и справяне с новите предизвикателства и рискове, свързани с цифровите финанси, като същевременно се гарантира технологична неутралност.

2.6. Поради това тази стратегия се представя заедно със стратегията за цифровизиране на финансовите услуги в ЕС <sup>(4)</sup> и двете законодателни предложения за нова рамка на ЕС за укрепване на оперативната устойчивост на цифровите технологии във финансовия сектор <sup>(5)</sup> и за криптоактивите <sup>(6)</sup>. С нея също така се допълва актуализираната стратегия за плащания на дребно, представена от ЕЦБ/Евросистемата през ноември 2019 г. <sup>(7)</sup>

### 3. Общи бележки

3.1. Цифровите финансови услуги придобиват все по-голямо значение за европейските потребители и предприятия. Пандемията от COVID-19 само увеличи значението на цифровизацията в обществата, в това число във финансовите услуги. Плащанията са най-засегнати от цифровизацията на финансовите услуги и безпрепятствените начини на плащане са от ключово значение за предприемачите и търговците, така че те да могат да започнат и разширяват дейността си успешно. COVID-19 ускори тенденцията към безкасови плащания и плащания по линия на електронната търговия и увеличи нуждата на търговците на дребно да възприемат инструменти, обхващащи всички канали за приемане на плащания офлайн, онлайн и на базата на мобилни устройства. Това възприемане изисква инвестиции в информационно-технологични системи и хардуер, което представлява допълнителна тежест, по-специално за малките и средните търговци на дребно.

3.2. ЕИСК приветства подкрепата от страна на Комисията за модернизиране и опростяване на съоръженията на търговците в ЕС за приемане на плащания посредством варианти за финансиране и обучение. Важно е да се подчертае ключовата роля на МСП в европейската икономика. Те представляват съществено важен сектор, тъй като около 90 % от европейските предприятия са МСП и те представляват над 50 % от работните места. Малките и средните предприятия могат да допринесат за силно икономическо възстановяване.

3.3. ЕИСК споделя позицията на Комисията относно стратегическото значение на плащанията, както и че продължаващата липса на трансевропейски цифрови платежни решения, които да могат да се използват на цялата територия на Европа, поражда риск от по-нататъшно раздробяване на пазара, докато глобални участници превземат целия вътрешноевропейски пазар на трансгранични плащания. Следователно, макар европейските потребители и предприятия вече да имат достъп до ефективни, конкурентни и иновативни платежни решения и платежни инструменти, е необходима по-нататъшна работа с цел създаване на възможност за платежни операции в рамките на единния пазар чрез нови собствени, трансевропейски платежни решения. ЕИСК подкрепя позицията, че Комисията би трябвало да действа като политически катализатор, а частният сектор – да разработи новаторските решения за цифрови плащания.

3.4. ЕИСК е твърдо убеден, че решенията за незабавни плащания са от първостепенно значение. Въпреки това той призовава Комисията да подреди ясно по приоритет действията и усилията предвид големия брой ключови действия, определени в стратегията. Осъществяването на някои от ключовите действия, както и на общите цели на стратегията за плащанията на дребно, по-специално целта за собствени, трансевропейски платежни решения, ще изисква значителни усилия от страна на бранша. ЕИСК счита, че всякакви допълнителни изисквания и регулаторни проекти би трябвало да се оценяват внимателно.

<sup>(4)</sup> COM(2020) 591 final.

<sup>(5)</sup> COM(2020) 595 final.

<sup>(6)</sup> COM(2020) 593 final.

<sup>(7)</sup> <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp191126~5230672c11.en.html>.

3.5. ЕИСК призовава Комисията да обърне особено внимание на равнищата на измамите с незабавни плащания и при необходимост да предприеме подходящи действия.

3.6. ЕИСК настоява, че е необходимо спешно да се подобрят цифровите умения и грамотността чрез образование и обучение. Това трябва да се осъществи отчасти чрез надграждане на Рамката за цифрова компетентност и насърчване на държавите членки да подобрят ученето през целия живот на всички образователни равнища с оглед на уменията, които ще бъдат най-търсени. Целта е да се гарантира, че отделните лица ще се превърнат в участници със задълбочени познания в сферата на данните, с по-добра осведоменост и контрол върху своите данни, приложения за големи информационни масиви и управление на данните и ще разбират своята цифрова среда и свързаните с нея рискове (например персонализиране).

3.7. ЕИСК би искал да се предотврати положение, при което потребителите „не са свързани“ и са изложени на вероятността от финансово изключване поради липса на цифрови умения или инструменти, което представлява ясен риск сред растящия брой възрастни хора в Европа.

#### 4. Конкретни бележки

*Стълб 1: все повече решения за цифрови и незабавни плащания с трансевропейски обхват*

4.1. ЕИСК изразява силната си подкрепа за усилията за снабдяване на европейския пазар на плащания с няколко собствени, трансевропейски платежни решения. Те би трябвало да имат добавена стойност за потребителите и предприятията в качеството им на крайни ползватели и да дават възможност на европейските участници на пазара да се конкурират по-успешно с господстващите понастоящем участници на пазара и с новопоявяващи се и евентуално господстващи участници на пазара, като например големите технологични компании („BigTechs“), и биха засилили международната роля на еврото. Предвид настоящото положение на пазара и утвърдената позиция на настоящите участници на пазара на карти, създаването на такива трансевропейски платежни решения би представлявало голямо начинание за европейския сектор на плащанията.

4.2. ЕИСК подкрепя идеята за анализиране на възможността за използване на директни дебити на цялата територия на Европа за плащания в магазините. Моделът на електронния директен дебит, който се използва широко в Германия, би могъл да бъде разширен. Това би изложило господстващите на пазара картови схеми на конкуренция на основата на директния дебит („Директен дебит в рамките на ЕЗПЕ“).

4.3. За да се даде възможност за разработване на трансевропейски платежни решения на основата на незабавните плащания, е от съществено значение участниците на пазара да имат яснота относно бизнес модела. Без това не може да се очаква да бъдат вземани инвестиционни решения. ЕИСК призовава Комисията да намали настоящата несигурност по отношение на устойчив бизнес модел за незабавни плащания.

4.4. По отношение на броя на доставчиците на платежни услуги, които предлагат деноминирани в евро незабавни плащания и са регистрирани в схемата за незабавни преводи в рамките на ЕЗПЕ (SCT Inst.), вече е налице добро покритие на доставчиците на платежни услуги, по-специално в еврозоната. Това обаче все още не е достатъчно за постигане на пълно покритие на незабавните плащания. Пазарът се стреми към повишаване на равнищата на възприемане от страна на доставчиците на платежни услуги и към постигане на по-широко покритие и предоставяне на незабавни преводи, деноминирани в евро. ЕИСК подкрепя мерките, чиято цел е да се разгледат, наред с другото, възприемането, оперативната съвместимост и други въпроси, произтичащи от широко разпространеното използване на SCT Inst., в това число въпроси, свързани със защитата на потребителите.

4.5. ЕИСК изразява съгласие с Комисията, че решенията на ниво краен потребител следва да бъдат оперативно съвместими и достъпни, да добавят стойност и да отговарят на нуждите на широк кръг потребители, както и да притежават характеристики, които ги поставят наравно с други съответни платежни инструменти. ЕИСК счита, че е твърде рано да се обмислят каквито и да е законодателни действия в тази област и че е за предпочитане да се даде възможност на участниците на пазара, водени от съществуващата конкуренция на пазара, да разработят подходящи продукти за клиентите, а законодателно действие да се разгледа само ако не бъдат намерени подходящи решения.

4.6. ЕИСК изразява пълното си съгласие с Комисията относно необходимостта да се гарантира пълно правоприлагане на Регламента относно ЕЗПЕ от страна на държавите членки, по специално по отношение на липсата на спазване на член 9 от страна на платците и получателите на плащания (т.нар. „IBAN дискриминация“). Съгласно член 9 потребителите в ЕС следва да могат да използват единна платежна сметка за преводи в евро и да извършват трансгранични банкови преводи в евро в рамките на ЕЗПЕ толкова лесно, колкото и на територията на родната си държава. Въпреки това много оператори продължават да отхвърлят заявки за трансграничен директен дебит от клиенти с номера IBAN, които не са от тяхната

държава, и дори да отказват да извършват преводи в рамките на ЕЗПЕ към номера IBAN, които не са от тяхната държава. Това е съществена пречка пред единния пазар и ограничава достъпа на клиентите до трансгранични услуги. Държавите членки би трябвало да бъдат призовани да предприемат по-строги мерки за правоприлагане на този регламент, който влезе в сила през 2014 г.

4.7. Решенията с електронна идентификация (e-ID) представляват съществен елемент на цифровите услуги, в това число финансовите услуги. Регламентът относно електронната идентификация и удостоверителните услуги е първа стъпка за осигуряване на трансгранично признаване и използване на национално признати схеми за електронна идентификация. Ясно е обаче, че настоящата уредба относно електронната идентификация и удостоверителните услуги не е достатъчна и не може да постигне необходимите резултати. Всеобщо призната електронна идентификация е необходима въз основа на избора на потребителите, тяхното съгласие и гаранцията, че неприкосновеността на личния им живот се защита изцяло. ЕИСК насърчава Комисията да съсредоточи усилията си върху оперативната съвместимост между съществуващите и новопоявяващите се решения и счита, че частният сектор заедно с органите, както е например в скандинавските държави, би трябвало да получат по-добри възможности за създаване на решения за електронна идентификация, които да се използват отчасти за осъществяване на задълбочено установяване на идентичността на клиента за целите на платежните операции.

4.8. Широко разпространеното приемане на цифрови плащания е съществена част от един съвременен пазар на плащания. ЕИСК подкрепя мерките за оценяване на равнището на приемане на цифрови средства за плащане от страна на търговците и за намиране на начини за увеличаване и улесняване на това приемане, по-специално от страна на МСП и по-дребните търговци. За обществото като цяло е от съществено значение да се запази достъпът до пари в брой и да се гарантира тяхното приемане. Същото обаче важи и за цифровите средства за плащане, тъй като на потребителите би трябвало да се дава избор.

4.9. ЕИСК подчертава, че парите в брой остават най-предпочитаният платежен инструмент на потребителите при техните плащания на дребно в търговските обекти и за лични операции, както е посочено в наскоро публикуваното проучване на Европейската централна банка относно свързаните с плащанията нагласи на потребителите в еврозоната („SPACE“) <sup>(8)</sup>. Характеристиките на парите в брой се различават в голяма степен от тези на цифровите плащания. Парите в брой са единственият платежен инструмент, при който неприкосновеността на личния живот е защитена. Парите в брой са публични средства, които представляват задължение на централната банка. Ако всички електрически и електронни устройства излязат от строя („цифров коронавирус“), парите в брой ще останат единственото решение като средство за плащане в икономиката. В допълнение, парите в брой са от решаващо значение за социалното приобщаване и достъпа до основни услуги. Комисията и ЕЦБ би трябвало да разгледат особено внимателно въпросите за достъпа и приемането на пари в брой и при необходимост да предприемат подходящи мерки.

4.10. Една от последиците на кризата с COVID-19 е, че много търговци на дребно решиха (временно) да не приемат пари в брой. Както посочва Комисията, парите в брой са законно платежно средство, гарантирано от Договорите. Развитието в използването на пари в брой би трябвало да се ръководи от търсенето. Правилата за приемане на пари в брой се различават между държавите. Необходима е хармонизация на равнището на ЕС.

4.11. Предвид текущите промени е разбираемо, че ЕЦБ проучва евентуалното емитиране на цифрово евро и че Комисията подкрепя тези усилия. Въздействието на цифровото евро би могло потенциално да бъде безпрецедентно и следва да се оцени много внимателно. ЕИСК подкрепя изложените от ЕЦБ принципи, по-специално че цифровото евро би трябвало да допълва съществуващите задължения на централните банки, че то не би трябвало да се стреми да изтласква частния сектор, че частният сектор би трябвало да играе роля в разпространението на решения, свързани с цифровото евро, и че правата и задълженията на потребителите трябва да са ясно определени. Поверителността на дадена операция като важно право на потребителя би трябвало да се взема под внимание заедно с други характеристики, подобно на тези на парите в брой. Същият подход би трябвало да важи и за всяка инициатива за цифрови валути на централните банки в държавите — членки на ЕС, извън еврозоната.

#### Стълб 2: иновативни и конкурентни пазари на плащания на дребно

4.12. Прилагането на втората Директива за платежните услуги (ДПУ2) <sup>(9)</sup> представляваше голямо начинание за сектора на платежните услуги, като отчасти то продължава и досега. С ДПУ2 бяха въведени две съществени промени: въвеждане на задълбочено установяване на идентичността на клиента и достъп на доставчици трети страни (ДТС) до платежни сметки. В някои случаи, по-специално по отношение на задълбоченото установяване на идентичността на клиента за целите на операции по линия на електронната търговия, срокът за прилагане беше краят на 2020 г. ЕИСК призовава настоятелно Комисията да проучи подробно въздействието на ДПУ2, преди да предлага преглед.

<sup>(8)</sup> Study on the payment attitudes of consumers in the euro area (SPACE) („Проучване на нагласите на потребителите относно плащанията в еврозоната“), декември 2020 г.

<sup>(9)</sup> ОВ L 337, 23.12.2015 г., стр. 35.

4.13. ЕИСК подкрепя действия за изграждане на рамка в областта на „отворените финанси“ за Европа. Отворените финанси имат потенциала да отключат допълнителни предимства за европейските потребители, тъй като могат да насърчат иновативен и конкурентен финансов сектор. ЕИСК счита, че широка рамка в областта на отворените финанси не може да се изгради на основата на същите принципи като тези на ДПУ2, тъй като тази директива се занимава само с платежните сметки и доставчиците на платежни услуги и предвижда едностранно споделяне на данни от страна на част от пазара. Необходимо е да се разработи конкретен текст, който да обхваща всички доставчици на финансови услуги, в съответствие с принципите на Общия регламент относно защитата на данните<sup>(10)</sup>, както и да се проучи потенциалът за разширяване на споделянето на данни между различни сектори. В Съобщението относно стратегията за цифровизиране на финансовите услуги в ЕС<sup>(11)</sup> се посочва, че Комисията ще внесе това предложение до средата на 2022 г.

4.14. Безконтактните плащания стават все по-разпространени и са важни в контекста на настоящата пандемия от COVID-19. В повечето държави максималният размер за безконтактно плащане беше увеличен по време на първите етапи на пандемията, като в повечето случаи увеличението беше до максимума, разрешен в ДПУ2 (50 EUR на операция и 150 EUR кумулативно), в отговор по-специално на искания от страна на общностите на търговците. Екстремните промени в тези законоустановени максимални размери като част от прегледа на ДПУ2 би трябвало да се оценят внимателно, за да се постигне баланс между улесняването на използването, от една страна, и свързаните със сигурността и отговорността съображения, от друга.

4.15. ЕИСК изразява съгласие с Комисията, че като част от прегледа на ДПУ2 в приложното поле на законодателството следва да бъдат включени рисковете, произтичащи от услугите, които не са регулирани понастоящем. Такива доставчици, които са спомагателни за предоставянето на регулирани платежни услуги или услуги, свързани с електронни пари, остават извън регулаторния периметър, а същевременно са съществени участници на пазара. ЕИСК разбира, че когато те са особено тясно свързани с динамиката на пазара и клиентите ги разглеждат като доставчици на платежна услуга, те също би трябвало да бъдат предмет на регулиране и надзор като доставчици на платежни услуги. Важно е всички съответни участници на пазара да бъдат обект на подходящо законодателство, надзор и контрол, които да гарантират еднакви условия на конкуренция сред субектите, които предлагат едни и същи услуги и дейности.

#### *Стълб 3: ефикасни и оперативно съвместими системи за плащания на дребно и друга поддържаща инфраструктура*

4.16. ЕИСК разбира нуждата да се гарантира отворена и достъпна платежна система и при прегледа на Директивата относно окончателността на сетълмента<sup>(12)</sup> да се оцени дали би било полезно нейното приложно поле да се разшири така, че да включва институции за плащания и електронни пари, за да им бъде разрешено да осъществяват пряк достъп до платежни системи и инфраструктури, като например платформата TARGET2 и системата TARGET за сетълмент на незабавни плащания (TIPS). ЕИСК подчертава, че е необходимо да бъдат защитени сигурността и целостта на основните платежни системи. Това ще бъде още по-важно, ако при прегледа на ДПУ2 приложното поле на директивата бъде разширено така, че да обхване участници на пазара, които понастоящем не са обхванати от законодателството, като например доставчиците на технически услуги. Това отново подчертава необходимостта да се гарантира, че всички страни имат достъп при едни и същи условия на основата на еднакви условия на конкуренция.

4.17. ЕИСК подкрепя изцяло целта на Комисията да предложи законодателство, чиято цел е да обезпечи правото на достъп при справедливи, разумни и недискриминационни условия до инфраструктурни технологии, които се считат за необходими, за да се поддържа предоставянето на платежни услуги. Понастоящем някои важни технологии, които поддържат предоставянето на платежни услуги, като например антената за комуникация в близко поле (NFC) на някои мобилни устройства, ограничават достъпа, от което произтича ограничаване на конкуренцията в областта на безконтактните мобилни плащания и банките са принудени да плащат такса на трета страна за това, че просто е разрешила на потребител да използва дадена технология (като например NFC) за ежедневните си плащания. Тези плащания от банките такси може в някои случаи да бъдат прехвърлени впоследствие на потребителя. Въпреки че този проблем вече е решен в някои държави членки, е важно да се разгледа и на европейско равнище, за да се даде възможност на всички граждани на ЕС да се ползват от по-голямата конкуренция в тази област, да се осигурят еднакви условия на конкуренция за доставчиците на платежни услуги и да се увеличи широко разпространеното възприемане на мобилните безконтактни плащания. Законодателството би трябвало да гарантира, че всички участници имат едни и същи права и задължения и са предмет на едни и същи изисквания за лицензиране и други регулаторни изисквания.

#### *Стълб 4: ефикасни международни плащания, включително парични преводи*

4.18. ЕИСК изразява съгласие, че е важно да се подобрят трансграничните плащания в световен план и да се предприемат посочените от Комисията действия като насърчаване на приемането на международни стандарти в областта на плащанията, например глобалната платежна инициатива на Дружеството за световни межубанкови финансови телекомуникации (SWIFT) и стандарта ISO20022, които подобряват трансграничните плащания в рамките на съответната мрежа за банкиране.

<sup>(10)</sup> ОВ L 119, 4.5.2016 г., стр. 1.

<sup>(11)</sup> COM(2020) 591 final.

<sup>(12)</sup> ОВ L 166, 11.6.1998 г., стр. 45.

4.19. Паричните преводи остават най-скъпият вид плащане. ЕИСК приветства предложените действия с цел осигуряване на ангажимент за намаляване на средните разходи за парични преводи в световен мащаб на под 3 % до 2030 г. и насърчава Комисията да играе активна роля в наблюдението и осигуряването на подкрепа за съответните действия, определени в Пътната карта на Съвета за финансова стабилност относно укрепване на трансграничните плащания. Таксите може да нанесат несъразмерна вреда на лицата, които са в неравностойно финансово положение. Конкуренцията и технологичният напредък вече помогнаха за подобряване на достъпа до по-бързи и по-евтини средства за трансгранични парични преводи, но предстои още много работа. За операторите в областта на паричните преводи, които работят към/от държави в съседство с ЕС, по-добрият достъп до базирана в ЕС инфраструктура за плащания може да осигури основа за намаляване на разходите.

Брюксел, 24 март 2021 година.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Christa SCHWENG

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Ново ЕНП за научни изследвания и иновации“**

(COM(2020) 628 final)

(2021/C 220/11)

Докладчик: **Paul RÜBIG**

|                                |                                                             |
|--------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| Консултация                    | Европейска комисия, 11.11.2020 г.                           |
| Правно основание               | член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз |
| Компетентна секция             | „Единен пазар, производство и потребление“                  |
| Приемане от секцията           | 2.3.2021 г.                                                 |
| Приемане на пленарна сесия     | 24.3.2021 г.                                                |
| Пленарна сесия №               | 559                                                         |
| Резултат от гласуването        |                                                             |
| („за“/„против“/„въздържал се“) | 254/0/4                                                     |

## 1. Заключение и препоръки

1.1. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства новата визия за програмата за ЕНП и нейното подновяване. Новото ЕНП е не просто „още от същото“, а е истински „нов пакт“ за научните изследвания, технологиите и иновациите (НИТИ) в ЕС.

1.2. ЕИСК горещо приветства съсредоточаването върху бързото превръщане на резултатите от научните изследвания и иновациите (НИИ) в устойчиви икономически дейности, както се посочва в документа. Гарантирането на процес на справедлив преход е един от най-важните елементи, за да се гарантира, че НИИ подкрепят икономиката и заетостта в ЕС.

1.3. ЕИСК силно се застъпва за необходимостта от ново управление в областта на научните изследвания, за да се премахнат административните и регулаторните пречки пред иновациите.

1.4. ЕИСК приветства факта, че документът за новото ЕНП е изцяло в съответствие и в подкрепа на целите на ООН за устойчиво развитие (ЦУР). Насърчавайки прехода към по-стабилна европейска икономика, приобщаващото възстановяване, при което не е пренебрегнат нито един европейец, е от изключителна важност в процеса към устойчива европейска икономика <sup>(1)</sup>.

1.5. ЕИСК би желал да отбележи, че интелигентното комбиниране на инструменти за НИРД на всички равнища (регионално, национално, световно, ЕС) е важно. НИРД и иновациите би трябвало да се насърчават, като се използват и големите структурни фондове на ЕС, а също така и посредством преки и непреки мерки (напр. данъчни стимули) за научни изследвания и развойна дейност.

1.6. ЕИСК подчертава, че следните ключови сектори и технологии са от жизненоважно значение за просперитета на ЕС:

— цифрови бизнес модели;

— технологии за производството на стоки и храни;

---

<sup>(1)</sup> Предложенията на ЕИСК за реконструкция и възстановяване след кризата с COVID-19: „ЕС трябва да се ръководи от принципа, че Съюзът трябва да се разглежда като общност с обща съдба“ (ОВ С 311, 18.9.2020 г., стр. 1), параграф 5.3.1.



- клинични изследвания, фармацевтичен и биотехнологичен сектор;
- космически технологии;
- чиста вода и канализация.

1.7. ЕИСК отбелязва, че научните изследвания в областта на социалните и хуманитарните науки са много важни за комплексното обновяване на програмата за ЕНП.

1.8. ЕИСК би желал да подчертае факта, че научните изследвания в ЕС изостават по отношение на резултатите в сферата на патентите. Азия увеличи своя дял от световните заявки за издаване на патент. През 2019 г. Азия е подала 65 % от световните заявки за издаване на патент. Делът на Европа в областта на патентите е спаднал и сега е само 11,3 % от световните заявки за издаване на патент.

1.9. Редица проучвания показват, че Европа изостава от САЩ и Азия в областта на предприемаческата култура. Ето защо трябва да се обърне внимание на този въпрос в рамките на образованието, включително висшето. Следователно предприемаческата култура ще бъде важна в рамките на целия процес: от иновациите във фундаменталните и приложните научни изследвания до предлагането на нови технологии на пазара.

1.10. Европейският съвет по иновациите (ЕСИ) и Европейският институт за иновации и технологии (ЕИТ) със своите общности на знание и иновации (ОЗИ) са считани за ценни партньори и инструменти в рамките на това „ускоряване на реализацията на НИИ“ и пренасочване на вниманието на НИИ в ЕС към създаването на авангардни иновации, които отговарят на конкретните потребности на гражданите и стопанския сектор, особено по отношение на основните обществени предизвикателства. Инструментът „Ускорител“ на ЕСИ предлага значителни средства от ЕС за иновативни европейски стартиращи предприятия с висок потенциал за растеж, докато ЕИТ по дефиниция се стреми, в своите ОЗИ, към върхови научноизследователски постижения в областта на иновациите, допринасящи за напредъка на технологиите; затова както ЕСИ, така и ЕИТ, се явяват важни партньори при ускоряването на реализацията на НИИ;

1.11. ЕИСК подчертава необходимостта от включване на принципа на научния и етичния интегритет, за да се предотвратят загубите от гледна точка човешкото здраве, финансовите загуби и научните неуспехи.

1.12. Европа особено изостава в сравнение със САЩ и Азия по отношение на скоростта на претворяване на резултатите от НИРД в иновативни продукти и услуги. Поради това ЕИСК насърчава Комисията в своята политика за НИТИ да се стреми едновременно към „високи постижения“ и „скорост“.

1.13. ЕИСК препоръчва в новата си стратегия за НИИ Европейската комисия да се стреми към създаването на добре балансирана съвкупност от:

- високотехнологично промишлено производство, както и сектор на услугите в областта на НИРД и НИИ;
- иновации, стимулирани от пазара (иновации, обусловени от търсенето), както и иновации, допринасящи за напредъка на технологиите.

## 2. Общи бележки

2.1. ЕИСК приветства факта, че ключови елементи в документа са новата визия за програмата за ЕНП и нейното подновяване. В този смисъл документът показва, че новото ЕНП е не просто „още от същото“, а е истински „нов пакт“ за НИТИ в ЕС. Ключов аспект на „новия пакт“ е целта за значително увеличаване на въздействието на иновациите върху икономиката и обществото. С този „нов пакт“ ЕС-27 е твърдо решен да спре продължаващия процес на загуба на позиции спрямо Китай и Южна Корея в областта както на фундаменталните научни изследвания, така и на приложните научни изследвания, заявленията за патенти и високотехнологичните продукти и услуги. Целта на „новия пакт“ е европейските граждани да се ограмотят и обучат по-добре в областта на всички видове НИРД, иновации и предприемачество и по този начин да се разгърне напълно иновационната сила на европейското общество.

2.2. ЕИСК приветства подхода на Европейската комисия за увеличаване на въздействието на иновациите върху икономиката и обществото. ЕИСК подчертава, че организираното гражданско общество е катализатор за социални иновации. Днес повече от всякога е нужно участието на гражданското общество, а истинска социална иновация се наблюдава само когато гражданското общество участва <sup>(2)</sup>.

2.3. Азия, и по-специално Китай и Южна Корея, са подобрили сериозно своите показатели в областта на НИТИ през последните 20 години. Китай не само повиши своя дял от разходите за НИРД от 0,55 % (1995 г.) на 2,2 % (2018 г.), но и има по-добри показатели спрямо ЕС по отношение на общия бюджет за НИРД, изразходвайки 496 млрд. USD през 2017 г., докато ЕС е изразходвал 430 млрд. USD. Според „Контролното табло на ЕС за инвестиции за научни изследвания и развойна дейност в индустрията от 2020 г., от 2018 до 2019 г. дружествата в ЕС са увеличили разходите си за НИРД с 5,6 %, дружествата в САЩ — с 10,8 %, а дружествата в Китай — с 21 %.

2.4. Докладите на ОИСР за сравнителен анализ в областта на науката, технологиите и промишлеността показват, че ЕС изостава особено в областта на предприятията за цифрови услуги и водещи до пробив иновации, допринасящи за напредъка на технологиите. ЕИСК се застъпва за европейски подход към цифровизацията чрез използване на възможностите за икономиката, като същевременно се гарантират социалните ценности и основните права. Много положително се приема ориентиращият към човека подход на всички инициативи на Комисията с оглед на развитието на европейски път към прогреса <sup>(3)</sup>.

2.5. Да се насърчава разработването на водещи до пробив иновации <sup>(4)</sup>, като същевременно се гарантира процес на справедлив преход, е едно от основните предизвикателства в близко бъдеще.

2.6. ЕИСК напълно подкрепя поставянето на ясен акцент върху двойния преход, т.е. цифровия преход и Зеления пакт.

2.7. ЕИСК приветства усилията да се гарантира бързото превръщане на резултатите от НИТИ в устойчиви икономически дейности. Както се посочва в документа, гарантирането на процес на справедлив преход, т.е. към по-зелена/благоприятна за климата Европа, справедливо цифрово бъдеще, при зачитане на правата и позициите на работниците, е един от най-важните елементи, за да се гарантира, че НИИ подкрепят икономиката и заетостта в ЕС.

2.8. ЕИСК приветства факта, че документът за новото ЕНП е изцяло в съответствие и подкрепя ЦУР. Насърчавайки прехода към по-стабилна европейска икономика, приобщаващото възстановяване, при което не е пренебрегнат нито един европеец, е от изключителна важност в процеса към устойчива европейска икономика <sup>(5)</sup>.

2.9. ЕИСК би желал да отбележи, че интелигентното комбиниране на инструменти за НИРД на всички равнища (регионално, национално, ЕС) е важно. НИРД и иновациите би трябвало да се насърчават, като се използват и големите структурни фондове на ЕС, а също така и посредством преки и непреки мерки (напр. данъчни стимули) за научни изследвания и развойна дейност.

### 3. Европейското научноизследователско пространство в нов контекст

3.1. Както се посочва в общите бележки, ЕИСК определено счита, че ако стратегията на ЕС за НИТИ остане „още от същото“, Съюзът ще продължи да губи позиции в глобалната конкуренция в тази област, особено спрямо Китай, Южна Корея и САЩ.

3.2. ЕИСК подчертава необходимостта от включване на принципа на научния и етичния интегритет, за да се предотвратят загубите от гледна точка човешкото здраве, финансовите загуби и научните неуспехи.

3.3. ЕИСК насърчава Европейската комисия да изготви „нов пакт“ — програма на ЕС за НИТИ.

<sup>(2)</sup> Предложенията на ЕИСК за реконструкция и възстановяване след кризата с COVID-19: „ЕС трябва да се ръководи от принципа, че Съюзът трябва да се разглежда като общност с обща съдба“, ОВ С 311, 18.9.2020 г., стр. 1, параграф 6.8.

<sup>(3)</sup> ОВ С 364, 28.10.2020 г., стр. 101.

<sup>(4)</sup> Clayton M. Christensen, *The Innovator's Dilemma — When New Technologies Cause Great Firms to Fail* („Дилемата пред новаторите: кога новите технологии са причина за неуспех на много добри дружества“), 2016 г.

<sup>(5)</sup> Предложенията на ЕИСК за реконструкция и възстановяване след кризата с COVID-19: „ЕС трябва да се ръководи от принципа, че Съюзът трябва да се разглежда като общност с обща съдба“ (ОВ С 311, 18.9.2020 г., стр. 1), параграф 5.3.1.

3.4. Съвременните, ефикасно управлявани инфраструктури за НИИ са важен ключов фактор за ускоряването на реализацията на НИИ.

3.5. Според ЕИСК текущото управление на тези инфраструктури би могло да премине на професионална основа. Използването на някои от тези скъпи инфраструктури за НИИ е относително слабо; при някои от тях то е по-малко от 25 % от годишните работни часове.

3.6. ЕИСК приветства инициативите на Европейския облак за отворена наука (EOSC).

3.7. ЕИСК изразява съгласие, че посочените в документа технологии са много важни, стратегически ключови технологии за ЕС, и предлага да се добавят следните ключови технологии и сектори:

- цифрови бизнес модели;
- технологии за производството на стоки и храни;
- клинични изследвания, фармацевтичен и биотехнологичен сектор;
- космически технологии;
- чиста вода и канализация.

3.8. Цифровите бизнес модели понастоящем са най-бързо развиващите се предприятия в световен мащаб и това ще остане така през следващите години. Примери в това отношение са електронната търговия (напр. Amazon), Индустрия 4.0, електронното банкиране, електронните игри, цифровите социални мрежи (напр. Facebook), електронната сигурност и т.н.

3.9. ЕИСК отбелязва, че научните изследвания в областта на социалните и хуманитарните науки са много важни за комплексното обновяване на програмата за ЕНП.

3.10. ЕИСК отбелязва, че научните изследвания в ЕС изостават в областта на резултатите по отношение на патентите. Азия увеличи своя дял от световните заявки за издаване на патент. През 2019 г. Азия е подала 65 % от световните заявки за издаване на патент. Делът на Европа в областта на патентите е спаднал и сега е 11,3 % от световните заявки за издаване на патент.

3.11. Други важни въпроси, свързани с НИИ, включват (но не се ограничават до) производството на стоки (което винаги е било и все още е силна страна на ЕС), ИТ, софтуерът и ИИ, и среднотехнологичните сектори.

3.12. Повечето работни места в ЕС все още се осигуряват от среднотехнологичните сектори (които също винаги са били силна страна на ЕС). Високотехнологичните сектори са важни, разбира се, но съществува голям потенциал за растеж и създаване на работни места и в среднотехнологичните сектори.

3.13. Кризата с коронавируса е сериозно предизвикателство за човечеството и би трябвало да се предприемат всички възможни мерки за разработване на ваксини и лечения за COVID-19. Тази криза разкри няколко проблема, на които трябва да се потърси решение, за да се предотвратят подобни пандемии в бъдеще, не на последно място по отношение на връзката ни с природата и животните. Европейските НИИ трябва да играят важна роля при откриването, проучването и разрешаването на тези проблеми. От друга страна, кризата не би трябвало да бъде единствената насока за дългосрочната стратегия на ЕС в областта на НИИ.

3.14. Редица проучвания показват, че Европа изостава от САЩ и Азия в областта на предприемаческата култура. Ето защо трябва да се обърне внимание на този въпрос в рамките на образованието, включително висшето. Следователно предприемаческата култура ще бъде важна в рамките на целия процес: от иновациите във фундаменталните и приложните научни изследвания до предлагането на новите технологии на пазара. Предприемаческата култура трябва да бъде ключова компетентност във всички НИТИ на ЕС и следователно, разбира се, в новото ЕНП.

#### 4. Визията: едно по-стабилно европейско научноизследователско пространство за бъдещето

4.1. Редица параграфи от съобщението са посветени на новите общи пътни карти за технологиите, новата промишлена стратегия и ключовите за Комисията бъдещи технологии. ЕИСК отново би желал да отбележи, че всички тези въпроси трябва да бъдат разглеждани в тясна връзка с ЦУР. С други думи, необходим е тласък в областта на НИРД, по-специално в рамките на новото ЕНП и общите пътни карти за технологиите, в които може да бъде подкрепена всяка от 17-те области на ЦУР. ЕИСК е убеден, че конструктивният социален и граждански диалог на всички равнища ще допринесе за успешното прилагане на стратегията.

4.2. ЕИСК оценява високо засилването на сътрудничеството в областта на НИТИ в рамките на ЕС. Всяка държава — членка на ЕС, е просто твърде малка, за да се конкурира с големите научноизследователски нации като САЩ или Китай. При отделните държави членки липсват „икономии от мащаба“, които са много важни, особено за големите авангардни иновации. Постиженията на Европа в областта на науката и технологиите са значителни, а усилията в областта на научноизследователската и развойната дейност са неразделна част от европейската икономика. Европа е дом на някои от най-изявените изследователи в различни научни дисциплини, по-специално физика, математика, химия и инженерство. Научните изследвания в Европа се подкрепят от промишлеността, европейските университети и различни научни институции. Резултатът от европейските научни изследвания непрекъснато се нарежда сред най-добрите в света. Сътрудничеството е ключов елемент при ефикасните иновации, водещи до създаване на нови продукти и услуги, докато конкуренцията е основната движеща сила за иновации в световната икономика. Поради това ЕИСК препоръчва да се създаде добре балансирана съвкупност, включваща както сътрудничество, така и конкуренция между държавите членки в рамките на „Новия пакт“ на ЕС за НИТИ.

4.3. ЕСИ и ЕИТ със своите ОЗИ са считани за ценни партньори и инструменти в рамките на това „ускоряване на реализацията на НИИ“ и пренасочване на вниманието на НИИ в ЕС към създаването на авангардни иновации, които отговарят на конкретните потребности на гражданите и стопанския сектор, особено по отношение на основните обществени предизвикателства.

#### 5. Реализиране на резултатите от НИИ в икономиката

5.1. В съобщението се заявява, че: „ЕС изостава от своите основни световни конкуренти по отношение на интензитета на научноизследователска и развойна дейност в стопанския сектор, и по-специално във високотехнологичните сектори, както и по отношение на разгръщането на капацитета на иновативните МСП, което има неблагоприятни последици за производителността и конкурентоспособността. (...) Отключването на инвестиции в иновациите в стопанския сектор, в услугите и в публичния сектор е от изключително значение, за да се промени тази тенденция, както и за да се укрепят промишленият и технологичният суверенитет на Европа. ЕС трябва да оползотвори максимално резултатите от високите постижения в областта на научните изследвания и иновациите, за да подкрепи екологичния преход и цифровата трансформация на икономиката на ЕС.“ ЕИСК споделя тази позиция, но желае да подчертае, че цифровият преход, по-специално, се нуждае от отговорен подход към НИТИ. ЕИСК отново заявява пълната си подкрепа за стратегията на ЕС за търсене на надежден и ориентиран към човека изкуствен интелект (ИИ), и отново отправя призива си за подход към ИИ, при който ИИ е под „човешки контрол“; Комитетът настоява за такъв подход още от първото си становище по темата, публикувано през 2017 г.<sup>(6)</sup>

5.2. Европа особено изостава в сравнение със САЩ и Азия по отношение на скоростта на претворяване на резултатите от НИРД в иновативни продукти и услуги. Поради това ЕИСК насърчава Комисията в своята политика за НИТИ да се стреми едновременно към „високи постижения“ и „скорост“.

5.3. ЕИСК, естествено, отчита факта, че в съобщението се отбелязва необходимостта да се обърне внимание на превръщането на НИИ в жизнеспособни продукти и на веригата на иновациите. Въпреки това в повечето предложени в документа действия и мерки акцентът все още се поставя върху влаганите ресурси във веригата на иновациите (висше образование, научноизследователски кариери за способни учени, повече средства за публични и фундаментални научни изследвания и т.н.).

5.4. ЕИСК насърчава Комисията да се стреми към по-добър баланс между влаганите ресурси и крайните продукти на веригата на иновациите.

5.5. ЕИСК насърчава Комисията да стимулира допълнително иновациите, стимулирани от пазара, като например:

— подкрепя водещи потребителски концепции;

— инвестира в системни проучвания на социални иновации, за да се прогнозира на ранен етап оценката и приемането от страна на обществото на нови продукти и услуги.

<sup>(6)</sup> ОВ C 288, 31.8.2017 г., стр. 1.

## 6. Сектор на услугите

6.1. Промислените производствени процеси могат да бъдат силно автоматизирани, така че да могат да произвеждат много големи партии, при които делът на разходите за труд е малък, а производствените разходи са конкурентоспособни в световен мащаб, дори при високите почасови заплати в Европа. Що се отнася до сектора на услугите, положението е по-сложно. Бизнес моделите за цифрови услуги също могат да бъдат силно автоматизирани. Услугите за физически лица, като подстригване, масажи и др., обаче, не могат да бъдат автоматизирани. С оглед на всички тези съображения е препоръчително в новата си стратегия за НИИ ЕС да се стреми към добре балансирана съвкупност от високотехнологично промишлено производство и сектор на услугите.

## 7. Задълбочаване на рамката за научноизследователски кариери

7.1. ЕИСК приветства предложените в съобщението мерки за стимулиране на технологичните и научните високи постижения и мобилността на младите изследователи, но насърчава Комисията да укрепи и мерките за повишаване на предприемаческите умения на младите изследователи и новатори. Това би трябвало да включва по-добри кариерни перспективи за изследователите, както и по-високи заплати, особено за изследователите в началото на тяхната кариера. Освен това свързването на университетите с икономически оператори с цел да се гарантира превръщането на иновациите в пазарни продукти изглежда дава резултат. ЕИСК предлага да бъде създаден единен регистър на изследователите и новаторите в ЕС с основни професионални данни за научните изследвания с цел създаване на по-тясна връзка между тях.

7.2. Ключови умения и ключова новаторска култура, нови технологии за учене и преподаване, персонализирано обучение.

7.2.1. ЕИСК отново би искал да подчертае, че за просперитета на ЕС са много важни не само ключовите стратегически технологии, но и ключовите умения на служителите и новаторската култура във всички предприятия в Съюза.

7.2.2. Следният елемент е особено важен за новата програма за ЕНП, новата програма за НИИ и новия „Пакт за научни изследвания и иновации в Европа“: насърчаване на новаторска култура и култура на предприемачество в рамките на предприятията от ЕС, както за ръководството, така и за всички служители, например чрез предлагане на служителите на подходящи курсове за обучение и др.

## 8. Участие на гражданите

8.1. ЕИСК изразява съгласие с текста на съобщението, в който се посочва, че: „участието на гражданите, местните общности и гражданското общество ще бъде в центъра на новото ЕНП с оглед постигане на по-голямо социално въздействие и увеличаване на доверието в науката“. ЕИСК изразява своята подкрепа за подхода на Европейската комисия, който се основава на идеята, че „научноизследователските организации и промишлеността следва да приобщи гражданите към избора на технологии“.

8.2. Социалните партньори и организациите на гражданското общество, като например потребителските организации, НПО и др., би трябвало да бъдат включени като активни партньори в европейските процеси и проекти в областта на НИИ, по-специално когато научните изследвания се отразяват на хората или на каузите, които тези организации защитават. Включването на тези партньори на ранен етап ще насърчи подкрепата, разбирането, ангажираността и приемането на иновациите и ще подкрепи процесите на справедлив преход, които са необходими, особено за авангардните иновации. Също така то ще помогне на изследователите да разберат въздействието на своите иновации върху обществото като цяло и да потърсят решение на потенциалните отрицателни въздействия на ранен етап от процеса. Поради тази причина ЕИСК призовава и за мултидисциплинарен подход в някои области на научните изследвания, в които въздействието засяга множество научноизследователски области. Една от тези области отново е ИИ; ЕИСК призовава хуманитарните науки, правото, икономиката, етиката, психологията и др. да бъдат включени в НИИ в областта на ИИ, извън чисто техническия елемент. <sup>(7)</sup>

8.3. Икономиката на ЕС разчита в много голяма степен на износа на своите стоки и услуги.

8.4. Поради това изборът на технологии би трябвало да се основава на предпочитанията на гражданите на ЕС към определени стоки и услуги, но също и на предпочитанията на останалата част от 7,8-милиардното население на света. ЕИСК призовава Комисията по-специално да насърчава НИИ при постигането на целите на ООН за устойчиво развитие.

<sup>(7)</sup> ОВ С 288, 31.8.2017 г., стр. 1.

8.5. Както се посочва в общите бележки, значението на НИИ трябва да бъде разяснено по-добре на политиците, медиите и обществото.

8.6. Поради това е важно в контекста на съобщението и на новата стратегия на ЕС за НИТИ да се разработят интелигентни средства и стратегии, чрез които да се дава информация за значимостта на НИТИ, но също и за резултатите от тях.

#### **9. Управление на новото ЕНП**

9.1. ЕИСК изразява съгласието си, че наличието на прозрачна система за наблюдение (сравнителен доклад за ЕНП) ще бъде от съществено значение за следенето на показателите на ЕС в глобалната конкуренция в областта на НИТИ. ЕИСК се застъпва за необходимостта от ново управление в областта на научните изследвания, за да се премахнат административните и регулаторните пречки пред иновациите.

Брюксел, 24 март 2021 година.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Christa SCHWENG

---



**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за удължаване на срока на правната закрила на Общността на сортовете растения за вида *Asparagus* и за групите видове цветни луковици, дървесни дребни плодове и дървесни декоративни растения“**

[COM(2020) 36 *final* — 2021/0019 (COD)]

(2021/C 220/12)

|                                                           |                                                                        |
|-----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| Консултация                                               | Европейски парламент, 11.2.2021 г.                                     |
| Правно основание                                          | Член 118 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз |
| Компетентна секция                                        | „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“                 |
| Приемане на пленарна сесия                                | 24.3.2021 г.                                                           |
| Пленарна сесия №                                          | 559                                                                    |
| Резултат от гласуването<br>(„за“/„против“/„въздържал се“) | 262/0/14                                                               |

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително и не изисква никакви бележки от негова страна, на 559-ата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 март 2021 г. (заседание от 24 март), Комитетът реши с 262 гласа „за“, без гласове „против“ и 14 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложениния текст.

Брюксел, 24 март 2021 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Christa SCHWENG

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива (ЕС) 2017/2397 по отношение на преходните мерки за признаването на свидетелства от трети държави“**

[COM(2021) 71 *final* — 2021/0039 (COD)]

(2021/C 220/13)

|                                |                                                                              |
|--------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| Консултация                    | Съвет на Европейския съюз, 26.2.2021 г.<br>Европейски парламент, 8.3.2021 г. |
| Правно основание               | Член 91, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз       |
| Компетентна секция             | „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“              |
| Приемане на пленарна сесия     | 24.3.2021 г.                                                                 |
| Пленарна сесия №               | 559                                                                          |
| Резултат от гласуването        |                                                                              |
| („за“/„против“/„въздържал се“) | 262/0/14                                                                     |

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително и не изисква никакви бележки от негова страна, на 559-ата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 март 2021 г. (заседание от 24 март), Комитетът реши с 262 гласа „за“ и 14 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложения текст.

Брюксел, 24 март 2021 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Christa SCHWENG

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейски икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Засилване на процеса на разширяване — Надеждна перспектива за членство в ЕС за Западните Балкани“**

[COM(2020) 57 final]

**относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Икономически и инвестиционен план за Западните Балкани“**

[COM(2020) 641 final]

**и относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Съобщение от 2020 г. относно политиката на ЕС за разширяване“**

[COM(2020) 660 final]

(2021/C 220/14)

Докладчик: **Andrej ZORKO**

Съдокладчик: **Ionuț SIBIAN**

|                                |                                                             |
|--------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| Искане за консултация          | Европейска комисия, 11.11.2020 г.                           |
| Правно основание               | Член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз |
| Компетентна секция             | „Външни отношения“                                          |
| Приемане от секцията           | 3.3.2021 г.                                                 |
| Приемане на пленарна сесия     | 24.3.2021 г.                                                |
| Пленарна сесия №               | 559                                                         |
| Резултат от гласуването        |                                                             |
| („за“/„против“/„въздържал се“) | 243/1/10                                                    |

## 1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК приветства съобщенията на Комисията, приети през 2020 г. във връзка с разширяването на Европейския съюз (ЕС) към Западните Балкани<sup>(1)</sup>, и изразява съгласие, че интегрирането на партньорите от Западните Балкани в ЕС представлява геостратегическа инвестиция в мира, стабилността, сигурността и икономическия растеж на целия континент.

1.2. ЕИСК изразява съгласие със заключенията от срещата на високо равнище в Загреб<sup>(2)</sup>, на която лидерите на ЕС потвърдиха решимостта на ЕС да засили сътрудничеството си с региона и приветстваха ангажимента на партньорите от Западните Балкани да осъществят необходимите реформи по задълбочен и решителен начин. Западните Балкани са неразделна част от Европа и представляват геостратегически приоритет за ЕС.

<sup>(1)</sup> COM(2020) 57 final (5.2.2020 г.) „Засилване на процеса на разширяване — надеждна перспектива за членство в ЕС за Западните Балкани“; COM(2020) 641 final (6.10.2020 г.) „Икономически и инвестиционен план за Западните Балкани“; COM(2020) 660 final {SWD(2020) 350 final} — {SWD(2020) 351 final} — {SWD(2020) 352 final} — {SWD(2020) 353 final} — {SWD(2020) 354 final} — {SWD(2020) 355 final} — {SWD(2020) 356 final} (6.10.2020 г.) „Съобщение от 2020 г. относно политиката на ЕС за разширяване“.

<sup>(2)</sup> Декларация от Загреб, 6 май 2020 г.

1.3. ЕИСК е убеден, че при предприемането на мерки във връзка с общите предизвикателства и проблеми, които са не само политически, но и икономически и социални, социалните партньори и другите организации на гражданското общество (ОГО) <sup>(3)</sup> следва да играят по-голяма роля в целия процес на разширяване и да участват по-активно в него. Комисията следва да определи по-ясно понятието „ключови заинтересовани лица“. В крайна сметка организираното гражданско общество е мостът между политиката и хората, като помага да се следи дали действително се прилагат на практика основни принципи като свободата на словото, върховенството на закона, независимостта на медиите, равното третиране и борбата с корупцията.

1.4. ЕИСК приветства преразгледаната методика за разширяване, приета от Комисията през 2020 г. <sup>(4)</sup> Тъй като целта на преразглеждането е да направи процеса по-надежден, предвидим и с политическа насоченост, Комисията следва да изпълни методиката за Албания и Северна Македония веднага след като Съветът на ЕС приеме своите рамки за преговори, и следва бързо да поясни как тя ще бъде адаптирана и за Черна гора и Сърбия, които вече са изразили готовност да я приемат.

1.5. ЕИСК приветства факта, че преговорните глави ще бъдат организирани в тематични клъстери и че преговорите по всеки клъстер ще се отворят като едно цяло. Идеята за ясно прилагане на набор от строги условия ще улесни държавите — кандидатки за членство в ЕС, да постигнат напредък по пътя на реформите. ЕИСК изразява особено задоволство и от факта, че се акцентира върху важността на клъстера „Основни теми“, както и че напредъкът по него ще предопределя общото темпо на преговорите.

1.6. ЕИСК приветства предложенията на Комисията за засилване на процеса на присъединяване и „зелената светлина“ от Съвета за започване на преговори за присъединяване с Албания и Северна Македония <sup>(5)</sup>, но изразява съжаление, че процесът отново е блокиран, и призовава ЕС да действа като надежден партньор и възможно най-бързо да премахне пречките, които възпрепятстват започването на преговорите.

1.7. ЕИСК оценява начина, по който Комисията отдава голямо значение на изграждането на доверие сред всички заинтересовани страни и на това, че за да се възстанови надеждността на процеса на присъединяване и за двете страни по него и да бъде реализиран пълният му потенциал, той трябва да се основава на взаимно доверие и на ясни ангажименти и от двете страни.

1.8. Предвид трудностите, с които държавите членки се сблъскват при постигането на единодушие относно разширяването, ЕИСК счита, че Съветът следва да преразгледа възможността за въвеждане на гласуване с квалифицирано мнозинство, поне за всички междинни етапи от процеса на присъединяване към ЕС <sup>(6)</sup>. Това би осигурило на държавите членки силна политическа роля, каквото е и намерението на новата методика, но също така би им попретило да възпрепятстват процеса, докато той е в ход, което е точно това, което към момента подкопава доверието в разширяването и в преобразователната сила на политиката.

1.9. С оглед на възстановяването на доверието в разширяването и укрепването на начините, по които ЕС комуникира с естествените си съюзници в региона, ЕИСК изразява убеждението си, че ЕС следва да позволи на политическите лидери и на гражданите от Западните Балкани да се присъединят на консултативна основа към дейностите и обсъжданията, провеждани в контекста на конференцията за бъдещето на Европа. В рамките на този процес ЕС ще използва като основа прецедента на Европейската конвенция от началото на първото десетилетие на 21 век <sup>(7)</sup>.

<sup>(3)</sup> В съответствие с установената терминология на ЕИСК в настоящото становище понятията „гражданско общество“ и „организации на гражданското общество“ включват социалните партньори (работодатели и профсъюзи) и всички други недржавни участници (вж. становището на Европейския икономически и социален комитет относно „Икономическо и социално сближаване и европейска интеграция на Западните Балкани — предизвикателства и приоритети“ (ОВ С 262, 25.7.2018 г., стр. 15).

<sup>(4)</sup> COM(2020) 57 final (5.2.2020 г.).

<sup>(5)</sup> Заключение на Съвета относно разширяването и процеса на стабилизиране и асоцииране — Република Северна Македония и Република Албания, 25.3.2020 г.

<sup>(6)</sup> Cvijic, Srdjan, Kirchner, Marie Jelenka, Kirova, Iskra и Nechev, Zoran (2019 г.), *From enlargement to the unification of Europe: Why the European Union needs a Directorate General Europe for future Members and Association Countries* (От разширяването до обединяването на Европа: защо Европейският съюз се нуждае от Генерална дирекция „Европа“ за бъдещите членки и асоциирани държави), Open Society Foundations.

<sup>(7)</sup> Stratulat, Corina и Lazarevic, Milena (2020 г.), *The Conference on the Future of Europe: Is the EU still serious about the Balkans?* (Конференцията за бъдещето на Европа: ЕС продължава ли да има сериозни намерения по отношение на Балканите?), Документ за дискусия на Центъра за европейска политика, Брюксел: Център за европейска политика.

1.10. ЕИСК е твърдо убеден, че ЕС следва да инвестира и в развитието на хоризонтални структури на гражданското общество, като предостави на социалните партньори и на други ОГО от Западните Балкани експертни познания, техническа подкрепа и възможности за участие в регионални и международни мрежи, не на последно място, с цел да се гарантира, че те ще играят по-активна роля в процеса на разширяване. За да се следят прозрачността и отчетността на политическия елит в държавите от Западните Балкани, ЕС следва да възлага изготвянето на редовни доклади „в сянка“ за състоянието на демокрацията от ОГО в региона <sup>(8)</sup>.

1.11. ЕИСК подчертава, че изграждането на националния капацитет на ОГО и подпомагането на регионалното сътрудничество и обмена на експертен опит следва да останат сред приоритетите на финансирането от ЕС и на националното финансиране. Освен това реципрочното признаване и съвместната работа между социалните партньори и други ОГО е от съществено значение за тяхното изравняване по отношение на предизвикателствата, породени от програмата за реформи в региона, и напредъка на процеса на разширяване на ЕС.

1.12. ЕИСК е наясно, че за да се помогне на партньорите от Западните Балкани да смекчат удара на пандемията и да възобновят икономическото и социалното сближаване с ЕС, подкрепата от ЕС следва да бъде щедра и да включва много повече от просто достъп до програмите на ЕС. Например постепенното отваряне на европейските структурни и инвестиционни фондове за партньорите от Западните Балкани (например за подпомагане на инфраструктурни проекти), разширяването на използването на механизмите на ЕС за финансова стабилност, позволяването на участието на региона в общата селскостопанска политика или осигуряването на възможност за кръгова миграция са идеи, които заслужават сериозно обмисляне <sup>(9)</sup>.

1.13. ЕИСК приветства Европейския зелен пакт <sup>(10)</sup>, който включва специфични цели за Западните Балкани, както и *Насоките за изпълнение на зелената програма за Западните Балкани, придружаващи Икономическия и инвестиционен план за Западните Балкани* <sup>(11)</sup>. В него партньорите от региона се призовават да работят с ЕС за приемане на екологосъобразни политики до 2030 г. и за постигане на неутралност по отношение на климата до 2050 г.

1.14. ЕИСК очаква следващите доклади по държави да следват ясна структура за наблюдение на отношението на правителствата на държавите от Западните Балкани към гражданското общество. Този контрол следва да осигури основата за предприемане на политически действия, при което отстъплението от ангажиментите ще има последствия, а напредъкът ще донесе конкретни ползи. В крайна сметка това ще засили надеждността и преобразяващата сила на политиката за разширяване по отношение на Западните Балкани.

1.15. ЕИСК отново приканва институциите на ЕС и правителствата на държавите от Западните Балкани да осигурят укрепването на цялостния капацитет на социалните партньори, като същевременно запазят изцяло тяхната независимост. Функциониращият социален диалог следва да бъде важен елемент от преговорите за присъединяване към ЕС. ЕИСК подчертава, че със социалните партньори следва да се провеждат по-систематични и своевременни консултации по всички свързани законодателни предложения и на всички етапи при разработването на стратегически документи <sup>(12)</sup>.

1.16. ЕИСК призовава да се организират конференции или форуми на високо равнище на гражданското общество непосредствено преди редовните срещи на високо равнище ЕС — Западни Балкани или като техни съпътстващи прояви, за да може да се чуе мнението на гражданското общество по темите, засегнати на срещите на високо равнище <sup>(13)</sup>. Тези консултации са жизненоважни, за да се осигури обективно наблюдение „от долу нагоре“ на напредъка в процеса на преговори. ЕИСК би могъл да играе роля в тези прояви.

<sup>(8)</sup> Stratulat et al. (2019 г.), *op. cit.*, стр. 113.

<sup>(9)</sup> Stratulat и Lazarević (2019 г.), *op. cit.*

<sup>(10)</sup> COM(2019) 640 final (11.12.2019 г.) „Европейският зелен пакт“.

<sup>(11)</sup> SWD(2020) 223 final {COM(2020) 641 final} (6.10.2020 г.) *Guidelines for the Implementation of the Green Agenda for the Western Balkans accompanying the Economic and Investment Plan for the Western Balkans* (Насоки за изпълнение на зелената програма за Западните Балкани, придружаващи Икономическия и инвестиционен план за Западните Балкани).

<sup>(12)</sup> Окончателна декларация на седмия Форум на гражданското общество от Западните Балкани — 16—17.4.2019 г., Тирана, Албания.

<sup>(13)</sup> Заключение на Конференцията на високо равнище относно икономическото и социалното сближаване в региона на Западните Балкани, 15 май 2018 г., София, България.

1.17. ЕИСК припомня препоръките, изразени в приноса на секция „Външни отношения“ (REX) на ЕИСК за срещата на високо равнище ЕС — Западни Балкани на 6 май 2020 г. <sup>(14)</sup>, както и в последното становище на ЕИСК относно „Приносът на гражданското общество към екологичната програна и устойчивото развитие на Западните Балкани като част от процеса на присъединяване към ЕС“, прието на 18 септември 2020 г. <sup>(15)</sup> <sup>(16)</sup>

1.18. ЕИСК призовава настоящото португалско председателство на Съвета на ЕС, и по-специално предстоящото словенско председателство, да поддържа политиката за разширяване по отношение на Западните Балкани на предна позиция в дневния ред на ЕС през 2021 г.

## 2. Разширяването на ЕС към Западните Балкани има значение

2.1. Наличието на надеждна перспектива за присъединяване е ключов стимул и фактор за промени в региона — по ирония на съдбата вече географски анклав в ЕС, заобиколен от държави членки — и следователно заздравява общата ни сигурност и засилва просперитета ни. Тя е важен инструмент за насърчаване на демокрацията, върховенството на закона и зачитането на основните права, които са и основните двигатели на икономическата интеграция и жизненоважни фактори за стимулиране на помирението и стабилността в региона.

2.2. Поради това запазването и засилването на тази политика са абсолютно необходими за доверието в ЕС, за неговия успех и за влиянието му в региона и отвъд него — особено във време на засилена геополитическа конкуренция. Поставянето на разширяването на по-ниска позиция в списъка с приоритети на ЕС или забавянето на процеса може да улесни други участници, които често не споделят демократичните амбиции на ЕС — най-вече Русия и Китай — да се намесват на Балканите и да „ухажват“ държави като Сърбия, Черна гора и Босна и Херцеговина, както се вижда и по време на настоящата пандемия. Такива чужди сили могат да осуетят усилията на ЕС да гарантира сигурността на континента.

2.3. Съвременните предизвикателства като глобализацията, застаряващите общества, миграцията, изменението на климата, социалните различия, тероризма, радикализацията, организираната престъпност, кибератаките и COVID-19 доказват, че ЕС и регионът на Западните Балкани споделят не само сходни интереси, но все по-често и едни и същи проблеми. Следователно в стратегическо, политическо и икономическо отношение ЕС и Западните Балкани обвързани помежду си. Тази взаимозависимост налага те да предприемат съвместни действия, ако искат да напредват успешно в днешния сложен и непредсказуем свят <sup>(17)</sup>.

## 3. Влиянието на ЕС се основава на доверието в него

3.1. Проучване на Ipsos, проведено през 2020 г. <sup>(18)</sup>, показва, че общественото мнение в региона продължава да бъде категорично в подкрепа на членството в ЕС (средно 82,5 %). Вероятно хората в държавите от Западните Балкани продължават да подкрепят интеграцията в ЕС, тъй като я виждат като възможност за така необходимата промяна в качеството на управлението и икономическите резултати на своите държави. Хората оценяват положително ролята на ЕС в националните политически (39,7 %) и икономически (40,3 %) реформи. Освен това е възможно обществеността в Западните Балкани да свързва ЕС със свободата на работа и пътуване, но също и с мира и сигурността.

3.2. ЕИСК изразява задоволство от безпрецедентната солидарност, която ЕС показва към Западните Балкани по време на пандемията от COVID-19, включително чрез предоставяне на достъп и възможност за участие в инструментите и платформите на ЕС, които обикновено са запазени само за държавите — членки на ЕС (като например Комитета за здравна сигурност (КЗС), Европейската агенция по лекарствата (ЕМА), Споразумението за съвместно възлагане на обществени поръчки). Комитет изразява надежда, че това включване в политиките и инструментите на ЕС ще продължи и в периода след пандемията. От друга страна, ЕИСК изразява загриженост, че забавянето във връзка със способността на ЕС да предостави на Западните Балкани спешно необходими ваксини срещу COVID-19 би могло да повлияе отрицателно върху имиджа на ЕС в общественото мнение на региона.

<sup>(14)</sup> Принос на ЕИСК за срещата на високо равнище ЕС — Западни Балкани на 6 май 2020 г. (публикувано на 28.4.2020 г.).

<sup>(15)</sup> ОВ С 429, 11.12.2020 г., стр. 114.

<sup>(16)</sup> Вж. и становището на Европейския икономически и социален комитет относно „Икономическо и социално сближаване и европейска интеграция на Западните Балкани — предизвикателства и приоритети“ (ОВ С 262, 25.7.2018 г., стр. 15), и становището на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Инструмент за предприемаческа помощ (ИПП III)“ (ОВ С 110, 22.3.2019 г., стр. 156).

<sup>(17)</sup> Stratulat et al. (2019 г.), *op. cit.*

<sup>(18)</sup> Проучване, възложено от Европейския фонд за Балканите през октомври 2020 г., като източник на данни за Консултативната група за политиката за Балканите в Европа (BiEPAG) и проведено във всичките шест държави от региона, въз основа на национална представителна извадка, състояща се от минимум 1 000 анкетирани на възраст над 18 години, чрез интервюта по телефона и онлайн.



3.3. И все пак според същото проучване на Ipsos (2020 г.) 52,1 % от анкетираните в региона са недоволни от напредъка на страната си в процеса на присъединяване към ЕС и по-специално от бавния му темп. Все по-голям брой граждани в Западните Балкани считат, че техните държави никога няма да се присъединят към ЕС, и изразяват загриженост, че „ЕС не ни иска“. Повече от 44,9 % от анкетираните в Босна и Херцеговина, 42 % в Сърбия, 40,5 % в Северна Македония и 36,8 % в Албания очакват страната им да стане член на ЕС чак след 2040 г. или може би никога да не стане <sup>(19)</sup>. Това предполага, че понастоящем високото равнище на обществена подкрепа за ЕС в региона вероятно ще бъде толкова устойчиво, колкото е надежден процесът на присъединяване. Следователно времето, в което ЕС би могъл да приема за даденост проевропейските настроения от страна на партньорите от Западните Балкани, се приближава към своя край.

3.4. ЕИСК посочва, че множеството позиции, приети от политическите партии в Европейския парламент, от правителствата на държавите — членки на ЕС, и от институциите на ЕС, невинаги са синхронизирани, и че това може да изпрати непоследователни и объркващи послания към региона. ЕИСК е убеден, че е необходимо по-голямо вътрешно сближаване между различните участници, ангажирани във формулирането на политиката за разширяване в държавите членки, така че те да могат да заемат последователна позиция.

3.5. Институциите на ЕС, като например Комисията и Европейския парламент (ЕП), следва да комуникират по-добре и да работят по-тясно с държавите членки в процеса на оценяване на напредъка и разработване на стратегии за подпомагане и откликване на партньорите от Западните Балкани. Комисията следва да развие по-тесни двустранни контакти с държавите членки, например чрез организиране на срещи с министерствата на външните работи и националните парламенти за обсъждане на разширяването, както и да се координира по-добре с другите участници на равнището на ЕС и регионалните участници (като Европейската служба за външна дейност, Съвета, ЕП, ЕИСК, Комитета на регионите и Съвета за регионално сътрудничество), а също и с гражданското общество. Освен това ЕП следва да насърчава по-доброто сътрудничество с националните парламенти в ЕС и между самите тях като средство за насърчаване на тяхното европеизиране <sup>(20)</sup>.

3.6. ЕИСК изразява съгласие със заключението на Комисията <sup>(21)</sup>, че е необходимо да се акцентира в по-голяма степен върху политическия характер на процеса и да се осигурят по-стабилни насоки и сътрудничество на високо равнище от страна на държавите — членки на ЕС. ЕИСК също така подчертава, че е от съществено значение тези по-стабилни политически насоки и сътрудничество да бъдат конструктивни и полезни, както и че ефективната подкрепа е изключително важна.

3.7. ЕИСК е убеден, че подкрепата и ангажираността на ЕС за процеса на разширяване в Западните Балкани трябва да бъдат силни и видими. Преди всичко трябва да се гарантира, че резултатите от осъществените реформи се представят правилно и че въздействието на тези реформи представлява повишаване на качеството на живот на хората.

3.8. Комисията следва да засили и диверсифицира комуникационните си усилия в областта на разширяването на място в държавите — членки на ЕС, и в региона чрез своите представителства и делегации, но и чрез инициативи, които включват местните заинтересовани страни и социални партньори. Надеждната комуникация относно огромната подкрепа на ЕС от страна на партньорите от Западните Балкани, както и относно разходите и ползите от европейската интеграция в по-общ план зависи и от наличието на свободни и жизнеспособни медии в региона. По тази причина Комисията следва да настоява за зачитане на свободата на медиите от страна на партньорите от Западните Балкани и да инвестира в развитието и устойчивостта на сектора.

#### 4. Демократичната консолидация на региона не подлежи на преговори

4.1. Проучването на Ipsos (2020 г.) разкрива, че недоволството на хората е съсредоточено върху техните национални политики и институции. Анкетираните от целия регион изразяват съмнение в искрената ангажираност на своите лидери с програмата за интеграция в ЕС и осъждат корумпираните и нефункционални държавни институции <sup>(22)</sup>.

<sup>(19)</sup> Stratulat, Corina, Kmezić, Marko, Tzifakis, Nikolaos, Bonomi, Matteo и Nechev, Zoran (2020 г.), *Between a rock and a hard place: Public opinion on integration in the Western Balkans* (Между чука и наковалнята: общественото мнение за интеграцията в Западните Балкани), Консултативна група за политиката за Балканите в Европа (BiEPAG).

<sup>(20)</sup> Balfour, Rosa и Stratulat, Corina (2015 г.) (ed.), *EU member states and enlargement towards the Balkans* (Държавите — членки на ЕС, и разширяването към Балканите), Тематичен документ на Центъра за европейска политика, бр. 79, Брюксел: Център за европейска политика, стр. 234.

<sup>(21)</sup> COM(2018) 65 final (6.2.2018 г.) „Надеждна перспектива за разширяване и засилен ангажимент на ЕС за Западните Балкани“.

<sup>(22)</sup> Stratulat et al. (2020 г.), *op. cit.*, стр. 5.

4.2. Изглежда, че нито приемането на демократични конституции, нито строгите демократични условия на ЕС са успели да преодолеят неформалните властови структури, завладяването на държавата и патронажа в Западните Балкани, а вместо това на практика са ги консолидирали<sup>(23)</sup>. Слабите демократични институции и издигането на авторитарни лидери в Западните Балкани може да понижи стандартите за върховенството на закона, независимостта на съдебната власт и свободата на медиите в тези държави.

4.3. ЕС не следва да прави отстъпки за политиките в региона, които очевидно заобикалят ангажимента си към демокрацията. Силата на заклепването на „завладяването на държавата“ в стратегията на Комисията за региона от 2018 г.<sup>(24)</sup> или на критичната оценка за различните държави в годишните доклади значително намалява, ако те не се повтарят от длъжностните лица на ЕС или от политиките от държавите членки, посещаващи Западните Балкани<sup>(25)</sup>. Без демократични постижения, които да повлияят на монополите на властта, партийната организация и конкуренцията или неформалните практики, политиките от Западните Балкани едва ли ще обърнат внимание на европейските демократични изисквания, когато неспазването им е точно това, което поддържа тяхната власт.

4.4. Усилията на институциите на ЕС за подобряване на качеството на демокрацията в Западните Балкани чрез процеса на присъединяване ще бъдат значително подсилени, ако демократичните реформи в сегашните държави членки бъдат обсъдени и разгледани заедно с държавите, които се надяват да станат част от ЕС. Дългите години на строги демократични условия, прилагани към държавите кандидати от Западните Балкани, създадоха цяла съкровищница от познания и практически опит кое точно помага да се стимулират национални реформи на управлението и кое не. Ето защо партньорите от Западните Балкани биха могли да допринесат за дискусиите в ЕС относно защитата на върховенството на закона, свободата на медиите и гражданското общество, например в контекста на конференцията за бъдещето на Европа<sup>(26)</sup>.

4.5. ЕС следва също така да признае, че все по-честата практика на Съвета да задържа обещаните награди въпреки осезаемия напредък в региона демотивира политиките от региона да прилагат програмата за реформи на ЕС, като рискува да обезкуражи дори най-реформаторски настроените и желаещите консенсус политически лидери в Западните Балкани.

## 5. Нестабилно социално-икономическо положение

5.1. ЕИСК приветства и приемането на Икономическия и инвестиционен план<sup>(27)</sup>, чиято цел е да се ускори дългосрочното възстановяване, да се стимулира икономическият растеж и да се подкрепят реформите, необходими за постигането на напредък по пътя към ЕС, включително по-нататъшно доближаване на Западните Балкани към единния пазар на ЕС. Планът има за цел да се разгърне неизползваният икономически потенциал на региона и да се използват значителните възможности за засилено вътрешнорегионално икономическо сътрудничество и търговия.

5.2. ЕИСК е убеден, че всички тези стъпки, предприети от Комисията, са много положителни и следва да дадат сериозен тласък на политиката; в действителност обаче положението продължава да е сложно (последното съобщение на Комисията относно политиката на ЕС за разширяване и нейните годишни доклади по държави добре отразяват трайните проблеми<sup>(28)</sup>).

5.3. Пандемията от COVID-19 определено доведе до големи сътресения по отношение на предлагането и търсенето на стоки и услуги, спад в производството, нарастваща безработица и повишаващо се социално напрежение. Икономическите проблеми в региона обаче предхождат кризата с коронавируса. От финансовата, икономическата и социалната криза от 2008 г. насам процесът на икономическо и социално сближаване с ЕС по отношение на БВП на глава от населението е много

<sup>(23)</sup> Richter, Solveig и Wunsch, Natasha (2020 г.), *Money, power, glory: the linkages between EU conditionality and state capture in the Western Balkans* (Пари, власт, слава: връзките между условията на ЕС и завладяването на държавата в Западните Балкани), Журнал за европейска публична политика, бр. 27(1), стр. 41—62.

<sup>(24)</sup> COM(2018) 65 final (6.2.2018 г.).

<sup>(25)</sup> Stratulat et al. (2020 г.), *op. cit.*, стр. 7.

<sup>(26)</sup> Stratulat и Lazarević (2019 г.), *op. cit.*

<sup>(27)</sup> COM(2020) 641 final (6.10.2020 г.) „Икономически и инвестиционен план за Западните Балкани“

<sup>(28)</sup> COM(2020) 660 final {SWD(2020) 350 final} — {SWD(2020) 351 final} — {SWD(2020) 352 final} — {SWD(2020) 353 final} — {SWD(2020) 354 final} — {SWD(2020) 355 final} — {SWD(2020) 356 final} (6.10.2020 г.) „Съобщение от 2020 г. относно политиката на ЕС за разширяване“

бавен или изобщо няма такъв. Неспособни да ускорят икономическото развитие чрез коригиране на структурни проблеми като липсата на публични и частни инвестиции или бързо застаряващото население, гражданите на Западните Балкани безпомощно гледат напред към бъдеще на непрестанни лишения. Пандемията само изостри тези социално-икономически проблеми, рискувайки да създаде на практика слаборазвита територия наред Европа<sup>(29)</sup>.

5.4. ЕИСК подчертава, че засиленото икономическо сътрудничество и вътрешнорегионалната търговия трябва да спомогнат за създаването на достойни, безопасни и качествени работни места и за намаляването на социалните различия, като същите не следва да се основават на нечестна конкуренция и социален дъмпинг. В този смисъл ЕС следва да предостави повече финансова и техническа подкрепа за регионалното икономическо пространство и Програмата за свързаност за Западните Балкани, за да насърчи либерализацията на търговията и интеграцията в региона<sup>(30)</sup>, както и да предотврати зависимостта на региона от сили извън ЕС.

5.5. Западните Балкани имат голям неизползван икономически потенциал и значителни възможности за засилено вътрешнорегионално икономическо сътрудничество и търговия. Въпреки известно ускоряване на растежа и създаване на работни места и увеличаване на доходите през последните години тези държави все още изостават в реформирането на своите икономически структури и подобряването на конкурентоспособността. Те продължават да са изправени пред високи нива на безработица, особено сред младите хора, значителни несъответствия между уменията и изискванията на пазара на труда, запазване на сивата икономика, изтичане на мозъци, слабо участие на жените на пазара на труда и ниски нива на иновации<sup>(31)</sup>. ЕИСК предлага да се обмисли възможността за прилагане на принципите на европейския стълб на социалните права, когато се прави оценка на изпълнението на условията за членство в ЕС<sup>(32)</sup>.

5.6. ЕИСК счита, че е много важно да се повишат качеството и адекватността на системите за образование и обучение в региона и че е от съществено значение да се засилят връзките между работодателите и образователните институции.

5.7. Инвестиционният климат остава до голяма степен непроменен и се характеризира със слабо върховенство на закона, неадекватно прилагане на правилата за държавните помощи, дълбоко вкоренена сива икономика, ограничен достъп до финансиране за предприятия и ниски равнища на регионална интеграция и свързаност. Държавната намеса в икономиката продължава. Съществува реална необходимост от модернизирание на инфраструктурата, като инвестициите следва да бъдат насочвани чрез отделни проектни механизми и да бъдат в съответствие с приоритетите, договорени с ЕС.

5.8. ЕИСК припомня, че Западните Балкани са силно чувствителни към въздействието на изменението на климата, водещо до увреждане на общото здраве и на икономиката, и се нуждаят от спешни действия за подобряване на качеството на живот на своите граждани, особено на децата и младите хора, чрез справедлив преход към един по-екологосъобразен модел, като се отчита принципът „никой да не бъде изоставен“<sup>(33)</sup>. Има редица тревожни тенденции по отношение на изменението на климата в Западните Балкани, като например голямата зависимост от твърдите изкопаеми горива. Има обаче и много възможности, като например потенциала за енергия от възобновяеми източници и богатото биологично разнообразие. Включването на Западните Балкани в Зеления пакт е важно и необходимо не само защото изменението на климата не признава национални или физически граници, но и защото това е важно за благосъстоянието и здравето на хората и осигурява осезаема полза от ЕС за гражданите на Западните Балкани<sup>(34)</sup>.

5.9. ЕС следва да идентифицира ключовите сектори, движещи икономиките на партньорите от Западните Балкани, и да инвестира в тях, включително в МСП и хранително-вкусовата промишленост. ЕС следва също така да гарантира, че стандартите, изисквани от региона, не задушават развитието на тези сектори с мерки, които понастоящем са твърде ограничителни за Западните Балкани. Вместо това изискванията трябва да се адаптират в съответствие с напредъка, постигнат в тези държави, и по такъв начин, че да се даде възможност за растеж.

<sup>(29)</sup> Bonomi, Matteo и Reljić, Dušan (2017 г.), *The EU and the Western Balkans: so near and yet so far* (ЕС и Западните Балкани: толкова близо и все пак толкова далеч), Коментар на Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), SWP.

<sup>(30)</sup> Stratulat et al. (2019 г.), *op. cit.*, стр. 113 и Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Приносът на гражданското общество към екологичната програна и устойчивото развитие на Западните Балкани като част от процеса на присъединяване към ЕС“ (становище по собствена инициатива) (ОВ С 429, 11.12.2020 г., стр. 114).

<sup>(31)</sup> Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Икономическо и социално сближаване и европейска интеграция на Западните Балкани — предизвикателства и приоритети“ (ОВ С 262, 25.7.2018 г., стр. 15).

<sup>(32)</sup> Пак там.

<sup>(33)</sup> ОВ С 429, 11.12.2020 г., стр. 114.

<sup>(34)</sup> Пак там.

5.10. Въпреки че ЕИСК приветства финансовия пакет от 3,3 милиарда евро, мобилизиран от ЕС в полза на гражданите и предприятия в Западните Балкани, трябва да се гарантира, че тези средства се насочват правилно и че ползите от инвестициите достигат до хората в съответствие с идеята на този пакет. ЕИСК счита, че възстановяването от кризата, породена от COVID-19, следва да насърчи икономическото и социалното сближаване на региона, а също и екологосъобразните политики, както и че екологичният преход трябва да бъде неразделна част от един всеобхватен и ориентиран към бъдещето план за възстановяване в Западните Балкани.

5.11. ЕИСК счита, че активното участие от страна на социалните партньори, включително чрез насърчаване на колективното договаряне, и на други ОГО в планирането и изпълнението на икономическите, социалните и другите реформи може значително да допринесе за увеличаване на икономическото и социалното сближаване, особено след пандемията от COVID - 19.

5.12. Приветства се искането на Комисията за по-голяма прозрачност при използването на средствата и осъществяването на реформите, но не е ясно дали Комисията счита гражданското общество за част от „ключовите заинтересовани лица“. Възможно е за съжаление гражданското общество почти не се споменава в съобщенията на Комисията от 2020 г. за Западните Балкани.

## 6. Регионално сътрудничество

6.1. ЕИСК счита, че регионалното сътрудничество е ключов фактор за повишаване на стандарта на живот в Западните Балкани.

6.2. Както срещата на високо равнище за Западните Балкани в Познан през 2019 г., така и срещата на високо равнище ЕС — Западни Балкани в Загреб през май 2020 г. дадоха възможност на лидерите от региона да постигнат договореност за продължаване на прехода към зелена и цифрова икономика и да продължат да развиват свързаността във всички нейни измерения: транспорт, енергетика, цифрови технологии и свързаност между хората.

6.3. ЕИСК изразява съгласие, че зелената програма, Икономическият и инвестиционен план, усилията за икономическо реструктуриране, инвестициите в туризма и енергетиката и цифровата трансформация са изключително важни за развитието и стабилността на региона. Той обаче посочва, че е необходимо да се осигурят качествени и достойни работни места, които ще позволят на работниците да работят в безопасни условия, ще осигурят икономическа и социална сигурност на работниците и ще донесат ползи за хората.

6.4. ЕИСК счита, че следва да се обърне специално внимание на конкурентоспособността, приобщаващия растеж, стандарта на живот, устойчивото развитие, свързаността и цифровия преход в Западните Балкани. Предприемаческият капацитет и иновациите също са от съществено значение за възстановяването на региона и местните икономики. Ето защо ЕИСК препоръчва по-широко използване на предприемаческите фондове на ЕС за подпомагане на стартиращите предприятия, улесняване на обучението по предприемачество и подобряване на интелигентните икономически стратегии в региона, както и за инвестиции в необходимата инфраструктура.

6.5. Що се отнася до политиката в областта на околната среда, ЕС акцентира върху постепенното премахване на енергийните източници на основата на изкопаеми горива и замяната им с възобновяеми източници. От друга страна, партньорите от Западните Балкани, особено Сърбия, приемат китайски заеми за изграждане на нови топлоцентрали, които работят с евтини, неефективни въглища, без да извършват оценки на въздействието върху околната среда<sup>(35)</sup>. В резултат на това Белград, Скопие и Сараево непрекъснато се съревновават за позицията на най-замърсен град в света през студените зимни месеци, когато потреблението на енергия нараства<sup>(36)</sup>. Спокойно може да се предположи, че ако регионът иска да участва в усилията на ЕС, включително по време на процеса на конференцията за бъдещето на Европа, за формиране на екологичен преход, подобни проекти ще бъдат немислими<sup>(37)</sup>.

<sup>(35)</sup> Matkovic Puljic, Vlatka; Dave Jones; Charles Moore; Lauri Myllyvirta; Rosa Gierens; Igor Kalaba; Ioana Ciuta; Pippa Gallop и Sonja Risteska (2019 г.), *Chronic coal pollution EU action on the Western Balkans will improve health and economies across Europe* (Хронично замърсяване с въглища: действията на ЕС за Западните Балкани ще подобрят здравето и икономиките в цяла Европа), Брюксел: Алианс за здраве и околна среда, стр. 18.

<sup>(36)</sup> Вж. например Европейски Западни Балкани, *Sarajevo and Belgrade among the most polluted world capitals* (Сараево и Белград сред най-замърсените световни столици), 13 януари 2020 г.; Bateman, Jessica, *The young people fighting the worst smog in Europe* (Младите хора, които се борят с най-лошия смог в Европа), BBC, 2 юли 2020 г.

<sup>(37)</sup> Stratulat и Lazarević (2019 г.), *op. cit.*

6.6. ЕИСК приветства факта, че Декларацията за признаване на квалификациите за висше образование беше одобрена на срещата на високо равнище за Западните Балкани в Познан, като създаде модел за автоматично признаване на квалификациите за висше образование и периодите на обучение в чужбина, но въпреки това счита за необходимо да се засилят усилията за подобряване на взаимното признаване на професионалните квалификации, за да се създаде по-интегриран пазар на труда и да се осигурят така необходимите възможности за младите хора в региона.

6.7. ЕИСК подчертава колко е важно да се насърчава засилено сътрудничество и трансгранично партньорство между държавите — членки на ЕС, и партньорите от Западните Балкани не само на правителствено равнище, но и на регионално и местно равнище, както и на равнището на организираното гражданско общество <sup>(38)</sup>.

## 7. Гражданското общество играе ключова роля в процеса на присъединяване и в законодателния процес

7.1. ЕИСК призовава за по-добро признаване на организираното гражданско общество в контекста на преразгледаната методика. Въпреки че ЕИСК наистина приветства факта, че финансирането за ОГО няма да намалее в случай на липса на напредък в дадена държава, той отбелязва със съжаление, че гражданското общество не е признато в достатъчна степен в съобщението <sup>(39)</sup>, особено с оглед на специфичния политически, икономически и социален контекст в Западните Балкани, където ролята на ОГО в демократичните реформи трябва да се засили.

7.2. ЕИСК подкрепя по-специално подхода на прилагане на клъстери в новата методика и подчертава жизненоважното значение на ролята на ОГО във всички клъстери, с особен акцент върху клъстерите „Основни теми“ и „Зелена програма и устойчива свързаност“.

7.3. Гражданското общество продължава да се оценява отделно в рамките на политическите критерии като един от четирите стълба на демокрацията; както и при предишните доклади обаче, задълбочеността на оценката варира в различните държави, като липсва последователно и систематично позоваване на *Насоките за оказване на подкрепа от страна на ЕС за гражданското общество в страните, участващи в процеса на разширяване (2014—2020 г.)* <sup>(40)</sup>, макар и те да представляват инструмент за задълбочено наблюдение. При липса на стратегическа съгласуваност, ясна рамка за наблюдение и политически ангажимент за по-нататъшна подкрепа на организираното гражданско общество в държавите, участващи в процеса на разширяване, ЕС не успява да предостави политическата подкрепа, от която ОГО се нуждаят толкова много, да не говорим за ясни насоки за националните правителства <sup>(41)</sup>.

7.4. ЕИСК счита, че при един основан на заслуги подход фактическите заслуги не могат да бъдат определени или да се считат за завършени без постоянното участие на ОГО и извършването от тях обективно наблюдение на специфичните политически условия, в които съществува всеки от партньорите от региона.

7.5. ЕИСК подкрепя предложението на Комисията механизмите за прилагане на финансирането от ЕС да осигуряват ясна основа за защита на гражданското пространство и за реагиране на непосредствените заплахи за него. Инвестициите в гражданско образование, по-благоприятна среда, инфраструктура на гражданското общество и съвместни действия ще бъдат от решаващо значение за постигането на това. Ефективен отговор на свиването на гражданското пространство може да бъде осигурен чрез прилагане на нововъведения принцип на ефективност в подкрепа на действията на гражданското общество. Вместо просто да бъдат отнети разпределените средства от държавите, чието демократично развитие върви в обратна посока, средствата могат да бъдат преразпределени под формата на подкрепа за гражданското общество, предназначена за справяне с отстъплението от демократичните принципи в същата държава <sup>(42)</sup>.

<sup>(38)</sup> Наред с много други, някои добри примери за такова сътрудничество могат да бъдат разгледани в стратегията на ЕС за региона на Адриатическо и Йонийско море (EUSAIR), стратегията на ЕС за региона на река Дунав (EUSDR), CIVINET Slo-Cro-SEE, Балканската мрежа за развитие на селските райони (BRDN), Инвестиционен форум на палатите на Западните Балкани 6 (WB6 CIF) и Регионален синдикален съвет „Солидарност“.

<sup>(39)</sup> COM(2020) 57 final (5.2.2020 г.) „Засилване на процеса на разширяване — надеждна перспектива за членство в ЕС за Западните Балкани“.

<sup>(40)</sup> *Насоки за оказване на подкрепа от страна на ЕС за гражданското общество в страните, участващи в процеса на разширяване (2014—2020 г.)*.

<sup>(41)</sup> BCSDN, *Background Analysis of the Enlargement Package 2020: Should Civil Society Be Satisfied with Just Being Acknowledged?* (Контекстуален анализ на пакета за разширяването от 2020 г.: следва ли гражданското общество да се задоволи само с това, че е признато?), октомври 2020 г.

<sup>(42)</sup> BCSDN, *Feedback on the Consultation of CSOs in the Preparation of IPA III* (Обратна информация за консултациите с ОГО при изготвянето на ИПП III), 22 април 2020 г.

7.6. Институциите на ЕС могат да се възползват от ресурсите на местното гражданско общество и да се обърнат за помощ към делегациите на ЕС в региона, за да мобилизират гражданите в партньорите от Западните Балкани, като им дадат възможност да се присъединят към платформите, в които гражданите на ЕС ще обменят мнения по време на конференцията за бъдещето на Европа. Осигуряването на възможност на младите хора и/или на обикновените граждани от Западните Балкани да участват в приложимите за целия ЕС граждански прояви в рамките на конференцията за бъдещето на Европа би било значителна инвестиция в социалния капитал на региона, създавайки по-голяма осведоменост на място в Западните Балкани по въпросите на ЕС и тяхното значение за съответните им държави. Така ще се изградят и контакти между хората от ЕС и от региона и ще се подобри способността на тези по-добре информирани граждани да контролират политическите си елити по отношение на въпросите, свързани с процеса на интеграция в ЕС <sup>(43)</sup>.

Брюксел, 24 март 2021 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Christa SCHWENG

---

---

<sup>(43)</sup> Stratulat и Lazarević (2020 г.), *op.cit.*, стр. 7.



**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейската централна банка — Справяне с необслужваните кредити в резултат на COVID-19“**

[COM(2020) 822 final]

(2021/C 220/15)

Докладчик: **Kęstutis KUPŠYS**

|                                                           |                                                                   |
|-----------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| Консултация                                               | Европейска комисия, 24.2.2021 г.                                  |
| Правно основание                                          | Член 304 от ДФЕС                                                  |
| Компетентна секция                                        | „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“ |
| Приемане от секцията                                      | 10.3.2021 г.                                                      |
| Приемане на пленарна сесия                                | 24.3.2021 г.                                                      |
| Пленарна сесия №                                          | 559                                                               |
| Резултат от гласуването<br>(„за“/„против“/„въздържал се“) | 246/2/11                                                          |

## 1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК приветства представянето на новия план за действие (съобщение) на Комисията относно необслужваните кредити, но изразява съжаление, че в него по същество липсват нови предложения, пригодени за контекста на COVID-19, което оставя Европа да се справя с извънреден период с правила, написани за обичайни ситуации. Във връзка с това ЕИСК препоръчва да се обърне внимание преди всичко на първопричините за необслужваните кредити, за да се предотврати тяхното натрупване в бъдеще, и предлага внимателно преразглеждане и временно адаптиране на определенията за неизпълнение, като се гарантира плавен преход за европейските домакинства и предприятия. ЕИСК отбелязва, че в настоящата криза, свързана с COVID-19, е необходимо паричната и фискалната политика и регулирането на финансовия сектор да бъдат съгласувани с времето, в което живеем.

1.2. Справянето с първопричините за необслужваните кредити е от първостепенно значение. ЕИСК подчертава, че най-ефективните начини за предотвратяване на натрупването на големи обеми необслужвани кредити от домакинства и МСП са осигуряването на постоянен стремеж към подобряване на конкурентоспособността, акцент върху непрекъснатостта на стопанската дейност и икономическото възстановяване, изграждането на солидни системи за социална сигурност, борбата с бедността, свръхзадлъжнялостта и безработицата, гарантирането на адекватни заплати и прилагането на антициклични мерки за икономическа политика по време на криза. Чрез тези стъпки можем да поддържаме и укрепим стабилността на финансовите пазари и икономическата устойчивост, като същевременно се борим с бедността и огромното неравенство.

1.3. ЕИСК твърди, че необслужваните кредити „отпреди COVID-19“ би трябвало да се разглеждат по различен начин от необслужваните кредити „след COVID-19“ (предизвикани от COVID-19) поради напълно различните обстоятелства преди и след март 2020 г. Съответно ЕИСК предлага внимателно, целенасочено и строго временно преразглеждане на насоките на Европейския банков орган (ЕБО) относно определенията за неизпълнение. ЕИСК препоръчва също така насоките на ЕБО относно кредитните мораториуми да останат в сила толкова дълго, колкото е необходимо.

1.4. ЕИСК призовава облекчителните мерки за кредитните институции да вървят паралелно с мерките за помощ от правителствата за кредитополучателите, които са изпаднали в затруднение единствено в резултат на пандемията. Сред мерките, които би трябвало да се използват в тази ситуация, са отсрочването с падеж между една и три години, намаляването на лихвените проценти, реструктурирането на дълга в по-евтини форми на кредитиране и при възможност мораториуми върху погасяването на заемите. ЕИСК подкрепя този процес на вътрешно реструктуриране.

1.5. ЕИСК отбелязва, че необходимостта от общоевропейски трансграничен пазар на необслужвани кредити е надценена. Поради това Комитетът изразява загриженост от плановете за предоставяне на агенциите за събиране на дългове на „паспорт“ за извършване на дейност в целия ЕС без подходящ надзор както от държавата им на произход, така и от приемащата държава. Този ход би могъл да е обоснован само ако е налице балансиращ набор от мерки в помощ на защитата на изпаднали в затруднение кредитополучатели — предназначен за агенциите за събиране на дългове стандарт за защита на потребителите в целия ЕС.

1.6. Друг стълб на плана за действие е свързан с предложението за ускорено извънсъдебно изпълнение по обезпеченията (УИИО), което е строго ограничено до корпоративни кредити и е приложимо само ако при сключването на договора за заем е постигнато предварително доброволно споразумение между страните. ЕИСК отбелязва, че УИИО би могло да предостави балансирано решение за длъжниците, но отправя искане извънсъдебното изпълнение да не се превърне във възможност по подразбиране в договорите за заем.

1.7. ЕИСК категорично настоява да не се смесва въпросът за необслужваните кредити, който отразява широко разпространено явление в икономиката, с въпроси, свързани със запазването на финансовата стабилност. С цел да се запази моралната и оперативната неприкосновеност на банковия сектор, тези два въпроса би трябвало да се разглеждат поотделно.

1.8. ЕИСК призовава вариантът за продажбата на необслужвани кредити на дружества за управление на активи (ДУА, които разговорно се наричат и „лоши банки“) да остане изключение, както и да се отдава предпочитание на двустранни договорености между кредитна институция и кредитополучатели за реструктуриране, като в този случай решението трябва да се съсредоточи върху непрекъснатостта на стопанската дейност и икономическото възстановяване. ЕИСК подчертава, че при използването на „предпазна рекапитализация“, ако се финансира с публични средства, е възможно да се отклоняват публични средства от други, по-полезни в социално и икономическо отношение цели. ЕИСК подчертава също така необходимостта всички „предпазни“ мерки да се използват по изключително отговорен начин, за да се избегнат моралните рискове и спасяването на банките за сметка на обществото чрез използване на публични средства.

1.9. С оглед на настоящата ситуация, при която потенциално жизнеспособни предприятия могат да изпаднат в затруднение да плащат въпреки своята кредитоспособност отпреди COVID-19, ЕИСК предлага внимателно преразглеждане на насоките на ЕБО относно определенията за неизпълнение, което би могло да даде възможност на проблемните поради COVID-19 длъжници да се възстановят, преди заемите им да се считат за необслужвани. ЕИСК обаче подчертава, че такива промени трябва да бъдат **строго ограничени във времето**, следва да не пречат на подробното и точно определяне и отчитане на кредитния риск от страна на банките, и трябва да се осъществяват при съобразяване с основната необходимост да се гарантира стабилността и платежоспособността на банковия сектор.

1.10. ЕИСК препоръчва в най-общи линии да се запазят непроменени капиталовите изисквания — включително регламентът за предпазни механизъм за необслужваните кредити. Това ще гарантира, че банките разполагат с пълен капацитет да устояват на загуби, и ще намали вероятността от бъдещи публични намеси (като например „предпазна рекапитализация“) и спасявания на банки за сметка на данкоплатците. Би могло обаче да се помисли за временна гъвкавост, която да се приложи по отношение на определенията за неизпълнение, и да се предвиди предпазен механизъм за необслужваните кредити, за да се смекчат последиците от кризата, предизвикана от COVID-19.

## 2. Контекст на становището

2.1. Целта на обявления през декември 2020 г. план за действие на Европейската комисия относно необслужваните кредити <sup>(1)</sup> е да се предотврати бъдещо натрупване на необслужвани кредити в целия Европейски съюз в резултат от кризата с COVID-19. Един заем става необслужван, когато няма вероятност да бъде погасен или когато кредитополучателят е просрочил погасяването с 90 дни. Поради пандемията Европейската централна банка счита, че при лош сценарий с много по-слабо и продължително възстановяване сумата на необслужваните кредити, притежавани от банките в еврозоната, би могла да достигне „до 1,4 трилиона евро“ <sup>(2)</sup>.

2.2. През юли 2017 г. беше публикуван планът за действие за справяне с необслужваните кредити в Европа <sup>(3)</sup>, който в рамките на няколко поредни години помогна за намирането на решение и спирането на натрупването на необслужвани кредити в банките. Последва публикуване на съобщение за завършването на банковия съюз <sup>(4)</sup>.

2.3. През март 2018 г. Европейската комисия представи законодателно предложение <sup>(5)</sup>, за да стимулира развитието на вторичния пазар на необслужвани кредити в ЕС. Проектът на директива би трябвало да помогне на банките да продават лесно навсякъде в ЕС своите портфейли от необслужвани кредити на инвеститори — трети страни. С предложението се въвежда и извънсъдебна процедура за изпълнение, наречена „ускорено извънсъдебно изпълнение по обезпеченията“. Проектът за директива все още е в процес на изработване, въпреки че двата въпроса бяха обособени в отделни законодателни актове.

<sup>(1)</sup> COM(2020) 822 final.

<sup>(2)</sup> Реч на Андреа Енриа, председател на Надзорния съвет на ЕЦБ, произнесена на 1 октомври 2020 г. В края на 2016 г. стойността на необслужваните кредити е била почти 1 трилион евро, което е еквивалентно на 5,1 % от общите банкови заеми. Като се използват референтни данни за 2019 г., портфейлът от необслужвани кредити в размер на 1,4 трилиона евро ще представлява около 12 % от БВП на еврозоната.

<sup>(3)</sup> План за действие за справяне с необслужваните кредити в Европа, Съвет по икономически и финансови въпроси, юли 2017 г. <https://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2017/07/11/conclusions-non-performing-loans/>.

<sup>(4)</sup> COM(2017) 592 final.

<sup>(5)</sup> Директива относно лицата, обслужващи кредити, купувачите на кредити и събирането на обезпечения, COM/2018/0135 final — 2018/063 (COD).

2.4. При избухването на пандемията от COVID-19 Комисията реагира бързо, като прокара мерки за подпомагане на банковия сектор да се справи с очакваното и предстоящо натрупване на необслужвани кредити. С банковия пакет от април 2020 г. на банковия сектор вече беше предоставена значителна краткосрочна подкрепа <sup>(6)</sup>, включително правила за начина, по който банките оценяват риска кредитополучател, който не е в състояние да погасява заема, или пруденциални правила за класифициране на необслужваните кредити, както и счетоводното третиране на забавянията при погасяванията. Банките се възползват и от значителни мерки за ликвидна подкрепа (програма на ЕЦБ за закупуване на активи в условията на извънредна ситуация, причинена от пандемия <sup>(7)</sup>, и облекчаване на условията за целеви дългосрочни операции по рефинансиране (TLTRO III) от март 2020 г.). Сега е време да помислим за равнището на платежоспособност на европейските дружества.

2.5. С придружаващия пакет за възстановяване на капиталовите пазари на банковия сектор беше предоставена допълнителна подкрепа за премахване на регулаторните пречки пред секюритизацията <sup>(8)</sup> на необслужвани кредити.

2.6. През последните месеци европейският банков сектор се възползва от мерки за регулаторни облекчения и ликвидна подкрепа, насочени към запазване на финансовата и икономическата стабилност и подкрепа за европейските домакинства и дружества. Вследствие на това банковият сектор продължи да отпуска кредити на клиентите си и не се наблюдава свиване на кредитирането.

2.7. Държави членки също предприеха решителни действия със схеми за подпомагане за облекчаване на затрудненията с ликвидността, които засягат домакинствата и предприятията. Сред тях обикновено са публични гаранционни схеми и/или отсрочване на плащания („мораториуми“). Тези мерки помагат на кредитополучателите с временни проблеми с ликвидността и предотвратяват внезапното рязко увеличаване на необслужваните кредити. Комисията прие и временна рамка, за да даде възможност на държавите членки да използват пълната гъвкавост, предвидена в правилата за държавната помощ, за да подкрепят икономиката по време на пандемията от COVID-19.

### 3. Общи бележки

3.1. ЕИСК отбелязва, че сегашният план за действие (съобщение) на Комисията следва и повтаря същите мерки, които вече се съдържат в плана от 2017 г. В него по същество липсват нови предложения, пригодени за контекста на COVID-19, което оставя Европа да се справя с извънреден период с правила, написани за обичайни ситуации. ЕИСК твърди, че необслужваните кредити „отпреди COVID-19“ би трябвало да се разглеждат по различен начин от необслужваните кредити „след COVID-19“ (предизвикани от COVID-19) поради напълно различните обстоятелства преди и след март 2020 г. Съответно ЕИСК препоръчва внимателен, целенасочен и строго временен преглед на определението на ЕБО за неизпълнение, за да се избегне автоматичното класифициране на длъжниците като неизпълняващи задълженията си, да се смекчат процикличните последици от настоящия регламент и да се гарантира плавен преход за европейските домакинства и предприятия.

3.2. Пандемията доведе до намаляване на търсенето и потреблението, което породило загриженост сред МСП относно намирането на клиенти. Въпреки че понастоящем МСП не посочват достъпа до финансиране (в проучвания на ЕЦБ <sup>(9)</sup>) като най-належащ проблем, всички проблеми, пред които са изправени МСП, следва да бъдат взети предвид при справянето с необслужваните кредити.

3.3. ЕИСК непрекъснато призовава <sup>(10)</sup> необслужваните кредити да бъдат намалени по социално устойчив начин, като същевременно се запази финансовата стабилност <sup>(11)</sup>. По време на пандемията от COVID-19 това е по-важно от всякога. За разлика от това, което се случи преди десет години по време на финансовата криза от 2008—2009 г., очакваното увеличение на необслужваните кредити не е по вина на финансовия сектор или на която и да е друга конкретна категория участници в икономическата система, нито е по вина на „реалната икономика“, на правителствата или на европейските граждани. От решаващо значение е регулаторите на равнището на ЕС и правителствата на държавите членки да се намесват с подходящите инструменти.

<sup>(6)</sup> COM/2020/169 final.

<sup>(7)</sup> <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/pepp/html/index.en.html>.

<sup>(8)</sup> COM(2020) 822 final и COM(2020) 283 final.

<sup>(9)</sup> [https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb\\_surveys/safe/html/ecb.safe202011~e3858add29.en.html](https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb_surveys/safe/html/ecb.safe202011~e3858add29.en.html)

<sup>(10)</sup> ОВ С 353, 18.10.2019 г., стр. 32.

<sup>(11)</sup> От финансовите институции се очаква „да продължат да установяват и отчитат влошаването на качеството на активите и натрупването на необслужвани кредити в съответствие със съществуващите правила, така че да се поддържа ясна и точна картина на рисковете в банковия сектор“, както е посочено в писмо на ЕЦБ от 4 декември 2020 г. Освен това ЕЦБ предупреждава, че „от пруденциална гледна точка стабилните политики и процедури за поетапно уреждане и провизиране са от ключово значение за осигуряването на адекватно управление и покритие на кредитния риск, включително навременното идентифициране и управление на длъжниците в затруднено положение“.

3.4. И макар ЕИСК да признава, че съществуват определени предимства на развитието на вторични пазари на необслужвани кредити, Комитетът би подкрепил двустранни договорености между кредитна институция и жизнеспособни кредитополучатели за реструктуриране. Въпреки че обемът на необслужваните кредити в счетоводния баланс на банките може да бъде намален чрез продаването им на купувачи на кредити, това не означава, че продаването на необслужвани кредити е оптимално от гледна точка на даден кредитополучател или на обществото като цяло. Продаването на необслужвани кредити би трябвало да бъде крайна мярка.

3.5. Справянето с първопричините за необслужваните кредити е от първостепенно значение. ЕИСК подчертава, че най-ефективните начини за предотвратяване на натрупването на големи обеми необслужвани кредити са осигуряването на солидни системи за социална сигурност, борбата с бедността, свръхзадлъжнялостта и безработицата, гарантирането на адекватни заплати и прилагането на антициклични мерки за икономическа политика по време на криза, като същевременно се повишава производителността и конкурентоспособността на европейската икономика, с акцент върху непрекъснатостта на стопанската дейност и икономическото възстановяване, с ясна и актуализирана регулаторна рамка, която дава видимост на дългосрочните инвестиции. Чрез тези стъпки можем да поддържаме и укрепим стабилността на финансовите пазари и икономическата устойчивост, като същевременно се борим с бедността и неравенството. Във връзка с това ЕИСК препоръчва насоките на ЕБО относно кредитните мораториуми да останат в сила толкова дълго, колкото е необходимо, и предлага внимателно, целенасочено и строго временно преразглеждане на определението за неизпълнение.

3.6. Според ЕИСК планът за действие отразява основната логика, че в днешно време банките действат като основна инфраструктура в основаната на парични потоци икономика в Европа и че жизнеспособността и стабилността на банковия сектор е необходима предпоставка за икономическо възстановяване. Съгласно формулировката на Комисията в съответното съобщение <sup>(12)</sup> „основен приоритет на Комисията е да гарантира, че европейските граждани и предприятия продължават да получават подкрепа от банките“. В този контекст ЕИСК посочва решаващата роля на ЕЦБ за опазването на стабилността на банките и предоставянето на кредити и отбелязва, че европейската икономика се подкрепя от мерки, които са предназначени да гарантират, че за платежоспособно търсене на кредити ще бъде осигурено кредитиране.

3.7. ЕИСК отбелязва, че донякъде липсват надеждни данни за необслужваните кредити и че продължава да съществува голяма несигурност по отношение на бъдещето на свързаната с COVID-19 ваксинация, мутациите на вируса SARS-CoV-2 (вариантите на COVID-19), ограничителните мерки и икономическото възстановяване. ЕИСК подчертава значението на качеството на данните за правилната оценка на мащаба на проблема и идентифицирането на жизнеспособни предприятия. Ето защо ЕИСК призовава за предпазливост и за мерки, които биха могли да доведат бързо до възстановяване на европейската икономика, като например мерки в подкрепа на малките предприятия и за гарантиране на адекватни заплати и солидни системи за социално осигуряване. ЕИСК отбелязва, че депозитите в банковия сектор са се увеличили значително <sup>(13)</sup>, което означава, че съществува добър потенциал за потребителското търсене през месеците след вдигането на ограничителните мерки.

3.8. Остава да се види как предприятията и домакинствата, които „изпитват сериозни финансови затруднения поради пандемията“ <sup>(14)</sup>, могат да бъдат подпомогнати от банките („продължават да получават подкрепа от банките“ <sup>(15)</sup>), ако бъде намерено решение на нарастването на необслужваните кредити. Предложените промени или регулаторни облекчения понастоящем не са обвързани с предоставянето на кредити от банките на платежоспособни МСП или домакинства. ЕИСК изразява съжаление, че с изключение на мерки за банковия сектор, в плана за действие на Комисията са предвидени съвсем малко нови мерки за подпомагане на икономическите субекти в затруднено положение. И все пак на фона на външното икономическо сътресение, което поражда още по-голяма зависимост на много работници и дружества от заеми, подкрепата или облекчителните мерки за банките следва да бъдат насочени към предоставяне на повече кредитиране на платежоспособни МСП и домакинства. Същевременно органите следва да установят подходящи предпазни мерки за предотвратяване на безотговорното отпускане на заеми и последващата свръхзадлъжнялост.

3.9. ЕИСК препоръчва да се признае гражданското общество като цяло като заинтересована страна в областта на регулирането на финансовите пазари. По-конкретно, що се отнася до справянето с необслужваните кредити след пандемията, те въздействат по няколко начина, като засягат, например, интересите на работниците в ролята им на длъжници, служители в задлъжнели дружества, служители във финансовия сектор или данъкоплатци (особено важно в случай на използване на публични средства за справяне с необслужваните кредити).

<sup>(12)</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/ip\\_20\\_2375](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/ip_20_2375). Валдис Домбровскис, изпълнителен заместник-председател на Комисията, отговарящ за икономиката в интерес на хората, се надява, че стратегията „ще допринесе за бързото и устойчиво възстановяване на Европа, като помогне на банките да отпишат тези [необслужвани] кредити от счетоводните си баланси и да продължат да финансират икономиката“.

<sup>(13)</sup> Въпреки пандемията общата сума на депозитите от нефинансови корпорации в еврозоната нарасна от 2,73 трилиона евро (март 2020 г.) на 3,12 трилиона евро (октомври 2020 г.). За домакинствата същата цифра нарасна съответно от 7,85 трилиона евро на 8,21 трилиона евро. (<https://sdw.ecb.europa.eu>).

<sup>(14)</sup> Марейд Макгинес, член на Европейската комисия по въпросите на финансовите услуги, финансовата стабилност и съюза на капиталовите пазари, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/ip\\_20\\_2375](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/ip_20_2375).

<sup>(15)</sup> Пак там.



3.10. ЕИСК отбелязва, че необходимостта от общоевропейски, трансграничен пазар на необслужвани кредити е надценена въпреки факта, че банковият сектор върви неотменно към Банков съюз в целия ЕС. Изключително спорно е дали трансграничните операции на купувачите на кредити осигуряват осезаеми икономически ползи за икономическата система като цяло, а не само за банките, купувачите на кредити и лицата, обслужващи кредити (макар да е вярно, че последните определено може да реализират икономии от мащаба).

3.11. В този контекст ЕИСК подчертава още, че разпределянето на риска може да не доведе до неговото намаляване. Напротив, кризата на финансовите пазари през 2008—2009 г. ни научи, че така може да се стигне до непрозрачно натрупване на риск в икономиката. ЕИСК призовава целта на всички мерки, свързани със стимулите за финансовия сектор, да бъде възпирането на участниците на пазара да поемат твърде голям риск.

3.12. Същевременно ЕИСК подчертава, че европейските предприятия, домакинства, работници и гражданско общество се нуждаят от ресурси и пълна подкрепа, за да устоят на кризата и поради това мерките за подпомагане трябва да бъдат предложени от ЕС. Това подпомагане би трябвало да е на разположение за срок до три години (съгласно пакета за стимули на Next Generation EU) в подкрепа на предприятията и кредитополучателите, които са били считани за жизнеспособни и кредитоспособни преди пандемията. На практика цялото население на Европа е засегнато от нарастващата социално-икономическа несигурност. Предприятията изпитват проблеми поради принудителни спирания на дейността и намалено търсене, а домакинствата са застрашени от безработица и спад в доходите. ЕИСК счита, че европейските граждани и предприятия се нуждаят от съвсем различен вид мерки и очевидно не от бързото прилагане на рамката за необслужваните кредити, както предлага Комисията.

#### 4. Специфични бележки

4.1. Комисията е убедена, че постигането на съгласие по предложението за директива относно кредитните услуги и купувачите на кредити, с която по същество се създава общ вторичен пазар на необслужвани кредити, е първостепенен приоритет. ЕИСК изразява загриженост от плановете за предоставяне на агенциите за събиране на дългове на „паспорт“ **за извършване на дейност в целия ЕС** без подходящ надзор както от държавата им на произход, така и от приемащата държава. Този ход би могъл да е обоснован само ако е налице балансиращ набор от мерки в помощ на защитата на изпаднали в затруднение кредитополучатели — предназначен за агенциите за събиране на дългове стандарт за защита на потребителите в целия ЕС. Освен това ЕИСК изразява загриженост, че предложението за директива относно лицата, обслужващи кредити, и купувачите на кредити <sup>(16)</sup> ще попречи на държавите да въведат други или допълнителни изисквания за лицата, обслужващи кредити, и купувачите на кредити, дори ако се счита, че подобни изисквания защитават длъжниците. Ако се гарантира надзор от държавата на произход и от приемащата държава, ако се спазват правилата за защита на потребителите, ако ЕБО предоставя насоки за „най-добри практики“ и се предвижда единен подход към тези дейности, повечето от повдигнатите тук въпроси ще бъдат решени. Като се имат предвид тези аргументи, за да може паспортът за извършване на дейност в целия ЕС да стане функциониращ, правилата за защита на кредитополучателите трябва да станат по-строги, за да се избегнат горепосочените рискове.

4.2. ЕИСК отбелязва, че някои купувачи на кредити и агенции за събиране на дългове имат лоша репутация — поради което някои купувачи на кредити се наричат „фондове лешояди“, и подчертава, че ако на агенциите за събиране на дългове бъдат предоставени „паспорти“ за извършване на дейност в целия ЕС без подходящ надзор както от държавата им на произход, така и от приемащата държава, и без своевременно и ефективно прилагане на подходящи насоки за най-добри практики в целия ЕС, би могло да се стигне до неправомерно бизнес поведение от страна на такива купувачи на кредити или лица, обслужващи кредити, в ущърб на кредитополучателите в затруднено положение. ЕИСК подчертава и необходимостта да се гарантира, че предложението за директива относно лицата, обслужващи кредити, и купувачите на кредити не пречи на държавите да въведат допълнителни правни изисквания за лицата, обслужващи кредити, и купувачите на кредити, като по този начин се гарантира, че в този случай с право се запазва принципът на „свърхурегулиране“.

4.3. Освен това е известно, че някои купувачи на кредити имат проблеми с избягването на данъци. Например в Ирландия някои от тях са регистрирани като благотворителни организации и почти не плащат данъци. ЕИСК призовава Европейската комисия да увеличи усилията си за справяне с проблема с избягването на данъци.

4.4. Друг стълб на плана за действие е свързан с предложението за **ускорено извънсъдебно изпълнение по обезпеченията**, което е строго ограничено до корпоративни кредити и е приложимо само ако при сключването на договора за заем е постигнато предварително доброволно споразумение между страните. ЕИСК признава, че домакинствата (частните потребители) са изключени от тази процедура, и отбелязва, че е необходимо да се постигне подходящ баланс между инструмента за УИИО и Директива (ЕС) 2019/1023 на Европейския парламент и на Съвета <sup>(17)</sup> и процедурите по несъстоятелност. ЕИСК отбелязва, че ускореното извънсъдебно изпълнение по обезпеченията би могло да предостави балансирано решение за длъжниците, но отправя искане извънсъдебното изпълнение да не се превърне във възможност по

<sup>(16)</sup> Вж. член 5, член 11, по-конкретно член 11, параграф 5 и член 15, параграф 2 от предложението за директива.

<sup>(17)</sup> ОВ L 172, 26.6.2019 г., стр. 18.

подразбиране в договорите за заем. Трябва да се гарантира, че изпадналите в затруднение предприятия няма да бъдат оставени в безпомощно състояние и да изгубят достъп до стандартната съдебна система с нейните проверки и баланси, разработени въз основа на дългогодишна традиция. Според ЕИСК проблемите със системното забавяне при възстановяването на обезпеченията би трябвало да се отстраняват по държави чрез извършване на добре подготвени реформи и с целенасочени интервенции от страна на държавите членки, в които продължават да съществуват затруднения.

4.5. ЕИСК изразява съгласие с твърдението на Комисията, че „[...] банките следва да бъдат стимулирани във възможно най-голяма степен да бъдат проактивни и да търсят ранно и конструктивно решение със своите длъжници“, тъй като това ще предотврати нанасянето на вреди на жизнеспособни предприятия и ще осигури непрекъснатост на дейността. Комитетът обаче призовава Комисията да предложи конкретни мерки за постигане на тази жизненоважна цел.

4.6. ЕИСК приветства инициативата за допълнително сближаване на различните нормативни уредби за несъстоятелността в целия ЕС и отбелязва, че подобно сближаване е от полза не само за предприятията в банковия сектор, но и за цялостната среда на предприемачите в Европа като цяло. Такова сближаване не би трябвало непременно да е обвързано с проблема с необслужваните кредити. Следва да се отбележи обаче, че тази мярка няма да помогне в краткосрочен план и няма да предостави много помощ след кризата с COVID-19. Сигурността във връзка с правилата относно правата на кредиторите и длъжниците и по-голямото хармонизиране на процедурите за премахване на обезпеченията във всички държави членки ще намалят рисковете и ще дадат нов тласък на трансграничните инвестиции и международната търговия. ЕИСК подчертава, че при реформирането на нормативните уредби за несъстоятелността трябва да се отдаде нужното внимание на кредитополучателите.

4.7. ЕИСК посочва, че вторичният пазар на необслужвани кредити не помага по никакъв начин на предприятията да процъфтяват, нито запазва работните места или позволява на затворените предприятия да възобновят дейността си. За да могат предприятията отново да заработят, от основно значение са целенасочените мерки, финансирани от държавата. ЕИСК смята, че кредитирането на икономика, която страда от безпрецедентна загуба на производство поради предизвиканите от COVID-19 ограничителни мерки, е от съществено значение, но такова кредитиране не бива да се превръща в прекомерно, което може да не се окаже устойчиво.

4.8. Предложението, за което Комисията настоява — паневропейският вторичен пазар и в по-малка степен УИИО — поражда обаче опасения, че единен вторичен пазар на необслужвани кредити в Европа ще отвори възможност за злоупотреби и ще остави клиентите на банките в незащитена позиция спрямо „фондовете лешояди“, голямата част от които не са от ЕС. ЕИСК препоръчва повече прозрачност и подходящи правила, за да се гарантира, че потребителите са защитени от злоупотреби от страна на лицата, обслужващи кредити, купувачите на кредити или „фондовете лешояди“.

4.9. ЕИСК препоръчва на кредитните инвеститори и на агенциите за събиране на дългове да не се дава „паспорт“ за извършване на дейност в целия ЕС, ако купуват необслужвани кредити на потребители (частни клиенти). Би могло да се проучи дали да не се изключи и дългът на микропредприятията.

4.10. Приветства се акцентът върху **стандартизацията на данни за необслужваните кредити** в целия ЕС, но тя не е достатъчна предвид задачата, а и като цяло не е много важна. ЕИСК отбелязва също така, че институциите и данъкоплатците от ЕС не би трябвало да понасят разходите за създаване на ефикасни пазари и за подобряване на стандартизацията на необслужваните кредити с оглед на улесняването на търговията с тях. Тези разходи би трябвало да бъдат поети от самите участници на пазара като основните бенефициенти на търговията с необслужвани кредити. Необходима е прозрачност по отношение на данните, за да се гарантира, че външните и вътрешните (в рамките на банкови групи) продажби на необслужвани кредити се извършват при спазване на всички правила на Международните стандарти за финансово отчитане и правилно.

4.11. Националните **дружества за управление на активи** (ДУА), широко рекламирани в документа на Комисията, които също се наричат разговорно „лоши банки“, може и най-вероятно ще изискват публични средства. Поради това ЕИСК настоятелно призовава всяка държава членка да извърши задълбочен анализ на използването на публични средства за създаването на такива ДУА, в зависимост от конкретната ситуация във всяка държава членка, като същевременно се спазват правилата за държавната помощ.

4.12. ЕИСК категорично настоява да не се смесва въпросът за необслужваните кредити, който отразява широко разпространено явление в икономиката, с въпроси, свързани със запазването на финансовата стабилност. С цел да се запази етичната и оперативната неприкосновеност на банковия сектор, тези два въпроса би трябвало да се разглеждат поотделно. ЕИСК счита, че независимо от това, че проблемите на конкретни финансови институции може да се дължат на претоварване на счетоводните им баланси с необслужвани кредити, спасяването на нежизнеспособни банки с публични средства чрез модела на ДУА не би трябвало да се оправдава под прикритието на отписване на лоши необслужвани кредити, и смята, че следва да бъде разгледан като цяло въпросът за това как банките се справят с кризи. ЕИСК призовава продажбата на необслужвани кредити на ДУА да остане изключение, както и да се предпочита търсенето на решение във връзка с такива заеми, вписани в счетоводните баланси на банките.



4.13. Освен това е крайно необходимо Комисията да попречи на използването на публични средства за непрекъснатото спасяване на частни банкови интереси. Спасяването на една банка не следва да се разглежда като нещо стойностно само по себе си. То не е крайната цел на икономическите политики. В дългосрочен план многократните кампании за спасяване на банки с помощта на големи суми публични средства биха могли да породят морален риск и да нарушат системата от стимули, която е част от банковата дейност. Следователно ЕИСК предупреждава да не се приема политика, която води до „приватизация на печалбите и социализация на загубите“. Вместо това би трябвало банките да бъдат стимулирани да решават своите проблеми с необслужваните кредити вътрешно и да управляват по-добре своите кредитни портфейли. Никаква косвена или пряка държавна подкрепа няма да помогне за справяне с основните проблеми със счетоводните им баланси. ЕИСК потвърждава, че съществува Единен фонд за реструктуриране, който се финансира с вноски от кредитните институции. Определянето на подходящ капацитет за Единния фонд за реструктуриране би предотвратило използването на публични средства за спасяване на частни банкови интереси, като по този начин ще се отговори на опасенията във връзка с „приватизация на печалбите и социализация на загубите“.

4.14. ЕИСК решително призовава за насочване на усилията към завършването на Банковия съюз, което би насърчило един устойчив, адекватно капитализиран и — най-важното — самоиздържащ се банков сектор. Трябва да бъде постигнат баланс между споделянето и намаляването на риска. Следва да бъде избегнато значително въздействие върху публичните бюджети и върху данъкоплатците в случай на криза, независимо дали на национално равнище или на равнището на ЕС. Следователно е необходимо да бъдат въведени стабилни минимални изисквания за собствен капитал и приемливи запълнения (MREL) и ефективни мерки за борба с изпирането на пари. Освен това би трябвало да се обърне по-голямо внимание на регулирането на банковия сектор в сянка. Трябва да се гарантира, че рискът не се прехвърля от добре регулираните към по-слабо регулираните участници на финансовите пазари. Освен това следва да се обърне внимание на регулирането на всяка финансова дейност, която не се извършва от регулиран субект, като се следва принципът на „едни и същи рискове, една и съща дейност, еднакво регулиране и еднакъв надзор“.

4.15. От гледна точка на защитата на потребителите целта на ДУА очевидно е да се постигне максимална възвращаемост и ефективност чрез продажба на заеми на инвеститори — трети страни, или реализиране на обезпечението, което не изглежда съвместимо с гарантирането на правилна защита на кредитополучателите домакинства и осигуряването на надеждни планове за погасяване и минимален жизнен стандарт. ЕИСК препоръчва ДУА да включат социално ориентирани цели в своите политики.

4.16. ЕИСК изразява загриженост, че е възможно чрез използването на „предпазна рекапитализация“ да се отклоняват публични средства от по-ползени в социално и икономическо отношение цели. Поради това използването на „предпазна рекапитализация“ следва да остане абсолютно изключение в контекста на COVID-19. ЕИСК подчертава също така необходимостта всички „предпазни мерки“ да се използват по изключително отговорен начин, за да се избегнат моралните рискове и спасяването на банките за сметка на обществото чрез използване на публични средства. Заслужава да се отбележи, че и финансовата стабилност е обществено благо и поради това финансовите регулатори и надзорни органи следва да гарантират наличието на строги пруденциални правила, за да се избегне застрашаването на общественото благо, каквото е финансовата стабилност.

4.17. ЕИСК отбелязва твърдението в съобщението, че по линия на Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ) може да бъде осигурена подкрепа „за реформите за подобряване на нормативните уредби за несъстоятелността и за съдебните и административните производства, които са определящи за ефективното разрешаване на необслужваните кредити“. Както твърди Европейският съвет, средствата по линия на МВУ би трябвало да се използват за „насърчаване на потенциала за растеж, създаването на работни места и икономическата и социалната устойчивост“<sup>(18)</sup>. Необходимо е допълнително пояснение на намеренията на Комисията за обвързване на МВУ с необслужваните кредити, както и да се гарантира, че МВУ няма да се отклони от първоначалната си цел за насърчване на екологичния и цифровия преход.

4.18. Въпреки договорените от съзаконодателите цели на МВУ, нито една мярка в плана за действие на Комисията не е насочена към подпомагане на предприятията в Европа — малки и големи, корпорации и семейни предприятия. Освен това ЕИСК отбелязва, че в настоящото съобщение Комисията не предоставя инструменти за разглеждане на начина, по който потребителите, изпитващи трудности да плащат сметките си и да свързват двата края, могат да оцелеят от последиците от пандемията и да избегнат попадането в капана на бедността. ЕИСК отбелязва, че има и други групи, за които трябва да се изготвят специални планове за действие, като малките и големите корпорации и семейните предприятия, засегнати от въздействието на пандемията.

4.19. ЕИСК препоръчва да се преразгледат следните специфични разпоредби:

4.19.1. С оглед на настоящата ситуация, при която потенциално жизнеспособни предприятия могат да изпаднат в затруднение да плащат въпреки своята кредитоспособност отпреди COVID-19, ЕИСК предлага внимателно преразглеждане на насоките на ЕБО относно определенията за неизпълнение (например броя на дните, изтекли от падежа, преди заемът да се счита за необслужван; прагът на нетната настояща стойност, при който реструктуриран дълг се счита за „малко вероятно да бъде изплатен“ и т.н.), което би могло да даде на проблемните поради COVID-19 длъжници възможност да се възстановят, преди заемите им да се считат за необслужвани. ЕИСК обаче подчертава, че такива промени трябва да бъдат **строго**

<sup>(18)</sup> <https://www.consilium.europa.eu/bg/infographics/20201006-recovery-resilience-rrf/>. Освен това МВУ може да се изразходва „в съответствие със специфичните за всяка държава препоръки в европейския семестър“, като най-малко 37 % от ресурсите би трябвало да се заделят за действия в областта на климата и устойчивостта на околната среда, и най-малко 20 % — за цифровия преход на ЕС.

**ограничени във времето** и да бъдат свързани единствено с пандемията от COVID-19, следва да не пречат на подробното и точно определяне и отчитане на кредитния риск от страна на банките, а регулаторните и надзорните органи трябва да балансират всяка временна промяна с основната необходимост да се гарантира стабилността и платежоспособността на банковия сектор.

4.19.2. ЕИСК препоръчва насоките на ЕБО относно кредитните мораториуми да останат в сила толкова дълго, колкото е необходимо.

4.19.3. С оглед на факта, че необслужваните кредити са необслужвани, независимо от причините за затруднения при плащанията, и като се има предвид, че е изключително трудно да се установи кои от изпитваните затруднения кредитополучатели действително ще се възстановят бързо след овладяването на пандемията, ЕИСК препоръчва да се запазят непроменени капиталовите изисквания — включително регламента за предпазния механизъм за необслужваните кредити, в чийто график за провизиране вече е предвидено много постепенно увеличаване на капитала. Това ще позволи на банките да издържат на загуби, били те свързани с пандемията или с други фактори, и би било основен фактор за намаляване на вероятността от публична намеса и спасяване на банките за сметка на данъкоплатците. Би могло обаче да се помисли за временна гъвкавост, която да се приложи по отношение на определението за неизпълнение, и да се предвиди предпазен механизъм за необслужваните кредити, за да се смекчат последиците от кризата, предизвикана от COVID-19. Нещо повече, това би помогнало за избягване на паническите продажби на необслужвани кредити от банките. В този контекст ЕИСК отбелязва и предлага да се вземе предвид спирането на работата на гражданските съдилища и други забавяния в гражданските производства в цяла Европа.

4.19.4. ЕИСК смята, че за банките, които са в състояние да предоставят доказателства за силна връзка с реалната икономика (значителен дял от техните активи, свързани с нефинансовите предприятия и домакинствата), може да се предостави допълнителна гъвкавост. От друга страна, трябва да се положат максимални усилия по отношение на финансовите институции със системно значение в световен мащаб, които са силно взаимосвързани с други участници на финансовите пазари.

4.20. ЕИСК препоръчва Комисията да предложи надеждни методи, за да гарантира строги правила за защита на изпаднали в затруднение кредитополучатели от несправедливо третиране.

4.20.1. ЕИСК призовава облекчителните мерки за кредитните институции да вървят паралелно с мерките за помощ за кредитополучателите, които са изпаднали в затруднение единствено в резултат на пандемията. Сред мерките, които би трябвало да се използват в тази ситуация, са отсрочването с падеж между една и три години, намаляването на лихвените проценти, реструктурирането на дълга в по-евтини форми на кредитиране и при възможност мораториуми върху погасяването на заемите.

4.20.2. Относно вътрешните продажби на необслужвани кредити, в някои случаи дружествата със специална цел биха могли да реализират печалба от дълга на клиента в процеса на събиране на дълговете, но клиентът все пак остава задлъжнял. ЕИСК препоръчва на Европейската комисия да обмисли допълнително възможността за регулиране, за да се гарантира, че правата на кредитополучателите са защитени и че те няма да бъдат допълнително задлъжнели след такава сделка.

4.21. ЕИСК поддържа становището, че следва да бъдат осигурени всеобхватни мерки за поддържане на справедлив и безопасен стопански климат, със специален акцент върху гарантирането, че са задоволени нуждите на най-уязвимите. Конкурентоспособността на европейските предприятия се гради на първо място върху силен вътрешен пазар, постоянни иновации и предвидим и социално отговорен набор от правила, основани на доверие между икономическите участници. ЕИСК предупреждава да не се предприемат законодателни действия, които биха третирали необслужваните кредити като всяка друга стока. ЕИСК отбелязва, че подобно действие не би подобрило средата на доверие, а напротив — би нанесло повече вреди. Наложително е да се гарантира подходящ баланс между правата на кредитополучателите и кредиторите.

4.22. Пандемията от COVID-19 е просто едно от многото външни сътресения. Ще има още много такива. Мерките на политиката, чиято цел е да се ограничи широкообхватната вреда от подобни мащабни сътресения, би трябвало да се основават на принципи, които са универсални и устояват на изпитанията на времето. ЕС се стреми да запази своята ориентация към социална пазарна икономика и отново припомня обещанието си никой да не бъде пренебрегнат, докато се повишава конкурентоспособността на европейската икономика. ЕИСК категорично настоява тези основни принципи да бъдат взети надлежно предвид в планове за действие и законодателните инициативи на Комисията.

Брюксел, 24 март 2021 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Christa SCHWENG

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно адекватните минимални работни заплати в Европейския съюз“**

(COM (2020) 682 final — 2020/310 (COD))

(2021/C 220/16)

Докладчици: **Milena ANGELOVA и Cinzia DEL RIO**

|                                                           |                                                                                    |
|-----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| Консултация                                               | Европейски парламент, 11.11.2020 г.<br>Съвет, 10.11.2020 г.                        |
| Правно основание                                          | член 153, параграф 2 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз |
| Компетентна секция                                        | „Заетост, социални въпроси и гражданство“                                          |
| Приемане от секцията                                      | 11.3.2021 г.                                                                       |
| Приемане на пленарна сесия                                | 25.3.2021 г.                                                                       |
| Пленарна сесия №                                          | 559                                                                                |
| Резултат от гласуването<br>(„за“/„против“/„въздържал се“) | 155/100/20                                                                         |

## 1. Заключение и препоръки

1.1. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) категорично подкрепя изтъкнатата цел Европа да поеме водеща роля по пътя от нестабилност към нова жизненост чрез създаване на възможности и просперитет, насърчаване на иновациите, устойчивия растеж и лоялната конкуренция<sup>(1)</sup>, с цел стимулиране на възходяща икономическа и социална конвергенция. ЕИСК изразява съгласие с общите цели — постигане на адекватни минимални работни заплати и укрепване на системите за колективно договаряне в целия ЕС, осигуряване на достойно възнаграждение за положени труд, борба с бедността и засилване на ролята на социалните партньори и социалния диалог, в съответствие с националните системи на колективни трудови правоотношения.

1.2. ЕИСК отбелязва, че предлаганата директива ще допринесе за постигането на целите на Съюза — насърчаване на благосъстоянието на хората, развитие на силно конкурентна социална пазарна икономика (член 3 от ДЕС) и подобряване на условията на живот и труд (член 151 от ДФЕС). В нея се разглеждат и правата, залегнали в Хартата на основните права на ЕС, като например правото на работниците на справедливи и равни условия на труд (член 31), и тя е в съответствие с принцип 6 от Европейския стълб на социалните права (ЕССП). Европейската комисия посочва, че тя не съдържа мерки с пряко въздействие върху равнището на заплащане и следователно разпоредбите, посочени в член 153, параграф 5 от ДФЕС, са изцяло спазени.

1.3. ЕИСК изразява съгласие с общите цели на предложението и очаква то да бъде внимателно разработено, така че да зачита националните традиции, закони и практики и да оставя свобода на действие за адаптиране към вътрешния контекст по отношение на предвидените в него задължения. В рамките на ЕИСК съществуват различни мнения по отношение на някои елементи на правното основание на предложението. Въпреки тези различия в мненията ЕИСК изразява своето становище по някои въпроси, включени в предложението на ЕК.

1.4. Ролята на държавата да създава „благоприятстващи условия“ — както политически, така и правни — чрез подкрепа и зачитане на ролята на социалния диалог и колективното договаряне за профсъюзите и организациите на работодателите е призната от няколко международни институции и също така е припомнена в няколко становища на ЕИСК. Социалните партньори следва да бъдат автономни, а организациите на работодателите и на работниците следва да бъдат защитени от всякаква форма на ограничаване на правото им да организират, представляват или предприемат колективни действия. Същевременно ЕИСК отново изтъква значението на съвместните действия и програмите за изграждане на капацитет на европейско и национално равнище, които се управляват пряко от европейските и националните социални партньори.

<sup>(1)</sup> Реч за състоянието на Съюза на председателя von der Leyen на пленарното заседание на Европейския парламент.

1.5. ЕИСК подкрепя целта за увеличаване на обхвата на колективното договаряне в съответствие с националните закони и практики и при пълно зачитане и спазване на разделението на компетентностите и автономността на социалните партньори. ЕИСК изразява съгласие с предложената цел от 70 % и счита, че националните планове за действие (член 4) биха могли да играят решаваща роля за сближаването на заплатите във възходяща посока и за установяването на най-подходящите мерки и механизми за определяне на заплатите и увеличаване на покритието на национално равнище, включително с цел премахване на разликата в заплащането, основана на пол и възраст, и намаляване на неравенствата и дискриминацията, като се обръща особено внимание на младите работници. ЕИСК препоръчва всеки национален план за действие да бъде изготвян от социалните партньори и съгласуван в рамките на тристранен процес.

1.6. ЕИСК признава, че в държавите, в които съществува саморегулираща се система за колективно договаряне, която осигурява справедливи и адекватни прагове на работните заплати, заедно с други договорени условия на труд, следва да се избягва всякаква държавна намеса, за да се гарантира/запази съответната добре функционираща система на колективни трудови правоотношения, която е в състояние сама да гарантира постигането на целите, заложили в предлаганата директива.

1.7. ЕИСК счита, че представителството на социалните партньори е важен фактор, тъй като гарантира техния демократичен мандат. Съществуват различни критерии, които биха могли да представляват добра практика, която да бъде отчитана при изготвянето на планове за действие в съответствие с националните закони и практики. Съществуват редица комплексни фактори/критерии, които могат да бъдат взети предвид при оценката на представителността на социалните партньори на национално равнище, като се има предвид, че те се различават в отделните държави членки.

1.8. ЕИСК подкрепя добре развитите системи за определяне на работните заплати и добре функциониращите системи за социална закрила, които осигуряват защитни механизми за нуждаещите се, както и другите мерки за предотвратяване на бедността сред работещите. ЕИСК отбелязва, че в предлаганата директива е заложен само общият принцип на адекватност на работните заплати — въз основа на необвързващи референтни стойности, изчислени за медианна или средна брутна или нетна работна заплата — и че тя не включва никакви конкретни мерки или разпоредби за начина на определяне на работните заплати на национално равнище, тъй като това остава компетентност единствено на държавите членки. ЕИСК подкрепя определянето на задължителни показатели, които да ръководят държавите членки и социалните партньори при оценката на адекватността на законоустановените минимални работни заплати и при определянето и въвеждането на съответни мерки в националните планове за действие.

1.9. ЕИСК отбелязва, че член 9 от директивата включва разпоредби за работниците, наемани на работа в рамките на обществени поръчки и възлагане на дейности на подизпълнители, като държавите членки се приканват да спазват минималните работни заплати във всички проекти за обществени поръчки. ЕИСК отново призовава при договорите за обществени поръчки да се зачитат изцяло колективните трудови договори, а търговските споразумения да бъдат прекратявани в случай на неспазване на основните и актуалните конвенции на МОТ.

1.10. ЕИСК препоръчва представяните от държавите членки доклади да се разглеждат и оценяват с подходящо участие на социалните партньори в Комитета по заетостта (ЕМСО), като за тази цел може да се създаде специална подгрупа, съставена от представители на националните правителства, националните и европейските синдикални организации и организации на работодателите и експерти, определени от ЕК.

## 2. Общи бележки

2.1. ЕИСК изразява съгласие с общите цели за постигане на адекватни минимални работни заплати и укрепване на системите за колективно договаряне в целия Европейски съюз (ЕС), осигуряване на достойно възнаграждение за положения труд, борба с бедността и засилване на ролята на социалните партньори и социалния диалог, в съответствие с националните системи на колективни трудови правоотношения. Добре адаптираното равнище на минималната работна заплата допринася за стимулирането на вътрешното търсене и икономическия растеж, както и за развитието на силно конкурентна социална пазарна икономика. Има няколко инструмента за управление, с помощта на които Европейският съюз (ЕС) и държавите членки (ДЧ) работят заедно за постигането на тези цели, като те включват и европейския семестър. Пълноценното структурирано и ефективно участие на социалните партньори и организациите на гражданското общество (ОГО) в целия процес на семестъра на европейско и национално равнище е от решаващо значение за прилагането на икономическите и социалните политики.

2.2. ЕИСК отбелязва, че предлаганата директива ще допринесе за постигането на целите на Съюза — насърчаване на благосъстоянието на хората, развитие на висококонкурентна социална пазарна икономика (член 3 от ДЕС) и подобряване на условията на живот и труд (член 151 от ДФЕС). В нея се разглеждат и правата, залегнали в Хартата на основните права на ЕС,

като например правото на работниците на справедливи и равни условия на труд (член 31), и тя е в съответствие с принцип 6 от Европейския стълб на социалните права (ЕССП). Европейската комисия посочва, че тя не съдържа мерки с пряко въздействие върху равнището на заплащане и следователно разпоредбите, посочени в член 153, параграф 5 от ДФЕС, са изцяло спазени.

2.3. В рамките на ЕИСК съществуват различни опасения и мнения по отношение на елементите на правното основание на предложението <sup>(2)</sup>, но въпреки тези различия в настоящото становище ЕИСК изразява своите виждания във връзка с някои въпроси, включени в предложението на ЕК.

2.4. ЕИСК изразява загриженост, че делът на хората, които работят, но при все това се сблъскват с бедност, се е увеличил от 8,3 % от общата работна сила в ЕС през 2007 г. на 9,4 % през 2018 г., като това е оказало значително въздействие върху младите хора (28,1 % от работниците на възраст 16—24 години са изложени на риск от бедност или социално изключване), жените, хората с мигрантски произход, хората с увреждания, както и тези, които се намират в периферията на пазара на труда. Тези групи заемат по-несигурни и нетипични работни места с ниски работни заплати и по-слаба социална закрила, което ще окаже влияние върху устойчивостта на социалните системи в средносрочен и дългосрочен план. Трябва да се предприемат целенасочени действия и реформи, за да се гарантира, че маргинализираните групи са достатъчно защитени срещу изпадане в бедност <sup>(3)</sup>.

2.5. ЕИСК препоръчва да се предприемат действия за предотвратяване на риска от неспазване, включително на нежелан растеж на броя на упражняващите недеклариран труд лица, което ще доведе до нелегална конкуренция, както и тези аспекти да се наблюдават внимателно и да им се обърне внимание на етапа на реализация на предложението.

### 3. Конкретни бележки относно предложението

3.1. *Начини и благоприятстващи условия за насърчаване на колективното договаряне за определяне на работните заплати*

3.1.1. Предлаганата директива има за цел да гарантира, че работниците в ЕС са защитени чрез адекватни минимални работни заплати, които им позволяват да живеят достойно, независимо от това къде работят, както и да насърчава колективното договаряне за определяне на работните заплати и като цяло за условията на труд във всички държави членки <sup>(4)</sup>. ЕИСК очаква предложението за директива да е внимателно съобразено с утвърдените национални традиции в тази област и да оставя възможност за адаптиране към националните условия, що се отнася до задълженията по нея.

3.1.2. Европейските социални партньори неколкократно са призовавали институциите да насърчават или да създадат, когато е необходимо, благоприятни и благоприятстващи условия за социалния диалог, а колективното договаряне да е ефективно и да отговаря на действителните предизвикателства. В четиристранныя декларация <sup>(5)</sup> „Ново начало за социалния диалог“ и в заключенията на Съвета от 16 юни 2016 г. държавите членки бяха призовани да „подкрепят по-доброто функциониране и ефективност на социалния диалог на национално равнище, който да води до колективно договаряне и да създава подходяща обстановка за преговорите със социалните партньори“.

3.1.3. Ролята на държавата за създаването на „благоприятстващи условия“ — както политически, така и правни — се признава от няколко международни институции. „ЕИСК признава, че ефективният социален диалог трябва да включва: представителни и легитимни социални партньори, притежаващи знания, технически капацитет и своевременно достъп до съответната информация за участие; политическа воля и ангажимент за участие в социалния диалог; зачитане на основни права като независимост на социалните партньори, свобода на сдружаване и колективно договаряне, които продължават да бъдат в основата на колективните трудови правоотношения, и правна и институционална рамка за подкрепа на социалния диалог с добре функциониращи институции“ <sup>(6)</sup>. Проучванията показват, че в онези държави, където ролята на колективното договаряне е добре призната и се подкрепя и зачита в пълна степен от държавата, равнищата на безработица са по-ниски, производителността е по-висока и сближаването на работните заплати се насърчава <sup>(7)</sup>. Важно е също така резултатите от процеса на социален диалог да осигурят реални резултати както за работниците, така и за предприятията.

<sup>(2)</sup> ОВ С 429, 11.12.2020 г., стр. 159.

<sup>(3)</sup> Въпроси и отговори: Адекватни минимални работни заплати.

<sup>(4)</sup> Член 4 от СОМ (2020) 682 final, стр. 23.

<sup>(5)</sup> Четиристранно изявление.

<sup>(6)</sup> ОВ С 10, 11.1.2021 г., стр. 14, параграф 1.3. Вж. Стратегия на ОИСП за работните места; проучване на Eurofound Capacity building: towards effective social dialogue (Изграждане на капацитет: към ефективен социален диалог), 2019 г.; Резолюции на МОТ относно повтарящото се обсъждане на социалния диалог от 2013 г. и 2018 г.

<sup>(7)</sup> Ролята на системите за колективно договаряне за функционирането на пазара на труда.



3.1.4. Съвместните действия и програмите за изграждане на капацитет на европейско и национално равнище, управлявани пряко от европейските и националните социални партньори, са ефективен инструмент за укрепване на капацитета в областта на социалния диалог и колективното договаряне за профсъюзите и организациите на работодателите, когато това е необходимо<sup>(8)</sup>. ЕИСК препоръчва програмите и действията за изграждане на капацитет да се подкрепят в достатъчна степен и техните резултати да се оценяват с оглед на най-доброто постигане на поставените цели.

3.1.5. ЕИСК препоръчва някои разпоредби и понятия в предложението<sup>(9)</sup> да бъдат формулирани по-прецизно, така че да не оставят никакво място за несигурност и за тълкуване от Съда на ЕС. Предметът и обхватът в членове 1 и 2 са приложими за всички държави членки, включително за държавите, в които съществува саморегулираща се система за колективно договаряне.

3.1.6. ЕИСК препоръчва всеки национален план за действие, целящ да осигури възможност за увеличаване на обхвата на колективното договаряне, да бъде разработен от социалните партньори и да бъде съгласуван в рамките на тристранен процес. Той също така следва да бъде изготвен в пълно съответствие с добре признатите принципи на свобода на сдружаване и доброволен характер на колективното договаряне, залегнали в конвенциите на МОТ. ЕИСК оценява балансиращия подход, заложен в членове 1 и 3 от Конвенция № 131 на МОТ за определяне на минималната работна заплата<sup>(10)</sup>. ЕИСК препоръчва в разпоредбите на предложението за директива да се зачитат принципите на Конвенции № 87, 98 и 154 на МОТ, за да се гарантира автономността на социалните партньори, правото им да набират членове и стимулите и правата за договаряне и сключване на колективни трудови договори.

3.1.7. ЕИСК подкрепя целта за увеличаване на обхвата на колективното договаряне в съответствие с националните закони и практики и при пълно зачитане и спазване на разделението на компетентностите и автономността на социалните партньори. В тази връзка ЕИСК изразява подкрепа за укрепването на капацитета на социалните партньори и насърчава техните съвместни действия за участие в колективно договаряне за определяне на работните заплати, както и действията за насърчаване на конструктивни, съдържателни и подкрепени с информация преговори относно работните заплати<sup>(11)</sup>. В член 4 са предвидени изисквания за намеса на държавата при изготвянето на рамките и планове за действие, като ЕИСК настоява това да става при прилагане на тристранен подход по начин, при който се зачита автономността на социалните партньори и се осъществява сътрудничество с тях. В някои държави членки обхватът на колективните трудови договори се определя от социалните партньори, докато в други държави членки законодателството или обичайната практика предвиждат механизми за разширяване на колективните трудови договори и тези различия следва да се зачитат.

ЕИСК изразява съгласие с предложената цел от 70 % и счита, че националните планове за действие, съгласувани и разработени със социалните партньори, биха могли да изиграят решаваща роля за сближаването на работните заплати във възходяща посока и за установяването на справедливи механизми за определяне на работните заплати на национално равнище, включително с цел преодоляване на разликата в заплащането, основана на пол и възраст. Те също така ще осигурят възможност за отчитане на националните практики и за подобряване на системите там, където това е необходимо. Тези планове за действие следва да бъдат правилно прилагани, оценявани, преразглеждани и адаптирани, за да се увеличи постепенно обхватът на колективното договаряне в средносрочен план. В някои държави са въведени механизми за разширяване на колективните трудови договори, които имат за цел да увеличат обхвата на колективното договаряне. Използването на механизми за разширяване обаче е само един от начините, по които може да се насърчи колективното договаряне и да се увеличи обхватът; те може да са в допълнение например към съвместните действия и изграждането на капацитет, мерките срещу действията против синдикалните организации, защитата на правата на синдикалните организации и организациите на работодателите за колективно договаряне, определянето на съгласувани критерии за представителство и противодействието на всички форми на дискриминация. Тези елементи и цели предложението следва да бъдат взети предвид в националните планове за действие, заедно с други инициативи.

3.1.8. Въпреки това в държавите, в които съществува саморегулираща се система за колективно договаряне, осигуряваща справедливи и адекватни прагове на работните заплати, заедно с други договорени условия на труд, следва да се избягва каквато и да било държавна намеса, за да се гарантира/запази съответната добре функционираща система на колективно трудово правоотношение, която е в състояние сама да гарантира постигането на целите, заложили в предлаганата директива. В тези държави — ако обхватът на колективното договаряне падне под даден праг — националните планове за действие трябва да се представят на първо място от социалните партньори и да бъдат съгласувани с тях.

<sup>(8)</sup> Наскоро европейските социални партньори направиха съвместно изявление, че е необходима допълнителна работа в областта на изграждането на капацитет. В своята съвместна програма за периода 2019—2021 г. те посочват: „Дейностите за изграждане на капацитет остават приоритет за европейските социални партньори. Те признават, че за да има положителен ефект европейският социален диалог, трябва да се направи много за укрепване и подкрепа на социалния диалог на всички равнища.“ Вж. също ОВ С 10, 11.1.2021 г., стр. 14, параграфи 3.23 и 3.24.

<sup>(9)</sup> По-специално във връзка със зачитането на правомощията на социалните партньори.

<sup>(10)</sup> Ратифицирана от десет държави членки, всички те със законоустановена система за минимална работна заплата.

<sup>(11)</sup> ОИСП, Job strategy (Стратегия за работните места) 2018 г., стр. 143 относно „Achieving higher convergence“ („Постигане на по-голямо сближаване“).



3.2. В предложението се предвижда диференциран подход между държавите членки със законоустановени минимални работни заплати и тези, в които работните заплати се определят в колективни трудови договори. Макар и да е широко използвана от ОИСП, Eurofound и други институции за академични и изследователски цели, тази класификация може да бъде поставена под съмнение, когато се използва за целите на определянето на работните заплати. Причините за това може да са различни, като една от тях е, че в някои държави членки, където намесата на държавата е ограничена до официализиране на договорите, договорени от социалните партньори, минималната работна заплата е установена не със закон, а с конвенция.

### 3.3. Колективно договаряне — определения и обхват

3.3.1. ЕИСК подчертава, че колективното договаряне е най-ефективният инструмент за определяне на адекватни и добре адаптирани заплати, включително минимални работни заплати, които са съществен компонент на социалната пазарна икономика. Член 3 от предложението включва някои определения, които са приложими за целите на директивата.

3.3.2. ЕИСК счита, че представителството на социалните партньори е важен фактор, тъй като гарантира техния демократичен мандат. Съществуват различни критерии, които биха могли да представляват добра практика, която да бъде взета под внимание на национално равнище съобразно националните закони и практики. Има редица сложни фактори/критерии, които могат да бъдат взети предвид при оценката на представителството на социалните партньори на национално равнище, като се има предвид, че те са различни в отделните държави членки: брой на членовете и доколко е значимо присъствието на социалните партньори на територията на национално равнище; способност да мобилизират своите членове и да предприемат действия; брой на колективните трудови договори, подписани на различните равнища (сектор/дружество и др.); брой на избраните представители на синдикатите или на работодателите; членство в европейска организация на социалните партньори (призната от ЕК); признаване от правителството и участие в национални/секторни двустранни/трестранни структури или органи за социален диалог и др. ЕИСК призовава терминът „организации на работници“ да бъде заменен с „профсъюзи“, тъй като би могъл да доведе до подвеждащи тълкувания и да открие преговорите за други непризнати форми на групи, представляващи интересите на работниците, или дори за казионни съюзи.

3.3.3. ЕИСК неколкостранно е заявявал, че социалният диалог е неделима част от европейския социален модел. Социалните партньори следва да бъдат автономни, а организациите на работодателите и на работниците следва да бъдат защитени от всякаква форма на ограничаване на правото им да организират, представляват или предприемат колективни действия. Това е еднакво важно и за работодателите, и за синдикатите.

3.3.4. В член 7 от директивата са предвидени разпоредби относно участието на социалните партньори и консултациите с тях, когато става въпрос за определянето и актуализирането на законоустановените минимални работни заплати. През последните няколко години в контекста на европейския семестър бяха издадени няколко специфични за отделните държави препоръки, в които държавите членки се призоваваха да осигурят адекватно участие на социалните партньори в този процес. В рамките на семестъра за периода 2020—2021 г. 12 държави членки получиха специфични за всяка държава препоръки, в които се посочва необходимост от засилване на участието и ангажираността на социалните партньори в процесите на вземане на решения <sup>(12)</sup>.

## 4. Адекватност

4.1. В резултат на икономическите кризи и настоящата пандемия данните сочат, че през последните няколко години се наблюдава обща стагнация на работните заплати и дори влошаване в някои държави. ЕИСК подчертава, че колективното договаряне играе ключова роля за осигуряването на защита на адекватната минималната работна заплата. Държавите с широк обхват на колективното договаряне обикновено имат по-малък дял нископлатени работници, по-високи минимални работни заплати спрямо медианната работна заплата, по-малки неравенства в заплащането и по-високи работни заплати в сравнение с другите държави <sup>(13)</sup>.

4.2. ЕИСК подкрепя добре развитите системи за определяне на работните заплати и добре функциониращите системи за социална закрила, които осигуряват защитни механизми за нуждаещите се, както и другите мерки за предотвратяване на бедността сред работещите. ЕИСК отбелязва, че в предлаганата директива е заложен само общият принцип на адекватност на работните заплати — въз основа на необвързващи референтни стойности, изчислени за медианна или средна брутна или нетна работна заплата — и че тя не включва никакви конкретни мерки или разпоредби за начина на определяне на работните заплати на национално равнище, тъй като това остава компетентност единствено на държавите членки. ЕИСК подкрепя определянето на задължителни показатели, които да ръководят държавите членки и социалните партньори при оценката на адекватността на законоустановените минимални работни заплати и при определянето и въвеждането на съответни мерки в националните планове за действие. Всъщност работните заплати се определят чрез национални закони, там където такива съществуват, които предвиждат законоустановена минимална работна заплата, или чрез колективно

<sup>(12)</sup> Вж. ОВ С 10, 11.1.2021 г., стр. 14, параграф 6.13 и преглед на специфичните за всяка държава препоръки за периода 2020—2021 г. в социалната област.

<sup>(13)</sup> AMECO Online.

договаряне. В същото време избавянето на повече хора от бедност ще намали публичните разходи за схемите за социална закрила. Праговете на бедност и показателите за социално изключване се използват на равнище ЕС за анализи и общо събиране на данни, но понастоящем не съществува съгласуван показател на равнище ЕС, чрез който да се измерват в абсолютно изражение справедливостта и адекватността на минималните работни заплати — предложението оставя на държавите членки да разрешат този въпрос в националните планове.

4.3. При определянето на работните заплати чрез колективно договаряне съгласно националното право и практика социалните партньори следва да вземат предвид такива важни елементи като конкурентоспособността, производителността, икономическото развитие по сектори, управлението на уменията, новите производствени процеси, дължащи се на въвеждането на нови технологии, цифровизацията и различната и по-гъвкава организация на труда в определени производствени сектори. Като подчертава необходимостта от сближаване на работните заплати във възходяща посока, ЕИСК посочва, че по-високите работни заплати означават увеличение и на потреблението, а оттам и на вътрешното търсене, с положително икономическо въздействие, а нарастването на работните заплати води и до по-високи приходи за социалноосигурителните и данъчните системи. Тези ефекти трябва да бъдат анализирани внимателно.

4.4. Предлаганата директива обаче има за цел да фиксира ориентировъчен праг на равнище ЕС като референтна стойност за законоустановените минимални работни заплати в държавите, където такива съществуват. Като се има предвид, че работните заплати представляват заплащане за извършена работа, може да се вземат под внимание и други фактори, като например прага на бедност, минималния достоен стандарт на живот, издръжката на живота във всяка държава. Тези елементи са ключовите основни фактори при определянето на законоустановените и колективно договорените минимални работни заплати в държавите от ЕС. Следва да се прави ясно разграничение между определянето на минималната работна заплата и увеличаването на работните заплати.

4.5. С изключение на покупателната способност, изложените критерии относно адекватността на минималните работни заплати са критерии, свързани с разпределението на работните заплати и тяхното развитие. Те засягат най-общо аспекти на неравенството, а не защитата на най-уязвимите работници. „Минималните работни заплати следва да бъдат справедливи по отношение на разпределението на заплатите в различните държави и тяхното равнище следва да бъде адекватно и спрямо реалното изражение на цените, за да дават възможност за достоен жизнен стандарт, като същевременно се гарантира устойчивостта на компаниите, предоставящи качествени работни места“<sup>(14)</sup>.

## 5. Обществени поръчки

5.1. Член 9 от директивата включва разпоредби за работниците, наемани на работа в рамките на обществени поръчки и възлагане на дейности на подизпълнители, като приканват държавите членки да спазват минималните работни заплати във всички проекти за обществени поръчки. В съответствие с Директива 2014/23/ЕС<sup>(15)</sup>, Директива 2014/24/ЕС<sup>(16)</sup> и Директива 2014/25/ЕС<sup>(17)</sup> на Европейския парламент и на Съвета разпоредбата задължава всички изпълнители да се съобразяват с приложимото равнище на минималните работни заплати, независимо дали те са законоустановени или са определени с колективни трудови договори. Тази разпоредба е в съответствие и с някои решения на Съда на ЕС и по-специално с решението RegioPost от 2015 г. (дело C-115/14)<sup>(18)</sup>. Държавите членки разполагат с възможността да отхвърлят тържни оферти за обществени поръчки от изпълнители, които не поемат задължение да плащат на работниците регулираните на местно равнище или колективно договорените минимални ставки на заплащане, както е посочено в член 70 от Директива 2014/24/ЕС и член 3 от Директивата относно командироването на работници<sup>(19)</sup>. ЕИСК вече призова при договорите за обществени поръчки да се зачитат изцяло колективните трудови договори, а търговските споразумения да бъдат прекратявани в случай на неспазване на основните и актуалните конвенции на МОТ. ЕИСК призова също така за санкциониране, включително изключване от участие в обществени поръчки и публично финансиране, на предприятията, които не изпълняват задълженията за надлежна проверка в предложения инструмент за задължителна надлежна проверка<sup>(20)</sup>.

## 6. Мониторинг и събиране на данни

6.1. Вече има значителен брой бази данни и анализи относно минималните работни заплати и процесите на колективно договаряне. Предоставянето на надеждни и актуални данни на институциите и социалните партньори може да спомогне за по-добро оценяване и разбиране на реалните тенденции, когато трябва да се вземат решения в тази област. Ето защо ЕИСК призовава ЕК да подпомогне допълнително държавите членки — в сътрудничество със социалните партньори — да продължат да подобряват събирането на данни и да следят развитието на законоустановените минимални работни заплати<sup>(21)</sup>.

<sup>(14)</sup> ОВ С 429, 11.12.2020, стр. 159, параграф 1.5.

<sup>(15)</sup> ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 1.

<sup>(16)</sup> ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 65.

<sup>(17)</sup> ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 243.

<sup>(18)</sup> Дело C-115/14.

<sup>(19)</sup> Вж. Конвенцията на МОТ 94 и ОВ С 429, 11.12.2020 г., стр. 197 и ОВ С 429, 11.12.2020 г., стр. 136.

<sup>(20)</sup> ОВ С 429, 11.12.2020 г., стр. 197, параграф 6.4 и ОВ С 429, 11.12.2020 г., стр. 136, параграф 4.10.

<sup>(21)</sup> ОВ С 429, 11.12.2020 г., стр. 159, параграф 6.4.1.

6.2. В някои държави членки колективните трудови договори са достъпни и се публикуват, а в някои случаи публични уебсайтове дават възможност за извършване на безплатна справка в тях; в други държави членки обаче самите социални партньори, а не властите, притежават и проверяват колективните трудови договори и адекватността на равнищата на работните заплати, и те не са публично достъпни. Въпреки че подкрепя внимателното по-нататъшно развитие на достъпността на данните (който въпрос може е чувствителен, що се отнася до зачитането на автономността на социалните партньори и на колективното договаряне и колективните трудови договори, защитата на данните, лоялната конкуренция и други области), ЕИСК изразява загриженост по повод на възможното увеличаване на административната тежест, особено за МСП и за предприятията с нестопанска цел от социалната икономика, и призовава за постигане на баланс между добавената стойност, произтичаща от задължението за подаване на много подробна информация всяка година, и необходимостта от намаляване на тази тежест във възможно най-голяма степен, когато тази разпоредба се прилага на национално равнище, по-специално, когато става въпрос за необходимостта да се предоставя информация за обхванатите и необхванатите работници с разбивка по пол, възраст, наличие на увреждания, размер на предприятията и сектор. Има нужда от допълнителна яснота и относно необходимостта от докладване на разпределението в децили на минималните работни заплати в държавите с конвенционален подход.

6.3. ЕИСК препоръчва представяните от държавите членки доклади да се разглеждат и оценяват с подходящото участие на социалните партньори в Комитета по заетостта (ЕМСО), като за тази цел може да се създаде специална подгрупа, съставена от представители на националните правителства, националните и европейските синдикални организации и организации на работодателите и експерти, определени от ЕК.

6.4. ЕИСК отбелязва въвеждането в директивата на строги клаузи за запазване на равнището на защита и призовава Европейския парламент допълнително да укрепи някои основни точки в тази област, по-специално:

- в никакъв случай евентуално бъдещо тълкуване на настоящата директива не следва да се използва за подкопаване на добре функциониращи минимални работни заплати или системи на колективни трудови договори;
- никоя разпоредба на директивата не следва да се използва в ущърб на свободата на сдружаване или автономността на социалните партньори;
- няма да бъдат въвеждани законоустановени минимални работни заплати, когато такива не съществуват, освен със съгласието на социалните партньори;
- механизмите за определяне на заплатите са национален прерогатив и никое решение на институциите на Европейския съюз не следва да има за цел пряка намеса в механизмите за определяне на заплатите на национално и дружествено равнище, които остават прерогатив на социалните партньори.

Освен това ЕИСК призовава Европейския парламент допълнително да подчертае, че никоя разпоредба в директивата няма да се тълкува като ограничаваша или накръняваща права и принципи, както са признати в съответните области на приложение от правото на Съюза или международното право и от международни споразумения, по които Съюзът или държавите членки са страни, включително Европейската социална харта и съответните конвенции и препоръки на Международната организация на труда.

Разпоредбата предвижда и държавите членки и социалните партньори да въвеждат закони, подзаконови или административни разпоредби или да прилагат колективни трудови договори, които са по-благоприятни за работниците. ЕИСК подчертава също така необходимостта от гарантиране на спазването на приложимите колективни трудови договори и на ефективното правоприлагане, което е от съществено значение за осигуряването на достъп до защитата на минималната работна заплата и за избягването на нелоялна конкуренция за предприятията.

Брюксел, 25 март 2021 година.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Christa SCHWENG

## ПРИЛОЖЕНИЕ

Следното контрастановище получи най-малко една четвърт от подадените гласове, но беше отхвърлено по време на разискванията (член 43, параграф 2 от Правилника за дейността):

## 1. Заключение

1.1 В своето неотдавнашно становище SOC/632 „Достойни минимални работни заплати в цяла Европа“ ЕИСК признава, че правната ситуация по отношение на евентуална инициатива на ЕС относно минималните работни заплати е изключително сложна. ЕС може да приема правни инструменти относно условията на труд въз основа на член 151 и член 153, параграф 1, буква б) от ДФЕС. Договорът предвижда, че разпоредбите на член 153 не се прилагат спрямо „заплащането“. От друга страна, налице е съдебна практика на ЕС и действащи директиви, които разглеждат въпроса за заплащането като основно условие на труд. Очевидно по този въпрос има различни становища и ЕИСК признава, че Комисията ще трябва да възприеме балансиран и предпазлив подход <sup>(1)</sup>, когато все повече хора призовават Европейската комисия да използва препоръка на Съвета вместо директива <sup>(2)</sup>.

1.2 Освен това ЕИСК също заяви <sup>(3)</sup>, че е важно всяко действие на ЕС да се основава на точен анализ и разбиране на положението и чувствителността в държавите членки и да зачита напълно ролята и автономността на социалните партньори, както и различните модели на колективни трудови правоотношения. Освен това е от съществено значение всяка инициатива на ЕС да запазва моделите в тези държави членки, в които социалните партньори не считат, че са необходими законоустановени минимални работни заплати.

1.3 По-долу ЕИСК посочва причините, поради които предложението на Комисията <sup>(4)</sup> относно адекватни минимални работни заплати в Европейския съюз не следва балансиран и предпазлив подход и защо не може да се разглежда като основано на точен анализ и пълно зачитане на автономността на социалните партньори и различните модели на колективни трудови правоотношения, както беше поискано от ЕИСК.

## 2. Общи бележки

2.1 Заплатите, включително минималните работни заплати, са важен аспект от модела на социалната пазарна икономика на Европейския съюз. Гарантирането на достойни минимални работни заплати във всички държави членки ще спомогне за постигането на редица цели на ЕС, включително сближаване на заплатите във възходяща посока, укрепване на сближаването в социалната и икономическата област, отстраняване на разликите в заплащането между мъжете и жените, подобряване на условията на живот и труд като цяло и гарантиране на еднакви условия на конкуренция на единния пазар. Заплатите представляват заплащане за извършена работа и са един от факторите, които гарантират взаимни ползи за предприятията и работниците. Те са свързани с икономическото положение в дадена държава, регион или сектор. Промените могат да имат отражение върху заетостта, конкурентоспособността и макроикономическото търсене <sup>(5)</sup>.

2.2 ЕИСК припомня посоченото в своята предходна работа <sup>(6)</sup> по отношение на темата за минималните работни заплати — становищата в рамките на ЕИСК се различават. Някои членове на ЕИСК подкрепят гледната точка, че всички работници в ЕС следва да бъдат защитени чрез справедливи минимални работни заплати, които позволяват достоен жизнен стандарт, независимо къде работят. Други членове са на мнение, че определянето на минимални работни заплати е въпрос от сферата на националното равнище, който се разглежда в съответствие със специфичните особености на съответните национални системи.

<sup>(1)</sup> ОВ С 429, 11.12.2020 г., стр. 159, „Достойни минимални работни заплати в цяла Европа“ <https://www.eesc.europa.eu/bg/our-work/opinions-information-reports/opinions/decent-minimum-wages-across-europe>, вж. параграф 6.1.2.

<sup>(2)</sup> Девет държави членки изпратиха писмо до германското и португалското председателство на Съвета на Европейския съюз относно необходимостта от правен анализ и посочиха, че препоръката на Съвета е по-добър правен инструмент, а също и факта, че Европейският съдб на социалните права следва да се прилага, като се зачитат границите на Договорите на ЕС.

<sup>(3)</sup> ОВ С 429, 11.12.2020, стр. 159, параграф 1.11.

<sup>(4)</sup> Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно адекватни минимални работни заплати в Европейския съюз, {SEC(2020) 362 final} — {SWD(2020) 245 final} — {SWD(2020) 246 final}.

<sup>(5)</sup> ОВ С 429, 11.12.2020 г., стр. 159, „Достойни минимални работни заплати в цяла Европа“ <https://www.eesc.europa.eu/bg/our-work/opinions-information-reports/opinions/decent-minimum-wages-across-europe>, вж. параграф 1.4.

<sup>(6)</sup> ОВ С 429, 11.12.2020, стр. 159, параграф 1.2.

2.3 ЕИСК вече е заявявал <sup>(7)</sup> убеждението си, че са необходими допълнителни усилия по отношение на сближаването на заплатите и установяването на минимални работни заплати в държавите членки, като същевременно подчерта, че „компетентността и автономността на националните социални партньори по отношение на процесите на определяне на заплатите трябва да бъдат изцяло зачитани, в съответствие с националните практики“ <sup>(8)</sup>. Тези усилия следва да са насочени и към укрепване на колективното договаряне, което би допринесло и за по-справедливи възнаграждения като цяло.

2.4 ЕИСК подчертава, че равнището на минималната работна заплата представлява основен инструмент на икономическата политика, който трябва да остане сред въпросите за решаване на равнището на държавите членки, за да се отчете по гъвкав начин тяхното политическо, икономическо и социално развитие.

2.5 Както посочва Комисията в своя меморандум, в който разяснява предложените мерки, държавите членки с висок обхват на колективното договаряне постигат по-добри резултати по отношение на по-високите заплати и по-малкия брой нископлатени работници. ЕИСК счита, че успехът на тези модели на колективно договаряне може да бъде обяснен с факта, че държавата не участва нито в определянето на критериите за колективните трудови договори, нито в прилагането им, както и че социалните партньори носят цялостна отговорност и разполагат с пълна независимост и за двете.

#### *Пандемията от COVID-19*

2.6 Още в своето становище SOC/632 ЕИСК заяви, че пандемията от COVID-19 засегна сериозно Европа. Европейският съюз и неговите държави членки все още са изправени пред икономическа рецесия от исторически мащаб с драматични последици за гражданите и предприятията <sup>(9)</sup>. Оттогава положението по-скоро се влоши. Равнището на бизнес инвестициите все още е ниско.

2.7 Все още не се знае какво ще е цялостното въздействие от кризата с COVID-19 върху заетостта, но е ясно, че настоящата криза се очаква да доведе до значително увеличение на безработицата през следващата година. Предизвиканата от COVID-19 криза отслаби финансовото положение на много МСП, което ги прави по-уязвими по отношение на увеличаване на разходите. Ситуацията е сходна в цяла Европа.

#### *Отражение върху заетостта*

2.8 ЕИСК вече е заявявал <sup>(10)</sup>, че друг повод за загриженост е, че една европейска политика за законоустановени минимални заплати би могла да има отрицателни последици за заетостта <sup>(11)</sup>, особено в случая на младите хора и нискоквалифицираните работници, и би могла да доведе до още по-голямо неспазване, което да тласне редица нископлатени работници към неформална заетост <sup>(12)</sup>. Недекларираният труд води до нелоялна конкуренция и влошава социалните и данъчните системи и нарушава правата на работниците, включително правото на достойни условия на труд и минимална работна заплата. ЕИСК изразява съжаление във връзка с липсата на цялостна оценка от страна на Европейската комисия на въздействието на нейното предложение върху заетостта и икономиката като цяло. Директивата относно минималните работни заплати е особено вредна понастоящем, тъй като нашите икономики и общества са изправени пред безпрецедентното предизвикателство, свързано с COVID-19.

### **3. Бележки по настоящото предложение на Комисията**

#### **3.1 Правно основание**

3.1.1 Според предложението на Комисията <sup>(13)</sup> предложената директива се основава на член 153, параграф 1, буква б) от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

3.1.2 ЕИСК отбелязва, че в член 153, параграф 5 от ДФЕС „заплащането, правото на сдружаване или правото да се налага локаут“ се изключват изрично от законодателните правомощия на ЕС в областта на социалната политика. Поради това тези въпроси са изцяло от компетентността на държавите членки.

<sup>(7)</sup> ОВ С 429, 11.12.2020 г., стр. 159, параграф 1.3 и ОВ С 125, 21.4.2017 г., стр. 10.

<sup>(8)</sup> ОВ С 429, 11.12.2020, стр. 159, параграф 1.3.

<sup>(9)</sup> ОВ С 429, 11.12.2020, стр. 159, параграф 1.1.

<sup>(10)</sup> ОВ С 429, 11.12.2020 г., стр. 159, параграф 3.4.8.

<sup>(11)</sup> Въз основа на графика A12.9, стр. 197 от Оценката на въздействието на Комисията.

<sup>(12)</sup> Eurofound (2019 г.) Upward convergence in employment and socioeconomic factors (Възходящо сближаване на заетостта и социално-икономическите фактори).

<sup>(13)</sup> Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно адекватни минимални работни заплати в Европейския съюз, {SEC(2020) 362 final} — {SWD(2020) 245 final} — {SWD(2020) 246 final}.



3.1.3 В ЕИСК има различни мнения относно легитимността на евентуална правна инициатива на ЕС по член 153, особено директива <sup>(14)</sup>. ЕИСК вече е заявявал <sup>(15)</sup>, че сред основните му опасения е фактът, че ЕС няма правомощия да предприема действия в областта на „заплащането“, включително равнищата на заплащане, както и че подобни действия биха могли да бъдат вмешателство в автономността на социалните партньори и да застрашат системите за колективно договаряне, по-специално в държавите членки, в които равнищата на минималната работна заплата се определят чрез колективни споразумения. Освен това съществуват различни мнения относно добавената стойност на действията на ЕС, включително в рамките на самия Комитет: макар мнозинството от членовете на ЕИСК да смятат, че подобни действия биха могли да предоставят добавена стойност, други не са съгласни с това. При всички обстоятелства и като се има предвид, че определянето на минимални работни заплати е национална компетентност, ЕС следва да упражнява внимателно законодателните си правомощия във всяка законодателна инициатива, така че да бъде изцяло спазен принципът на субсидиарност.

3.1.4 Освен това, що се отнася до правното основание, други разпоредби от предложението се отнасят до колективните права, като например насърчаването на колективните трудови договори по различни начини (член 4). ЕИСК отбелязва, че в член 153, параграф 1, буква е) от ДФЕС се съдържа специално правно основание, което обхваща представителство и колективна защита на интересите на работниците и работодателите, включително съвместно вземане на решения при спазване на параграф 5. ЕС разполага с компетентност да законодателят на тази основа само с единодушно решение. ЕИСК е на мнение, че този член е трябвало да се използва по отношение на разпоредбите за насърчаване на колективното договаряне.

3.1.5 Въз основа на горепосочените опасения, подсилени допълнително от факта, че в много случаи формулировката, използвана в заглавието на предложението, в заглавието на някои членове и в техния текст и в преамбюла, не е изцяло съгласувана с действителния обхват на предложението, Комисията следва да обмисли публикуването на препоръка, а не на директива. Това ще осигури така необходимата гъвкавост за държавите членки, за да постигнат целите на предложението, като същевременно се съобразяват със своите системи за определяне на заплатите и зачитат автономността на социалните партньори.

## 3.2 Предмет и приложно поле

3.2.1 В член 1 се посочва, че работниците следва да имат „достъп до защита на минималната работна заплата“ или по закон, или чрез колективен трудов договор. Съгласно член 2 директивата се прилага за работници, които имат трудов договор или трудово правоотношение, както са определени по закон, колективен трудов договор или действаща практика.

3.2.2 Нито една държава членка и нито един работник не са изключени от приложното поле на директивата. В държави, които разчитат изключително на колективното договаряне, при което не всички работници са обхванати от минималната работна заплата и в резултат на това нямат гарантиран достъп до защита на минималната работна заплата — това е равносилно на значителна и неприемлива степен на правна несигурност. ЕИСК се опасява, че директивата, също и по отношение на държавите, които разчитат изключително на колективно договаряне, би могла да бъде изтълкувана като гарантираща права на всички работници да бъдат обхванати от защитата на минималната работна заплата. Това на практика, въпреки уверенията за обратното в член 1, параграф 3, би засегнало непосредствено обхвата на минималната работна заплата в държавите членки и би подтикнало тези държави към всеобщо прилагане на колективни трудови договори. Това би довело до подкопаване, а в дългосрочен план — до промяна на техните модели на пазара на труда.

3.2.3 ЕИСК препоръчва някои разпоредби и понятия в предложението <sup>(16)</sup> да бъдат формулирани по-прецизно, така че да не оставят място за несигурност и за тълкуване от Съда на ЕС. Предметът и обхватът в членове 1 и 2 са приложими за всички държави членки, включително за държавите, в които съществува саморегулираща се система за колективно договаряне. Както беше посочено по-горе, в държави, които разчитат изключително на колективно договаряне, това оставя място за правна несигурност. Освен това трябва да бъдат включени някои корекции за определени случаи, които би трябвало да не попадат в обхвата на предложението — например моряците, за които определянето на заплатите е регламентирано в международни конвенции <sup>(17)</sup>.

## 3.3 Определения

3.3.1 В член 3 от предложението не се прави разграничение между законоустановените минимални работни заплати и минималните работни заплати, предвидени в колективните трудови договори.

<sup>(14)</sup> ОВ С 429, 11.12.2020, стр. 159, параграф 1.8.

<sup>(15)</sup> ОВ С 429, 11.12.2020, стр. 159, параграф 1.9.

<sup>(16)</sup> По-специално във връзка със зачитането на правомощията на социалните партньори.

<sup>(17)</sup> Морската трудова конвенция на МОТ (МОТ, МТК, 2006 г.).



3.3.2 Въпреки че ЕИСК разбира, че в системите на законоустановена минимална работна заплата са необходими критерии за адекватност, определени на национално равнище с участието на социалните партньори, ЕИСК поставя под въпрос еднаквото третиране на двата вида минимални работни заплати в предложението за директива. В случая на системи, които разчитат единствено на колективно договаряне, регулирането на адекватността на минималните работни заплати нарушава автономността на социалните партньори.

3.3.3 ЕИСК припомня, че минималните работни заплати в модели, основани на колективни споразумения, се определят в рамките на преговори между работодатели и служители, които обхващат заплатите и условията на труд в по-общ план. Това означава например, че в тези ситуации „адекватността“ е балансирана по същество спрямо други интереси и други части на колективния трудов договор, докато законоустановените минимални работни заплати са извън неговия обхват.

#### 3.4 *Насърчаване на колективното договаряне за определяне на работните заплати*

3.4.1 В член 4 от държавите членки се изисква да предприемат мерки за укрепване на капацитета на социалните партньори за участие в колективно договаряне за определяне на работните заплати на секторно или междуотраслово равнище. Предлага се пределно равнище от 70 % за обхвата на колективното договаряне.

3.4.2 ЕИСК е изтъквал в свое предходно становище<sup>(18)</sup>, че добре функциониращите системи за колективно договаряне, по-специално за секторно колективно договаряне, играят решаваща роля за осигуряването на справедливи и адекватни работни заплати в цялата структура на възнагражденията, включително на законоустановени минимални работни заплати, когато такива съществуват.

3.4.3 ЕИСК подчертава, че трябва да се гарантира, че всяка държава членка — в съответствие със своите национални условия и система на колективни трудови правоотношения — може да решава, на първо място, каква е целта за подходящ обхват, и на второ място, какви мерки следва да бъдат предприети на национално равнище, ако нивото падне под национално определената цел.

3.4.4 Освен това ЕИСК се опасява, че предложената обвързваща цел (обхват от 70 %) би отслабила социалните партньори в дългосрочен план, тъй като в някои държави един от начините за постигане на тази цел би бил въвеждането на система за автоматично разширяване на обхвата на колективните трудови договори за всички предприятия и работници, с което ще се намали ролята на социалните партньори и ще се отслаби колективното договаряне.

#### 3.5 *Адекватност*

3.5.1 В член 5, параграф 2 се посочват националните критерии, които държавите членки трябва да използват при определянето на законоустановените минимални работни заплати. Тези критерии включват например покупателната способност, темпа на растеж на brutните работни заплати и развитието на производителността на труда. В съображение 21 се посочва, че показатели, като „например 60 % от brutната медианна работна заплата и 50 % от brutната средна работна заплата, може да спомогне за насочването на оценката на адекватността на минималната работна заплата спрямо brutното равнище на заплатите.“ Тези показатели обаче засягат по-общо аспекти на неравенството, а не защитата на по-уязвимите работници.

3.5.2 ЕИСК изразява загриженост, че въпреки уверенията на Комисията в обяснителния меморандум, предложението има за цел да окаже въздействие върху равнището на минималната работна заплата, а оттам и върху равнището на заплащане. Освен това в изявленията в обяснителния меморандум се пояснява, че директивата следва да даде възможност за достоен живот, да намали бедността сред работещите и да създаде по-равнопоставени условия на конкуренция. ЕИСК счита, че тези разпоредби засягат равнището на минималните работни заплати, което изостря опасенията му относно валидността на правното основание и избора на правен инструмент.

3.6 ЕИСК отбелязва, че предложението излиза извън рамките на разпоредбите на член 18, параграф 2 от Директива 2014/24/ЕС за обществените поръчки. В него се посочва, че държавите членки гарантират, че икономическите оператори спазват приложимите задължения в областта на трудовото право, установени, наред с другото, с колективни споразумения. В предложението към член 9 от предложението думата „приложимо“ не е включена. Вследствие на това по член 9 се разбира, че при обществените поръчки винаги следва да се изискват работните заплати, определени с колективни трудови договори. Това поставя въпроса дали намерението на Комисията е да се надхвърлят рамките на Директива 2014/24/ЕС, като при всички обществени поръчки винаги се изисква работна заплата съгласно колективен трудов договор.

<sup>(18)</sup> ОВ C 429, 11.12.2020, стр. 159, параграф 3.3.10.

### 3.7 Мониторинг и събиране на данни

3.7.1 В член 10 от държавите членки се изисква да докладват, наред с другото, данни относно обхвата на колективното договаряне и равнището на минималните работни заплати. Държавите членки трябва също така да гарантират прозрачност и публична достъпност на колективните трудови договори както по отношение на заплатите, така и по отношение на други разпоредби. След това минималните работни заплати ще бъдат оценени от Комисията и Комитета по заетостта към Съвета.

3.7.2 При моделите на пазара на труда, основани изключително на колективно договаряне, адекватността на заплатите не се проверява от държавата или от правителствена агенция. Тези споразумения са собственост и се тълкуват единствено от социалните партньори. Би било неприемливо равнищата на заплащане в колективните трудови договори да подлежат на преразглеждане. Освен това във връзка с автономността на социалните партньори се поставя под въпрос задължаването им да правят споразуменията достъпни и прозрачни в общ план, особено предвид факта, че споразуменията могат да се тълкуват и преразглеждат единствено от социалните партньори. ЕИСК припомня също така, че колективните трудови договори невинаги съдържат минимални равнища на заплатите или минимални работни заплати. Освен това задълженията за докладване са много трудоемки и в някои части изискванията за данните са неизпълними.

#### Резултат от гласуването:

Гласове „за“: 106

Гласове „против“: 147

Гласове „въздържал се“: 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 — Устойчивост на доставките на суровини от критично значение: начертаване на пътя към по-голяма сигурност и устойчивост“**

(COM(2020) 474 final)

(2021/C 220/17)

Докладчик: **Dumitru FORNEA**

Съдокладчик: **Michal PINTÉR**

|                                |                                                             |
|--------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| Консултация                    | Европейска комисия, 23.9.2020 г.                            |
| Правно основание               | член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз |
| Решение на Пленарната асамблея | 28.10.2020 г.                                               |
| Компетентна секция             | Консултативна комисия по индустриални промени (CCMI)        |
| Приемане от секцията           | 5.3.2021 г.                                                 |
| Приемане на пленарна сесия     | 25.3.2021 г.                                                |
| Пленарна сесия №               | 559                                                         |
| Резултат от гласуването        |                                                             |
| („за“/„против“/„въздържал се“) | 258/0/3                                                     |

## 1. Заключение и препоръки

1.1. Съобщението на Европейската комисия представлява стъпка напред, като предоставя ясна пътна карта с инициативи и мерки, които да бъдат предприети на равнище ЕС; поради това ЕИСК препоръчва Европейският парламент и Съветът да подкрепят този подход за подобряване на устойчивостта на ЕС по отношение на суровините от критично значение.

1.2. ЕИСК е убеден, че предложените от ЕК мерки могат да допринесат за сигурността на доставките на суровини от критично значение и по този начин за поддържането и развитието на промишлена и технологична база в ЕС. Те могат да способстват и за изграждането на съществен капацитет за научноизследователска и развойна дейност, което ни дават възможност да изпълним амбициозните цели на Европейския зелен пакт, като същевременно осигуряваме нови постоянни и достойни работни места и справедлив преход в общностите, засегнати от индустриалната промяна.

1.3. ЕИСК изцяло подкрепя екологичния преход на енергийния сектор и счита, че добивът на суровини, необходими за внедряването на екологосъобразни технологии, е основна стъпка. Тези материали, например метали и минерални суровини, са основни елементи за създаването на стабилна инфраструктура за доставката на водород или „зелена“ електроенергия. Производството на екологични видове енергия и екологични енергоносители ще даде възможност за декарбонизация на добивната и преработвателната промишленост, като по този начин се създава печеливша за всички ситуация.

1.4. Проучването е високорискова дейност, която увеличава значително капиталовите разходи. Намалването на риска чрез гаранции по заеми и амортизационни режими може да спомогне много за инвестициите. Други фискални стимули са данъчните кредити и държавните помощи. В световен мащаб тези механизми се използват широко за добив и преработване, но не и в ЕС. В Европа обаче има едно изключение (Финландия), която е въвела национално подпомагане под формата на рискови фондове. Подобни инициативи следва да се въвеждат на европейско равнище.

1.5. Като се основава на използваните понастоящем най-добри практики, техники и технологии, ЕИСК предлага ЕС да разработи рационализирана процедура за издаване на разрешения за миннодобивни дейности. Примерът с други инфраструктури от критично значение, като енергийните мрежи, използващи възобновяеми източници, и др., проправи пътя към повишаване на доверието в рационализираните процедури. Рационализираната процедура не предreshава резултата от който и да е процес на вземане на решения, а цели да подобри навременността, предвидимостта и прозрачността на екологичния преглед и процедурите за издаване на разрешения за инфраструктурните проекти, изпълнявани по този метод.

1.6. ЕИСК счита, че наличието на подходящи инструменти за финансиране, които улесняват екологичния преход за рудодобивния и преработвателния сектори, е от първостепенна важност. Същевременно е от решаващо значение да се инвестира (например чрез програмата „Хоризонт 2020“) в рециклирането на суровини от критично и стратегическо значение.

1.7. ЕИСК вече призна значението на кръговостта за икономиката на ЕС. За кръговата икономика е от съществено значение да се затвори кръгът на материалите в Европа. Затова износът на отпадъци, съдържащи ценни материали, чиято преработка в ЕС би могла да спомогне за намаляване на емисиите на парникови газове на Съюза, следва да се оценява внимателно и да се осъществява само когато е полезен от гледна точка на устойчивостта. Поради това ЕИСК подкрепя бързото и ефективно преразглеждане на действащите инструменти като Регламента относно превода на отпадъци.

1.8. ЕИСК счита, че предложението за картографиране на потенциалните доставки на вторични суровини от критично значение от запасите и отпадъците на ЕС е ключово действие за подобряване на устойчивостта на ЕС по отношение на суровините. Поради това призоваваме Комисията да превърне това картографиране в приоритет и да го осъществи до края на 2021 г. вместо в предвидения понастоящем краен срок — 2022 г.

1.9. Комитетът счита, че съществува необходимост от премахване на пречките в законодателството и разпоредбите относно използването и превода на вторични суровини на местно равнище. Проблемите, свързани с околната среда, здравето и безопасността, които имат отношение към търговията с опасни потоци от такива материали, трябва обаче да се наблюдават внимателно и да се прилага законът. Трябва да бъде намерен баланс между строгите и бързите процедури, така че да не се затрудняват превозът, рециклирането и повторното използване на вторични суровини на местно равнище. Има много примери за това как възможностите за рециклиране се ограничават от формалности<sup>(1)</sup>.

1.10. ЕИСК подчертава, че е важно да се включат нови измерения в използваната методология за редовна оценка на списъка на минералните суровини от критично значение. За да се оцени „етичното измерение“, следва да се определят подходящи критерии за проверка дали в световните вериги за доставки на тези видове суровини се спазват етичните принципи. Тези принципи следва да бъдат съобразени с Всеобщата декларация за правата на човека<sup>(2)</sup>, Ръководните принципи на ООН за правата на човека<sup>(3)</sup>, включително основните трудови права на МОТ, Декларацията за основните принципи и права в областта на труда, която включва основните трудови стандарти и Декларацията за МНП<sup>(4)</sup>, както и с целите на ООН за устойчиво развитие<sup>(5)</sup>. Освен това следва да се вземат предвид търговията и ситуацията на световния пазар на суровини, като се подобри оценяването на условията за търговия, свързани с всяка суровина. Подходът, възприет понастоящем от методологията за оценка на пречките пред търговията, е твърде общ показател. Следва да се отчитат по-добре пречките пред търговията и олигополите.

1.11. ЕИСК подчертава необходимостта от координация между националните системи за образование, обучение, преквалификация и сертификация с цел запазване и предоставяне на достатъчен капацитет за обучение на специалисти в областите, които допринасят за укрепването на критичната и стратегическата устойчивост по отношение на суровините. ЕС трябва да подобри обучението на специалисти в съответствие с ускореното развитие на цифровата революция и да предостави професионални възможности на тези, които участват в гарантирането на сигурността на доставките и преработката на тези минерални суровини, които са от съществено значение за функционирането на развитите икономики.

1.12. Във връзка с политиките за укрепване на критичната и стратегическата устойчивост по отношение на суровините ЕИСК отбелязва колко е важно да има технологичен и промишлен капацитет в ЕС, който да замени тези минерални суровини в случай на траен недостиг. Необходимо е да се засили ролята на съответните европейски институции при планирането на значителни и постоянни инвестиции в научноизследователски и развойни програми, за да се открият нови материали и процеси, които да гарантират обосновано заместване.

<sup>(1)</sup> Например различните държави членки прилагат различни методи за класификация, с които оценяват дали свойствата на отпадъците са опасни или не. Това създава ненужна бюрокрация — прекалено много документи; дълги процедури; липса на координация между органите — и ненужна административна тежест поради финансовите гаранции, свързани с превода на отпадъци и зависещи от класификацията на отпадъците.

<sup>(2)</sup> Всеобща декларация за правата на човека.

<sup>(3)</sup> Ръководни принципи на ООН за бизнеса и правата на човека.

<sup>(4)</sup> Тристранна декларация на МОТ относно принципите за многонационалните предприятия и социалната политика.

<sup>(5)</sup> Цели на ООН за устойчиво развитие.

1.13. ЕИСК настоява Европейската комисия да вземе предвид по убедителен начин и с уважение нуждите и стремежите на развиващите се страни, които доставят суровини, като насърчава и подкрепя предприятията, които ясно зачитат икономическите, социалните и екологичните интереси на тези страни и тяхното население. Комисията следва да разработи формула за „равнопоставени условия на партньорство“, която насърчава доверието, трайността, сигурността, надеждността и взаимното уважение в общия интерес на търговските партньори.

1.14. ЕИСК подчертава значението на разширяването на определението и парадигмата на суровините от критично значение. Традиционно под суровини от критично значение се разбираха материали, идващи главно от миннодобивния сектор. Това е твърде тесен обхват и ограничава растежа на екологичните видове енергия. Днес материалите на основата на дървесина могат да бъдат използвани ефективно за много повече приложения, отколкото в миналото. От текстилния сектор до новите технологии за производство на по-леки и по-екологосъобразни батерии, това е област, която напредва с голяма скорост. Биоикономиката има уникални възможности за повишаване на устойчивостта на икономиката на ЕС и осигуряване на геополитическа стабилност за нашия континент. Използването на възобновяеми материали би спомогнало и за смекчаване на последиците от изменението на климата, тъй като позволява емисиите от изкопаеми горива да се запазят в земята, с което се създава екологична устойчивост в сектора на изкопаемите горива.

## 2. Контекст на становището

2.1. Секторът на суровините осигурява около 350 000 работни места в ЕС, но в производствените сектори надолу по веригата има над 30 милиона работни места, които зависят от надеждния и безпрепятствен достъп до минерални суровини. През 2018 г. зависимостта на ЕС от вноса на метали беше в диапазона от 75 % до 100 % в зависимост от метала, а над половината от нуждите на Съюза от енергия се удовлетворяват от нетен внос. Цените на суровините са изключително непостоянни, а ресурсите представляват най-големия дял от разходите на промишлеността за материали за влагане <sup>(6)</sup>. Въпреки това отраслите в ЕС, които зависят от суровини, са осигурили 206 милиарда евро добавена стойност <sup>(7)</sup>.

2.2. Световната банка прогнозира, че търсенето на метали и минерални суровини ще се увеличи пропорционално в съответствие с амбициите по отношение на климата. ОИСР прогнозира, че използването на материали в световен мащаб ще се удвои до 2060 г. Използването на метали ще нарасне със 150 %, от 8 на 20 милиарда тона до 2060 г. ОИСР прогнозира също, че нарастването на използването на материали и процесите на добиването и преработването им вероятно ще доведат до увеличаване на натиска върху ресурсите на планетата и ще постави под въпрос постигнатото благосъстояние. Това може да причини екологични и социални проблеми, замърсяване, загуба на биологично разнообразие и земя, и др.

2.3. Делът на ЕС в световното производство на минерални суровини е под 5 %. Китай осигурява 66 % от литиевите акумулаторни батерии. ЕС осигурява по-малко от 1 %. В световен мащаб ЕС произвежда по-малко от 1 % от горивните клетки и 1 % от суровините за вятърна енергия <sup>(8)</sup>. Китай има почти пълен монопол по отношение на компонентите за фотоволтаици (PV). ЕС осигурява 1 % от силициевите фотоволтаични модули. От значение за роботиката са 44 материала, като ЕС произвежда само 2 % от тях, а Китай доставя 52 %.

2.4. Успехът при трансформирането на икономиката на ЕС и постигането на целите на Съюза в областта на климата до 2030 г. и 2050 г. зависят от осигуряването на устойчиви доставки на суровини от критично и стратегическо значение. Минералите, металите и авангардните материали са от решаващо значение за чистата енергия, екологосъобразните технологии и мобилността. Без тях прилагането и напредъкът на чистите и цифровите технологии ще се забавят, както и изпълнението на Програмата до 2030 г. за целите за устойчиво развитие. ЕС трябва да действа, за да намали външната зависимост, да диверсифицира своите вериги на доставки и да инвестира в съоръжения за рециклиране. Ако не постигне успех, оцеляването на европейските работни места и отрасли ще бъде застрашено.

## 3. Действия на Комисията във връзка със суровините

3.1. На 3 септември 2020 г. в съобщението на ЕК *„Устойчивост на доставките на суровини от критично значение: начертаване на пътя към по-голяма сигурност и устойчивост“* бяха представени десет мерки в подкрепа на сигурните и устойчиви доставки на суровини. В съобщението се подчертава важноста на постигането на отворена стратегическа автономност в ЕС посредством следните елементи: диверсификация на външните доставчици на ЕС; намаляване на прекомерната зависимост посредством кръговост и ефективно използване на ресурсите, и добив и преработване на местно

<sup>(6)</sup> Индекс за суровините за 2018 г.

<sup>(7)</sup> Euromines.

<sup>(8)</sup> UNEP/IRP.

равнище; повишаване на капацитета за местни доставки; създаване на устойчиви вериги на доставки за промишлените екосистеми в ЕС; укрепване на устойчивите и отговорни доставки; създаване на алианс за суровините и програми в областта на научноизследователската и развойната дейност; увеличаване на възможностите за финансиране; увеличаване на капацитета в областта на минното дело; повишаване на капацитета за проучване; оценяване на въздействието върху околната среда; насърчаване на международната търговия и партньорствата.

3.2. На 11 март 2020 г. с публикуването на съобщението на ЕК *„Нов план за действие относно кръговата икономика за по-чиста и по-конкурентоспособна Европа“* се подчерта, че е важно да се създаде пазар за вторични суровини и да се отчитат етичното снабдяване със суровини и сигурността на доставките.

3.3. На 10 март 2020 г. в съобщението на ЕК относно *„Нова промишлена стратегия за Европа“* се подчерта значението на всички промишлени вериги за създаване на стойност в ЕС. Гарантираните доставки на чиста и достъпна енергия и суровини са ключова стъпка към намаляването на въглеродния отпечатък на промишлеността, като по този начин се ускорява преходът.

3.4. На 11 декември 2019 г. ЕК публикува своето съобщение *„Европейският зелен пакт“*, което е новата стратегия за растеж на ЕС, целяща превръщането на настоящата икономика в ресурсно ефективна, конкурентоспособна и неутрална по отношение на климата икономика. В съобщението се подчертава важността на стратегическата сигурност на достъпа до ресурси, за да бъде изпълнен Зеления пакт. Преходът ще се нуждае от устойчиви доставки на всички суровини, които са необходими за чисти и цифрови технологии.

#### 4. Общи бележки

4.1. ЕИСК приветства и подкрепя усилията и действията на Европейската комисия за увеличаване на сигурността на доставките на суровини. Приетите през последните 15 години становища от Консултативната комисия по индустриални промени на ЕИСК, както и сътрудничеството с Комисията по този въпрос, потвърждават интереса и ангажимента на организираното гражданско общество в ЕС по отношение на непрекъснатото развитие на Европейското партньорство в областта на суровините.

4.2. Във връзка с това е необходимо да се разработят конкретни предложения и мерки, които да проправят пътя към постигането на по-голяма сигурност и устойчивост, както е предвидено в Съобщението на Европейската комисия относно суровините от критично значение. Освен това призоваваме Комисията да обмисли подходящи действия по отношение на всички суровини, които са от значение за промишлеността и икономиката на ЕС, за да се избегнат допълнителни зависимости.

4.3. Инициативата за суровините, стартирана от Европейската комисия през 2008 г., прокара пътя за структурирани и координирани действия на равнището на съответните европейски институции както за повишаване на информираността на европейските граждани относно необходимостта от гарантиране на сигурността на доставките на суровини от критично и стратегическо значение за европейските отрасли, така и за предприемане на конкретни действия в това отношение на равнището на ЕС и на държавите членки.

4.4. Европейската технологична платформа за устойчиви минерални ресурси (официално призната през 2008 г.), Европейското партньорство за иновации в областта на суровините (2012 г.), Европейският институт за иновации и технологии — суровини (2015 г.), Европейският алианс за акумулаторните батерии (2017 г.), Европейският алианс за суровините (септември 2020 г.) или годишните дейности в рамките на Европейската седмица на суровините бяха успешни инициативи на Комисията и важни работни инструменти на Европейския съюз в рамките на постоянните му усилия за намиране на технологичните, законодателни и административни решения, необходими за приемане на съгласуван план за действие на ЕС в областта на суровините. Тези инициативи обаче можеха да бъдат засилени и ЕИСК призовава Комисията да оцени стриктно работата, резултатите и ефективността на посочените платформи на алиансите и да представя редовно (ежегодно) резултатите на ЕИСК. Като представители на гражданското общество трябва да бъдем информирани дали този подход действително води до осезаеми резултати в реализирането на напредък и постигането на целта за устойчивост по отношение на суровините.

4.5. Съобщението на ЕК е преди всичко с европейска насоченост, което е напълно разбираемо, тъй като основният въпрос е доставката на суровини за европейската икономика. Въпреки това ЕИСК счита, че ЕК следва да вземе предвид потребностите и интересите на хората и икономиките в страните, от които суровините ще се изнасят за Европа, особено при положение че често говори за „европейски ценности“, „глобална отговорност“ и глобални „цели за устойчиво развитие“. Важно е също така



да се има предвид, че някои държави от Европейското икономическо пространство, които не са членки на ЕС, са богати на минерални ресурси, и че стратегиите за суровините, стратегическите партньорства и достъпът до финансови инструменти за екологичния преход на миннодобивния сектор следва да бъдат предоставени и на тези държави.

4.6. Целта за повишаване на устойчивостта на ЕС по отношение на суровините от критично и стратегическо значение е неразривно свързана с усилията на ЕС за поддържане на силна промишлена и технологична база, която да върви в крак с цифровата революция и глобалните предизвикателства, свързани с изменението на климата и опазването на околната среда. От решаващо значение е ЕС да постигне успех в този процес. ЕИСК вече е подчертал, че „слънчевите панели, вятърните паркове и акумулаторните батерии са от решаващо значение за нашия нов промишлен модел. Те обаче също изискват суровини, които се контролират от нашите конкуренти на международната сцена. Промислената политика трябва да върви ръка за ръка със стабилна търговия и външна политика, които от своя страна трябва да осигурят достъп до тези ресурси“<sup>(9)</sup>.

4.7. Политиките в областта на суровините трябва, наред с други политики, да допринасят положително за гарантиране на доставките за европейските отрасли, за задоволяване на търсенето на продукти и услуги на ЕС, за опазване на околната среда и ограничаване на въздействието на човешките дейности върху климата и за създаване на достойни работни места. Тези ползи — икономически, екологични и социални — следва да бъдат разпределени равномерно в целия ЕС. Важно е вниманието да бъде насочено не само към суровините, класифицирани като „критични“ в съответствие с методологията, предложена от Европейската комисия. Суровините, които са съществена част от много вериги за създаване на стойност и чийто добив също е свързан с получаването на суровини от критично значение, следва да бъдат признати за суровини от стратегическо значение.

4.8. Постоянното и предвидимо търсене в ЕС на суровини от критично и стратегическо значение е основно условие за укрепване на местните и световните търговски отношения и вериги на доставки. Тъй като търсенето на суровини постоянно нараства, ЕС следва също така да продължи да увеличава капацитета си за снабдяване на национално и международно равнище. Надеждността и предвидимостта на веригите за доставка са ключови за поддържането на промишленото производство и свързаната инфраструктура в държавите членки, но и необходимо предварително условие за засилване на устойчивостта на ЕС по отношение на суровините от критично значение.

4.9. Нуждата от суровини от критично и стратегическо значение е един от показателите, които ни позволяват да оценим и установим вида на промишления производствен капацитет на ЕС, както и потребностите от образование, обучение, преквалификация, учене през целия живот и сертификация, които следва да поддържа в ЕС, за да се справяме със световната конкуренция и да избягваме не само зависимостта от определени суровини, но и зависимостта в областта на иновациите, научните изследвания и технологичното развитие.

4.10. Технологичният и промишленият капацитет за замяна на суровините от критично значение се счита за важен за укрепване на устойчивостта, но не е възможно той да бъде постигнат за кратко време и без значителни и постоянни инвестиции в научноизследователска и развойна дейност за откриване на нови материали. В сравнение с динамичното развитие в Китай може да се каже, че устойчивостта на ЕС по отношение на суровините от критично значение може да бъде засилена чрез изпълнението на амбициозни проекти за свързване и модернизиране на трансевропейската транспортна, енергийна и ИКТ инфраструктура. Всичко това може да бъде направено в контекста на Европейския зелен пакт, като по този начин се поддържа достатъчно високо търсене на такива суровини в ЕС, което да стабилизира световните вериги на доставки, водейки до приток на нови инвестиции не само към отраслите, които обработват тези материали, но и към програмите за научноизследователска и развойна дейност за заместване на суровините от критично значение.

## 5. Конкретни бележки

5.1. Съобщението на ЕК представлява стъпка напред, като предоставя ясна пътна карта с инициативи и мерки, които да бъдат предприети на европейско равнище; поради това ЕИСК препоръчва Европейският парламент и Съветът да подкрепят този подход за подобряване на устойчивостта на ЕС по отношение на суровините от критично значение.

5.2. Въпреки че инвестициите в устойчив миннодобив създават предлагане, работни места и икономически напредък, те трябва да гарантират и социално-икономически и екологични подобрения въз основа на корпоративната социална отговорност. Основното безпокойство е свързано с начина, по който да се постигне баланс между насърчаването на устойчивия миннодобив в Европа и осигуряването на приемане от обществото. Повишаването на осведомеността на гражданите е от първостепенно значение.

<sup>(9)</sup> ОВ С 364, 28.10.2020 г., стр. 108.

*Европейският зелен пакт, целите в областта на климата до 2030 г. и 2050 г. и търсенето на суровини*

5.3. Една чиста и кръгова икономика има потенциала да намали зависимостта ни от вносни материали и енергия, да намали отрицателното въздействие на ЕС върху здравето и околната среда, да разработи бъдещи икономически модели и да създаде повече работни места на местно равнище. Тя ще спомогне и за подобряване на самостоятелното задоволяване на нуждите и за справяне с разкритите от пандемията от COVID-19 проблеми, свързани с устойчивостта по отношение на световните вериги на доставки. ЕИСК вече отправи призив за ясна стратегия, която да превърне ЕС „в световен лидер в областта на кръговата икономика и чистите технологии. Той ще работи за декарбонизирането на енергоемките промишлени отрасли“<sup>(10)</sup>.

5.4. В съобщението на ЕК не се споменава или разглежда дълбоководният добив на полезни изкопаеми<sup>(11)</sup> и не се допринася за това да се промени представата, че добивните отрасли не са екологосъобразни. Има случаи, когато те са „екологосъобразни“ благодарение на устойчиви миннодобивни практики.

5.5. Комисията заявява, че отпадъците от миннодобивната промишленост са богати на суровини от критично значение и може да създадат нови икономически дейности. Това, което обаче не е ясно, е нивото на необходимите инвестиции, както и равнището на приемане от обществото за подобно действие. Икономическите възможности, предлагани от суровините от критично значение в отпадъците от миннодобива, са свързани не само с мините за добив на въглища, но и на други руди като желязо, цинк или никел.

5.6. Увеличаването на капацитета за рециклиране, добив и преработване на метали е от съществено значение за развитието на екологичните и чисти технологии, необходими за прехода към екологична енергия, а в по-широка степен и за екологичния индустриален преход. Оползотворяването на материалите от стратегическо и критично значение е от ключова важност и затова трябва да бъдат внедрени иновативни технологии за сортиране и третиране на отпадъците. И двата пътя на ЕС за набавяне от местния пазар — добиване и повторно използване — трябва да се насърчават по подходящ начин и да се подкрепят финансово.

*Списък на суровините от критично значение за ЕС — методология за оценка*

5.7. Списъкът на суровините от критично значение в ЕС следва да се преразглежда на всеки две години въз основа на новите технологични разработки. Европейската комисия споменава мониторинга на представените в настоящото предложение действия. Необходими са оценки на въздействието с възможност за промяна/регулиране.

5.8. В съобщението Комисията подчертава, че периодично оценяваният списък на суровините от критично значение е важен и за насърчване на устойчиво и отговорно набавяне. Поради това методологията, използвана за периодична оценка на този списък, следва да бъде оценена отново по отношение на съответствието с Всеобщата декларация за правата на човека<sup>(12)</sup>, ръководните принципи на ООН за бизнеса и правата на човека<sup>(13)</sup>, включително основните трудови права на МОТ, Декларацията за основните принципи и права в областта на труда, която включва основните трудови стандарти, и Тристранната декларация за принципите относно многонационалните предприятия и социалната политика<sup>(14)</sup>, както и с целите на ООН за устойчиво развитие<sup>(15)</sup>.

5.9. В методологията за периодична оценка на списъка на суровините от критично значение трябва ефективно да се вземат предвид рисковете от нарушаване на правата на човека (включително свързани с бизнеса нарушения на правата на човека в GVC<sup>(16)</sup>) или от унищожаване на околната среда в потенциалните държави производители. Затова трябва да се намерят подходящи критерии, които да се включат в методологията за оценка. Това е от първостепенно значение, като се има предвид, че комисарят на ЕС по въпросите на правосъдието работи по директива за задължителна надлежна проверка, която ще бъде представена през първата половина на 2021 г.

5.10. Под суровини от критично значение като цяло се разбира материали, идващи от миннодобивния сектор, но тази категория обхваща много повече. Така например материалите на основата на дървесина могат да бъдат използвани ефективно за много повече приложения, отколкото в миналото: от текстилния сектор до новите технологии за производство на по-леки и по-екологосъобразни батерии, това е област, която напредва с голяма скорост. Освен това биоикономиката има уникални възможности за повишаване на устойчивостта на икономиката на ЕС и осигуряване на геополитическа стабилност за нашия

<sup>(10)</sup> ОВ С 364, 28.10.2020 г., стр. 108.

<sup>(11)</sup> На Международния орган за морското дъно е възложена задачата да направи добива на морското дъно законово и практически възможен.

<sup>(12)</sup> Вж. бележка под линия 2.

<sup>(13)</sup> [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR\\_EN.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf).

<sup>(14)</sup> Вж. бележка под линия 4.

<sup>(15)</sup> Вж. бележка под линия 5.

<sup>(16)</sup> Световни вериги за създаване на стойност.

континент. Използването на възобновяеми материали същевременно би спомогнало за смекчаване на последиците от изменението на климата и позволява емисиите от изкопаеми горива да се запазят в земята, с което се създава екологична устойчивост в сектора на изкопаемите горива.

#### *Картографиране на суровините в ЕС*

5.11. Предложението за картографиране на потенциалните доставки на вторични суровини от критично значение от запасите и отпадъците на ЕС е ключово действие за подобряване на устойчивостта на ЕС по отношение на суровините. Поради това Комисията трябва да превърне това картографиране в приоритет и да го осъществи до края на 2021 г. вместо в предвидения понастоящем краен срок — 2022 г., като направи наличните данни добре известни на заинтересованите страни и гражданите.

5.12. Като се има предвид настоящата липса на преглед и информация относно наличието на вторични суровини в рамките на ЕС, проследяването на материалите от стратегическо и критично значение — както на тези, които са специфични за даден сектор, така и на междусекторните — трябва да се извършва като приоритетно действие, включително чрез използване на цифрови инструменти и големи информационни масиви.

#### *Минно дело, свързани с него утения и „социалният лиценз“ за функциониране*

5.13. Дейностите по миннодобив и добив от кариери на суровини са от съществено значение по отношение на намаляването на риска при доставките, например набавяне на материали за внедряването на нисковъглеродни технологии и за селското стопанство, и на увеличаването на устойчивостта на производствените вериги за създаване на стойност. Европейският рудодобивен сектор може да осигури наличието на важни материали, необходими за настоящите и бъдещите технологии за създаване на неутрална по отношение на климата, ориентирана към услугите и благосъстоянието, кръгова икономика с ефективно използване на ресурсите, в която суровините се набавят по устойчив и отговорен начин.

5.14. Освен това миннодобивът в Европа функционира при най-високите екологични и социални стандарти в сравнение с държавите извън ЕС. В Европа този отрасъл е ангажиран да допринася значително за смекчаването на последиците от изменението на климата: в него не само непрекъснато се проучват методи за декарбонизация с цел ефикасно и ефективно да се удовлетвори постоянно нарастващото търсене на ресурси, но и се дава и възможност на други икономически дейности да подобряват екологичните си показатели.

5.15. Факт е, че има изключително малко примери за износ на суровини в развиващите се страни, водещ до устойчиво икономическо и социално развитие, от което биха се възползвали широки слоеве от населението. Вместо това ситуацията често води до социална експлоатация и замърсяване на околната среда. От това обикновено печелят само малък брой облагодетелствани.

5.16. Суровините трябва не само да служат за гарантиране на икономическия просперитет в Европа, но и да бъдат основа за устойчиво, т.е. социално и екологично съвместимо икономическо развитие в страните на произход. В този смисъл ЕС следва да стане проактивен и ясно да подкрепя всички възможни усилия на предприятията, които преминават от предишната политика на едностранно осигуряване на възможно най-евтините суровини към нов подход на „стратегическо партньорство“. Това стратегическо партньорство трябва да отчита по справедлив начин икономическите, социалните и екологичните нужди и интереси както на доставчиците, така и на държавите получатели на суровини, и да подкрепя и насърчава автономното социално-икономическо развитие в държавите на произход. Чрез създаване на „равнопоставени условия за партньорство“ може да се постигне високо равнище на доверие, трайност, сигурност и надеждност в търговските отношения от общ интерес въз основа на взаимно уважение.

5.17. Необходимо е винаги да се претеглят местните проблеми, свързани с околната среда, спрямо ползите, които такива проекти биха могли да имат за решаване на по-широките европейски и световни проблеми по отношение на CO<sub>2</sub>, като например търсенето на повече мед. Подобно балансиране следва да бъде част от приоритизирането на миннодобивните проекти в Европа. Това приоритизиране следва да включва и икономическите съображения на регионално равнище.

5.18. Не е достатъчно да има достъп до суровини, ако ЕС не разполага с високотехнологични съоръжения за преработване. Комисар Breton заяви, че „за суровините от критично значение целта е да имаме функциониращ европейски капацитет за добив и преработване до началото на следващото десетилетие“. Тази цел не е достатъчно амбициозна. Затова ЕИСК препоръчва ЕС да насърчава незабавните инвестиции и общите регулирани стимули за инвеститорите. За да се ускори изграждането на „стратегическа автономност“ на Европа по отношение на суровините от критично значение, следва да се обмисли създаването на европейско партньорство („Хоризонт Европа“) или на важен проект от общоевропейски интерес (ВПОИ). Един такъв ВПОИ следва да обхване цялата верига на доставки на суровини от критично значение: оценка на

националните източници на минерални суровини, добив, претопяване, трансформация, рециклиране, търсене на нови приложения. Що се отнася до акумулаторните батерии, създаването на напълно интегрирана вътрешна верига за създаване на стойност за редкоземните елементи ще бъде от ключово значение за реализирането на цифровия и зеления преход, които са взаимосвързани.

5.19. В момента в Европа се изпълняват четири ключови промишлени проекта в областта на устойчивия миннодобив и преработване на обща стойност почти 2 милиарда евро. Очаква се до 2025 г. те да покрият 80 % от нуждите от литий в сектора на акумулаторните батерии. Тези проекти могат да служат за вдъхновение по отношение на обхващането на други суровини от съществено значение за европейските вериги за създаване на стойност в много повече стратегически сектори.

5.20. В отрасъла вече се използва автоматизация, цифровизация, технология на блоковите вериги и изкуствен интелект, но трябва да се проучи използването на програмата „Коперник“ с цел откриване на нови източници на суровини и мониторинг на екологичния отпечатък. Освен това ЕИСК вече препоръчва „разработването на регулаторна пътна карта на ЕС за справяне с предизвикателствата, създавани от цифровата трансформация на сектора на суровините, в която да се разгледат теми като киберсикурността, изкуствения интелект, автоматизацията, многостепенното управление, както и минното дело на морското дъно и добивът на суровини от космическото пространство“<sup>(17)</sup>.

5.21. Следва да се разработят нови методи за добив, оползотворяване и производство. Те следва да отговарят на най-високите екологични и социални стандарти. Използването на ресурсите в депата за отпадъци и минните хвостохранилища в ЕС представлява потенциален източник на суровини от критично значение. Междувременно специалистите в областта на околната среда настоятелно призовават местните общности да участват в процеса на вземане на решения относно бъдещи минни обекти.

5.22. Уменията в областта на минното дело могат да бъдат прехвърлени към експлоатацията на метали и минерали вероятно в същите региони. Механизмът за справедлив преход ще помогне на въгледобивните и въглеродно-интензивните региони чрез финансиране на устойчива инфраструктура, отпускано по линия на Invest EU. Необходими са обаче време и стимули за инвеститорите, както и законодателство относно по-бързи процедури за получаване на разрешение (регламент на ЕС би могъл да е решение). Социалните и екологичните стандарти, както и стандартите за устойчивост, са основни изисквания за всички бъдещи проекти на ЕС.

5.23. Една от основните предпоставки за ефективни политики за местно съдържание относно създаването на повече, по-екологосъобразни и по-добре платени работни места в богатите на минерали държави е наличието на необходимите умения и способности за удовлетворяване на търсенето на отрасъла през целия жизнен цикъл на дадена мина. Също толкова важно е да се развият набори от нови умения и да се адаптират съществуващите, за да се отговори бързо на технологичните промени. Неотдавнашни проучвания потвърждават вероятното въздействие на новите технологии върху характера на работните места, като в тях се изтъква, че в миннодобивния сектор ще бъдат необходими набори от нови умения не само за нови професии, но и за съществуващите, тъй като сегашните оперативни длъжности най-вероятно ще трябва да се адаптират към автоматизацията. Съкращенията следва да се избягват посредством социален диалог, чрез преквалифициране на работниците и гарантиране, че те имат достъп до нови длъжности и работни места, създадени от новите технологии и процеси на рециклиране.

5.24. Образованието, обучението, преквалификацията и сертификацията са изключително важни и с оглед на бъдещето на отрасъла е важно те да се провеждат в среда на социален диалог, а придобиването на необходимите умения изисква време и финансиране. Специални дисциплини като геология, металургия и минно дело могат да се преподават дори на бакалавърско ниво.

#### Инвестиции

5.25. Проучването е високорискова дейност, която увеличава значително капиталовите разходи. Намаляването на риска чрез гаранции по заеми и амортизационни режими може да спомогне много за инвестициите. Други фискални стимули включват данъчните кредити и държавните помощи. Тези механизми са широко използвани в световен мащаб за добива и преработването, но не и в ЕС.

5.26. Трябва да бъде разработена и проектирана ефикасна система за финансови стимули, за да се подпомогнат екологичните преходи в сектора за преработка на отпадъци. Освен това следва да се прилагат санкции за злоупотреби с ресурси от ценни отпадъци.

<sup>(17)</sup> ОВ C 429, 11.12.2020 г., стр. 37.

5.27. Повишаването на капацитета на ЕС за ефективно справяне с тарифните и нетарифните пречки пред търговията, включително в областта на дмпинга и обществените поръчки, които са създадени от нашите международни партньори, е от съществено значение, за да се гарантират еднакви условия на конкуренция в областта на търговията със суровини.

5.28. Европа се нуждае от значителни инвестиции в научноизследователска и развойна дейност, за да запази водеща позиция във веригите за създаване на стойност. Важно е да не се изостави от другите икономически сили, което изисква тясна координация на инструментите в рамките на различните политики, включително новата промишлена стратегия и търговската политика на ЕС. Прилагането на Регламента за създаване на рамка за скрининг на преки чуждестранни инвестиции в Съюза става все по-важно за защитата на стратегическите вериги за създаване на стойност на ЕС.

5.29. ЕС трябва да обърне специално внимание на наблюдението на световните пазари на суровини, както и на развитието на стратегическите вериги на доставки. От всички държави членки и от заинтересованите страни трябва да идва надеждна и пълна информация чрез стандартизирани формати за докладване на данни.

5.30. Свързаните с екологичния преход инвестиции от дружествата в ЕС в добивния и преработвателния сектор и в сектора на рециклирането трябва да подпомагат усилията на промишлеността за участие в прехода и напредъка към постигането на целите за неутралност по отношение на климата<sup>(18)</sup>. Секторът следва да разполага с лесен достъп до устойчиво финансиране, но само когато неговите планирани инвестиции, планове за НИРД и проекти за трансформацията на промишлеността показват ясен стремеж към постигане на целите в областта на климата, пълноценна и продуктивна заетост, устойчив икономически растеж и достоен труд за всички. ЕИСК вече е подчертавал в предходно становище, че „устойчивият растеж следва да включва екологичното, икономическото, социалното и управленското измерение по балансиран, глобален и всеобхватен начин, който да отговаря на целите за устойчиво развитие и Парижкото споразумение относно изменението на климата, установявайки минимални хоризонтални условия, които да не могат да бъдат заменени“<sup>(19)</sup>.

5.31. Освен това проекти в областта на минното дело следва да бъдат подкрепяни и стимулирани и в рамките на ВПОИ (важни проекти от общоевропейски интерес) и ПОИ (проекти от общ интерес). При оценяването на приноса на такива инвестиции и проекти би следвало да се обърща внимание също на идентифицирането на всякаква дейност, свързана със заблуждаващ „зелен“ пиар или представяне на подвеждаща информация.

#### *Търговията и международното измерение*

5.32. В момента Китай осигурява 98 % от доставките на редкоземни елементи в ЕС. Навлизаме в ера на голяма геополитическа конкуренция и поради това развитието на ефективна икономическа дипломация на равнище ЕС е от ключово значение за осигуряването на достъп до различни доставчици, като същевременно се инвестира в капацитет за рециклиране и повторно използване. Във връзка с това ЕИСК настоява за изграждане на стратегически партньорства с единомислещи нации в плурилатерална рамка като начин да не се допусне смущенията в доставките (понякога продиктувани от политически съображения) да създават застой в сложните промишлени вериги за създаване на стойност в ЕС.

5.33. Разширяването на ролята на еврото като международна и референтна валута е жизненоважно за предотвратяване на нестабилността на цените и за намаляване на зависимостта на заинтересованите страни от ЕС от щатския долар. ЕК следва да търси начини да насърчава търговията със суровини от критично значение в евро, като използва съществуващата икономическа дипломация и инструментите на търговската политика. Във връзка с това приветстваме съобщението на Европейската комисия относно *„Европейската икономическа и финансова система: насърчаване на откритостта, силата и устойчивостта“*<sup>(20)</sup>.

<sup>(18)</sup> McKinsey Report *How the European Union could achieve net-zero emissions at net-zero cost* („Как Европейският съюз би могъл да постигне нулеви нетни емисии при нулеви нетни разходи“), 3 декември 2020 г.: „За да се постигнат нетни нулеви емисии, през следващите 30 години ще трябва да се инвестират около 28 трилиона евро в чисти технологии и техники“. „От тези 5,4 трилиона евро около 1,5 трилиона евро ще бъдат инвестирани в сградния сектор (29 %), 1,8 трилиона евро ще бъдат използвани за електроенергия (33 %), 410 милиарда евро за промишлеността (8 %), 76 милиарда евро за селското стопанство (около 1 %) и 32 милиарда евро за транспорта (по-малко от 1 %). С около 1,5 трилиона евро (28 %) ще бъде финансирана инфраструктура за подобряване на преноса и разпределението на енергия във всички сектори“.

<sup>(19)</sup> „План за действие: Финансиране за устойчив растеж“ (ОВ С 62, 15.2.2019 г., стр. 73).

<sup>(20)</sup> COM(2021) 32 final, 19.1.2021 г., Съобщение до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0032&from=EN/>.

5.34. Износът на вторични суровини трябва да е позволен само когато това е целесъобразно от гледна точка на устойчивостта. Въпреки това ЕС следва да работи за промяна на правилата на играта и да позволява износа на отпадъци, съдържащи ценни материали, само когато е полезен от гледна точка на устойчивостта. По-точно, износът на този вид отпадъци следва да се осъществява само когато на местоназначението екологичните и социалните стандарти и мерките за смекчаване на последиците за климата са равностойни на стандартите на ЕС.

5.35. Трябва да се засили международното сътрудничество в рамките на ОИСР, ООН, СТО и Г-20, като се вземат предвид бъдещата устойчивост на отрасъла и интересът на ЕС от осигуряване на достъп до суровини от критично значение. Гарантирането на еднакви условия на конкуренция с останалата част от света е от съществено значение за европейските заинтересовани страни. ЕС трябва да използва всички инструменти, с които разполага, включително търговските споразумения и стратегическите партньорства, за да създаде условия за улесняване на съвместните предприятия на ЕС в трети държави, богати на ресурси, особено от Африка и Южна Америка, като винаги взема предвид отговорното снабдяване и най-добрите практики в областта на бизнес поведението. Включването на държавите от Западните Балкани във веригата на доставки на ЕС също е от жизненоважно значение.

Брюксел, 25 март 2021 година.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Christa SCHWENG

---



**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Изисквания за устойчивост на акумулаторните батерии в ЕС“**

(COM(2020) 798 final — 2020/353 (COD))

(2021/C 220/18)

Докладчик: **Bruno CHOIX**Съдокладчик: **Franck UHLIG**

|                                |                                                             |
|--------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| Консултация                    | Европейски парламент, 18.1.2021 г.                          |
| Правно основание               | член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз |
| Решение на Пленарната асамблея | 1.12.2020 г.                                                |
| Компетентна секция             | Консултативна комисия по индустриални промени (CCMI)        |
| Приемане от секцията           | 5.3.2021 г.                                                 |
| Приемане на пленарна сесия     | 24.3.2021 г.                                                |
| Пленарна сесия №               | 559                                                         |
| Резултат от гласуването        |                                                             |
| („за“/„против“/„въздържал се“) | 253/0/4                                                     |

**1. Заключение и препоръки**

1.1. ЕИСК подкрепя мерките, установени в регламента ([COM(2020) 798 final — 2020/0353 (COD)], предложен от Европейската комисия (ЕК).

1.2. ЕИСК счита, че избягването на фрагментирането на вътрешния пазар в резултат на евентуални различия в подходите на държавите членки е ключов въпрос, който трябва да бъде разгледан от всички заинтересовани страни.

1.3. ЕИСК отправя искане за определяне на по-точни и оперативни механизми и инструменти за управление с оглед прилагането на новия регламент, като това се извърши с участието на всички заинтересовани страни.

1.4. ЕИСК предлага на тези предизвикателства да се отговори чрез допълнително укрепване на ролята и средствата на Европейската агенция по химикали (ЕХА).

1.5. По въпросите, свързани със здравето, безопасността и условията на труд в производството, както и с рециклирането и промяната на предназначението на батериите, ЕИСК предлага да се укрепи ролята на Европейската агенция за безопасност и здраве при работа (OSHA).

1.6. По отношение на прилагането на изискването за надлежна проверка при наблюдението на веригата на доставки на батериите ЕИСК изисква пълна прозрачност при прилагането на тази система за надзор.

1.7. Рециклирането, възстановяването и повторната употреба дават възможност за обезпечаване на възходящата верига за създаване на стойност. От съществено значение е подкрепата за научноизследователската и развойната дейност в областта на екопроектирането. ЕИСК предлага това да бъде конкретизирано под формата на важен проект от общоевропейски интерес.

1.8. По отношение на предизвикателствата, свързани със заетостта и уменията, целящи насърчаване на развитието на европейски промишлен сектор за устойчиво развивани батерии, ЕИСК предлага да се разшири и засили ролята на Европейския център за развитие на професионалното обучение (CEDEFOP), както и ролята на съответните европейски комитети за секторен социален диалог с цел постигане на справедлив преход така, както е предвиден в Европейския зелен пакт.

1.9. В рамките на инициативата на Комисията „Пакт за умения“ и на европейските проекти ALBATTs, DRIVES и COSME ЕИСК счита по-специално, че приоритетът е да се разработят и изпълнят проекти за обучение в областта на екопроектирането и рециклирането на батерии, на които да бъдат предоставени подходящи финансови средства за осигуряване на успеха им, с активното участие на социалните партньори и в сътрудничество с евентуални национални механизми или определени пряко засегнати зони на заетост.

1.10. В съответствие с поетите от ЕС ангажменти в областта на въглеродната неутралност ЕИСК предлага да се въведат бързо максимални прагове по отношение на въглеродния отпечатък, свързан с производството на батерии и с логистиката на снабдяването с материали нагоре по веригата, както и да се увеличат предоставените от Комисията средства с цел бързо разработване и прилагане на инструменти за оценка и контрол на въглеродния отпечатък на сектора на батериите.

1.11. ЕИСК счита, че е необходимо да се въведе отговорност на производителя, която да е съвместима със стимулирането на екопроектирането. Във връзка с това изглежда, че е необходимо да се направи разграничение между етапа на извеждане от употреба на батериите и този на уредите, в които се използват.

1.12. ЕИСК предлага да се въведе понятието „прекръстване на употребата“ в допълнение към понятието „извеждане от употреба“, за да се насърчат повторната употреба, възстановяването или обновяването и рециклирането на батериите.

1.13. Разпоредбите в проекта за регламент относно етикетването би трябвало да включват задължение за по-добро информиране на хората относно потенциалните рискове от опасните вещества, различни от кадмий, олово и живак, и други рискове за безопасността, за да се даде възможност за информиран избор и по-добро използване на батериите.

## 2. Въведение

2.1. На 10 декември 2020 г. Европейската комисия представи предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета [COM(2020) 798 final — 2020/0353 (COD)] относно батериите и отпадъчните батерии, за отмяна на Директива 2006/66/ЕО от 6 септември 2006 г. относно батерии и акумулатори и отпадъци от батерии и акумулатори и за изменение на Регламент (ЕС) 2019/1020 от 20 юни 2019 г. относно надзора на пазара и съответствието на продуктите.

2.2. С предложения регламент се предвижда да се разработи уредба на Съюза, която да обхваща целия жизнен цикъл на батериите и да включва хармонизирани и по-амбициозни правила за батериите, компонентите, отпадъчните батерии и рециклираните материали.

2.3. Основните цели на този регламент са да се засили устойчивостта на батериите през целия им жизнен цикъл, като се гарантират минимални изисквания за устойчивост за батериите, пускани на вътрешния пазар на ЕС, да се увеличи издръжливостта на веригата на доставки на батерии в ЕС, като се насърчава кръговата икономика, и да се намали екологичното и социалното въздействие на всички етапи от жизнения цикъл на батериите.

2.4. Става дума по-специално за насърчаване на производството и пускане на пазара на ЕС на висококачествени и ефективни батерии, разработване и използване на потенциала на ЕС за производство както на първични, така и на вторични суровини за производство на батерии, като се гарантира тяхното ефективно и устойчиво производство, и гарантиране на функциониращи пазари за вторични суровини и свързаните с тях промишлени процеси.

2.5. С този регламент Комисията иска да насърчи иновациите, развитието и прилагането на експертни знания и опит в областта на технологиите в ЕС.

2.6. При условията на кръгова икономика това трябва да даде възможност да се намали зависимостта на ЕС от вноса на суровини и редкоземни метали от стратегическо значение и да се приложи целесъобразно събиране и рециклиране на всички отпадъчни батерии.

2.7. Във връзка с целта за намаляване на екологичните и социалните въздействия регламентът трябва да допринесе за отговорно набавяне на суровини, да насърчава ефективно използване на суровини и рециклирани материали, да допринася за намаляване на емисиите на парникови газове през целия жизнен цикъл на батериите, да води до намаляване на рисковете за здравето на човека и за качеството на околната среда, и да подобрява социалните условия на съответните групи от населението.

### 3. Общи бележки

3.1. През следващото десетилетие технологиите в областта на батериите ще бъдат един от основните катализатори на екологичния енергиен преход в Европа. Като позволява електрификацията на транспорта, доколкото е целесъобразно, и използването на възобновяеми източници на енергия като надеждни такива, използването на батерии би трябвало да позволи да се допринесе за постигане на европейските цели, предвидени в Парижкото споразумение за климата.

3.2. Според заместник-председателя на Комисията Maros Šefčovič с оглед на постигнатия напредък в рамките на Европейския алианс за акумулаторни батерии, създаден от Комисията през 2017 г., ЕС би трябвало да бъде в състояние да обезпечи до 80 % от нуждите си след пет години.

3.3. Тази стратегическа автономност ще бъде изградена съвместно с Европейския алианс за акумулаторни батерии, за да бъдат предложени правни инструменти с цел групиране между държавите членки на автомобилната промишленост, добива на суровини и химическата промишленост, така че да се създадат и приложат изцяло европейски вериги за създаване на стойност, като първите европейски производствени единици за батерии би трябвало да бъдат пуснати в експлоатация през 2021 г. или 2022 г.

3.4. ЕИСК подкрепя мерките, съдържащи се в предложенията от Комисията регламент, предвид тяхната способност да се справят с множеството предизвикателства, породени от нарастващото световно производство и потребление на батерии.

3.5. ЕИСК предупреждава обаче, че в съответствие със стратегическата автономност на ЕС тези мерки трябва да бъдат засилени и приложени бързо, за да се избегне не само изостряне на технологичната, промишлената и енергийната зависимост на ползвателите на батерии в ЕС от азиатски или американски производители, но и делокализиране на европейските автомобилостроителни предприятия в трети държави, намиращи се в близост до производствени единици за батерии, което би имало отрицателни икономически, социални и екологични последици, както вече беше посочено в предишно становище на ЕИСК <sup>(1)</sup>. Освен това интересите на европейските предприятия трябва да се защитават, като се използват изцяло всички съответни инструменти на ЕС. По този въпрос ЕИСК би желал също да изрази своята загриженост относно начина, по който Комисията възнамерява да проверява и прилага изискванията по отношение на въглеродния отпечатък, нивата на рециклирано съдържание и надлежната проверка във веригата на доставки. С оглед на това ЕИСК настоява за стриктни проверки на съответствието на вносните продукти, за да се избегне нелоялната конкуренция от чужбина.

3.6. Слънчевите панели, вятърните паркове и акумулаторните батерии са от решаващо значение за нашия нов промишлен модел <sup>(2)</sup>. Те разчитат на суровини и материали, ноу-хау и добавена стойност с произход основно от държави извън ЕС. Понастоящем в Европа се произвежда само около 1 % от литиевите батерии в света <sup>(3)</sup>. Успоредно с развитието на европейски сектор на стационарните батерии, с оглед на ефективното и сигурно прилагане на съществуващите и бъдещите планове за енергийната мрежа, ЕИСК препоръчва на европейско равнище да бъде създадена рамка за допълнителния подход V2G „превозно средство към мрежа.“

3.7. Комитетът подкрепя предложенията за по-голяма устойчивост на транспорта и стратегическия план за действие в сектора на акумулаторните батерии, насочен към намаляване на европейския енергиен дефицит и създаване на верига на стойността на акумулаторните батерии. Декарбонизацията на транспорта и преходът към екологосъобразна енергия са един от ключовите аспекти на третия пакет за мобилност, на Европейския зелен пакт и на Стратегията за устойчива и интелигентна мобилност. Тази инициатива се вписва в по-широката рамка на плана за действие за кръговата икономика <sup>(4)</sup>.

3.8. Европейската платформа на заинтересованите страни в областта на кръговата икономика може да играе роля в комуникацията по тези теми <sup>(5)</sup>.

3.9. Съществува също така необходимост от подходяща система за информиране на крайните ползватели относно качеството на батериите, предлагани на пазара, и за повишаване на разбирането на потребителите за тяхната роля в събирането на отпадъците, свързани с батериите.

<sup>(1)</sup> ОВ С 353, 18.10.2019 г., стр. 102.

<sup>(2)</sup> ОВ С 364, 28.10.2020 г., стр. 108.

<sup>(3)</sup> ОВ С 282, 20.8.2019 г., стр. 51.

<sup>(4)</sup> ОВ С 62, 15.2.2019 г., стр. 254.

<sup>(5)</sup> <https://circulareconomy.europa.eu/platform/en>.

3.10. Най-добрият начин да се гарантира, че произведените батерии са „чисти“, е да се зачитат европейските стандарти и правила в областта на околната среда, както, например, това се насърчава от подхода на кръговата икономика, който започва от мината, където се добиват материалите, и завършва с извеждането от употреба на батериите. Поради това се изискват значителни инвестиции от страна на промишления сектор, а ролята на Комисията е да определи подходящи рамкови условия, като например технически стандарти <sup>(6)</sup>.

3.11. ЕИСК подкрепя предложението на Комисията да вземе под внимание предизвикателствата, свързани със суровините от критично значение, използвани в батериите, както са определени в съобщението на Европейската комисия от 3 септември 2020 г. *„Устойчивост на доставките на суровини от критично значение: начертаване на пътя към по-голяма сигурност и устойчивост“*. Суровините от критично значение, съдържащи се в батериите, са литий, кобалт, естествен графит, антимон, като двата основни параметъра, взети предвид при определянето на критичното им значение, са икономическото значение и рискът, свързан с доставките.

3.12. ЕИСК вече е изразил подкрепата си за възможността за въвеждането на обвързващи правни изисквания за стимулиране на пазара на вторични суровини, най-вече за опаковките, превозните средства, строителните материали и батериите <sup>(7)</sup>.

3.13. Заради своята неритмичност енергията от възобновяеми източници и нейното развитие представляват предизвикателство от гледна точка на съхранението. Съхранението е стратегически въпрос за Европейския съюз с оглед на това да се гарантира постоянната сигурност на доставките в ЕС и устойчив енергиен пазар както в технически, така и в бюджетен план. ЕИСК припомня, че наред с предимствата си, съхранението на енергия може да има висока финансова цена, но също така и въздействие върху околната среда и здравето. Ето защо призовава за системно извършване на проучвания на въздействието с цел да се оцени не само конкурентоспособността на технологиите, но и тяхното въздействие върху околната среда и здравето. Освен това ЕИСК счита, че е важно да се направи оценка на въздействието на тези технологии по отношение на създаването на стопанска активност и работни места. ЕИСК подкрепя необходимостта от по-добра регулаторна хармонизация между държавите членки в областта на съхранението на енергията. Освен това ЕИСК призовава за започване на публичен диалог в Европа по въпроса за енергетиката — европейски енергиен диалог — така че гражданите и гражданското общество като цяло да поемат отговорност за енергийния преход и да оценят бъдещите възможности за избор в областта на технологиите за съхранение на енергия. Качеството на етикетането на батериите ще трябва да допринесе за това.

3.14. Икономическото предизвикателство е значително — според Комисията световното търсене на батерии ще се умножи 14 пъти до 2030 г. спрямо равнището си от 2018 г. и се прогнозира, че делът на ЕС в това търсене ще е 17 %. Броят на литиевите батерии ще се умножи 700 пъти за периода 2020—2040 г.

3.15. С цел да се оцени въздействието от прилагането на новото законодателство върху заетостта и нуждите от умения, регламентът се позовава на две базови проучвания, публикувани от Центъра за европейски политически изследвания (CEPS) <sup>(8)</sup> и от RREUSE <sup>(9)</sup>, както и на работата, извършена от EBA.

3.16. В проучването на CEPS се прогнозира, че развитието на дейностите по събиране и рециклиране на батерии ще окаже въздействие върху създаването на преки и непреки работни места: около 850 работни места при процент на рециклиране 55 % и 5 500 работни места при процент на рециклиране 75 %.

3.17. От друга страна, според проучването на организацията RREUSE дейността, свързана с ремонта и повторната употреба на батериите, създава от 5 до 10 пъти повече работни места „в еквивалент на пълно работно време“ спрямо дейността по събиране и рециклиране, което поставя въпроса за политическите предизвикателства пред мерките, които насърчават сектора на събирането и рециклирането за сметка на сектора на ремонтирането и повторната употреба на батерии.

3.18. По отношение на недостига на умения, той засяга основно дейността по екопроектиране на батериите с цел оптимизиране на тяхната устойчивост и оптималното им използване.

3.19. За да се подобрят инвестициите в производствените мощности за устойчиво развивани батерии с оглед на социалните и екологичните рискове, е необходимо свързаните с батерии проекти да бъдат приведени в съответствие с таксономията <sup>(10)</sup> на ЕС на устойчивите дейности, като се вземе предвид програмата InvestEU.

<sup>(6)</sup> ОВ С 262, 25.7.2018 г., стр. 75.

<sup>(7)</sup> ОВ С 364, 28.10.2020 г., стр. 94.

<sup>(8)</sup> CEPS: Drabik E. и Rizos V., Prospects for electric vehicle batteries in a circular economy („Перспективи за акумулаторните батерии за електрически автомобили в кръгова икономика“), 2018 г.

<sup>(9)</sup> RREUSE: Briefing on job creation potential in the re-use sector (Преглед на потенциала за създаване на работни места в сектора на повторната употреба), 2015.

<sup>(10)</sup> Регламент (ЕС) 2020/852 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юни 2020 г.

#### 4. Конкретни бележки

4.1. ЕИСК отправя искане за определяне на по-точни и оперативни механизми и инструменти за управление и изпълнение с оглед на действителното и ефективно прилагане на всички мерки, предвидени в новия регламент.

4.2. Така ЕИСК предлага да се реагира на тези предизвикателства чрез преразглеждане на ролята на Европейската агенция по химикали (ЕЧА) със седалище в Хелзинки, която отговаря за прилагането на европейския Регламент REACH (от 2005 г., преразгледан през 2018 г.) относно химикалите, за да може тя да включи в този регламент регистрацията, оценката, мониторинга и контрола на новите стандарти и правила, определени с новия регламент относно устойчивостта на батериите.

4.3. Развитието на сектор на устойчиво развивани батерии трябва да дава отговор на проблема със спазването на стандартите на ЕС в областта на здравословните и безопасни условия на труд, който възниква във връзка със защитата на работниците, влизащи в контакт с батериите и рециклируемите суровини в състава на промишлените и автомобилните батерии. Европейската агенция за безопасност и здраве при работа (OSHA) със седалище в Билбао е провеждала експертизи на тази тема, които е необходимо да бъдат взети под внимание, за да може в регламента да бъдат предвидени целесъобразни разпоредби. Във връзка с това ЕИСК предлага да се засили ролята и на Европейската агенция за безопасност и здраве при работа.

4.4. По отношение на прилагането на надлежна проверка при наблюдение на веригата на доставки на батериите и на независима система за одит, надзор и контрол под егидата на Европейската комисия и в съответствие с правилата, определени в насоките на ОИСР на тази тема <sup>(11)</sup>, ЕИСК изисква пълна прозрачност при прилагането на тази система за надзор.

4.5. По отношение на предизвикателствата, свързани със заетостта и уменията за прилагане на предвидените в регламента мерки с цел насърчване на развитието на европейски промишлен сектор за устойчиво развивани батерии, ЕИСК предлага да се разшири и засили ролята на CEDEFOP в тази област, както и ролята на съответните европейски комитети за секторен социален диалог (електроенергия, металургия, химическа промишленост, добивна промишленост и др.) с цел постигане на справедлив преход така, както е предвиден в Европейския зелен пакт. Професионалните училища на държавите членки ще трябва да въведат сходни проекти за обучение в образователните програми за учащите се, за да се гарантира наличието на обучени работници за устойчив европейски отрасъл за производство на батерии.

4.6. Като част от инициативата на Европейската комисия „Пакт за умения“ бяха започнати проектите ALBATTIS (Алианс за технологии, обучение и умения в областта на батериите), DRIVES (развитие и научни изследвания в областта на иновативните професионални умения) и COSME (многогодишна европейска програма за конкурентоспособност на предприятията и МСП). ЕИСК счита по-специално, че трябва да се отдаде приоритет на разработването и изпълнението на проекти за обучение за придобиване на нови умения, свързани с екопроектирането, но също така и с диагностиката на батериите с оглед на тяхната поправка, преопаковане и рециклиране с активното участие на социалните партньори и в сътрудничество с евентуални национални механизми или определени пряко засегнати зони на заетост.

Научните изследвания и иновациите са необходими за подобряване на устойчивостта, качеството и безопасността на продуктите и процесите и за намаляване на разходите. Необходимо е незабавно да се даде приоритет на научноизследователската и развойната дейност в областта на батериите посредством цялостен подход, обхващащ цялата верига на създаване на стойност при батериите, и на значими и непрекъснати инвестиции с течение на времето, които да обхващат както краткосрочните, така и дългосрочните научноизследователски приоритети.

4.7. В областта на съхраняването на енергия батериите и водородът ще имат допълващи се функции. Целта ще бъде да се постигнат максимални полезни взаимодействия между тези две технологични решения.

4.8. Новите цифрови технологии би трябвало да допринасят за ускоряване на развитието на сектора на батериите: от ускореното откриване на материали до оптимизирането на междусекторното използване на батерийните системи с цел поддържане на енергийната мрежа.

4.9. Рециклирането, възстановяването и повторната употреба дават възможност за обезпечаване на възходящата верига за създаване на стойност. От съществено значение е подкрепата за научноизследователската и развойната дейност в областта на екопроектирането. ЕИСК предлага това да бъде конкретизирано под формата на важен проект от общоевропейски интерес (PCEI). Целта е да се развият експертни знания и опит, които да дават възможност за оптимизиране на оползотворяването на батериите чрез тяхното пренасочване, ако е възможно, към възстановяване, повторна употреба и дори по-стойностно използване на компонентите им, и да се внедрят оптимизирани процеси от гледна точка на околната среда, които гарантират безопасността на работниците и водят до икономически модел, който допринася за устойчивостта на тази дейност на

<sup>(11)</sup> ОИСР, 2018 г., *Насоки на ОИСР относно надлежната проверка за отговорно бизнес поведение*.

територията на Европа. Целта е, по-специално, да се постигне внедряване на конкурентоспособни промишлени процеси, които да дават възможност за производство на материали с качество, годно за батерии, посредством рециклиране, като се оказва по-значима подкрепа на предприятията, които работят интегрирано със затворен цикъл.

4.10. В съответствие с поетите от ЕС ангажменти в областта на въглеродната неутралност до 2050 г. (с междинна цел за намаляване с 55 % на емисиите на парникови газове до 2030 г.) ЕИСК предлага да се въведат бързо максимални прагове (срокът юли 2027 г. е твърде късен по отношение на целите, определени от Европейския съвет на 11 декември 2020 г.) по отношение на въглеродния отпечатък, свързан с производството на батерии и с логистиката на снабдяването с материали нагоре по веригата, както и да се засилят предоставените от Комисията средства с цел бързо разработване и прилагане на инструменти за оценка и контрол на въглеродния отпечатък на сектора на батериите. Трябва да се дава предимство на достъпа до стратегически материали за батериите от добивни обекти (в градска или природна среда), намиращи се на пазара, на който се произвеждат и се рециклират самите батерии. Тези мерки ще допринесат за опростяване и свеждане до минимум на логистичните потоци. По отношение на производството на батерии, което представлява най-същественият етап във връзка с техния въглероден отпечатък, с регламента трябва да се насърчават процеси, при които потреблението на електроенергия е икономично и се дава предимство на използването на декарбонизирани източници на електроенергия.

4.11. ЕИСК счита, че е необходимо да се въведе отговорност на производителя, която да е съвместима със стимулирането на екопроектирането, и по-специално със стимулиране на проектирането на батерии, което може да улесни тяхното обновяване, вторично производство и повторна употреба. Тази необходимост е свързана с повторната употреба на батериите, която трябва да бъде насърчавана. В тази връзка изглежда необходимо да се направи разграничение между етапа на извеждане от употреба на батериите и този на уредите, като на батериите не се дава по подразбиране статут на отпадък, когато уредът, в който се използват, бъде изведен от употреба. При предполагаемото извеждане от употреба на батерията или на уреда, в който тя се използва, производителят ще трябва да отговаря за това да докаже, че батерията трябва да получи статут на отпадък. Той ще трябва да докаже това чрез оценка или изпитвания върху батерията, които да покажат под формата на документ техническата невъзможност — предвид актуалните технологии и секторите, които могат да послужат като пазар — батерията да бъде употребена повторно чрез операции по обновяване или вторично производство, съвместими с условията на тези пазари. Освен това би трябвало да се въведе понятието „прекръпяване на употребата“ в допълнение към понятието „извеждане от употреба“, за да се насърчат повторната употреба, възстановяването или обновяването и рециклирането на батериите. За тази цел е необходимо новият регламент да интегрира тези нови участници и нови дейности.

Брюксел, 24 март 2021 година.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Christa SCHWENG







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



Служба за публикации  
на Европейския съюз  
L-2985 Люксембург  
ЛЮКСЕМБУРГ

BG