

# Официален вестник

# С 161

## на Европейския съюз

Година 50

Издание на български език

Информация и известия

13 юли 2007 г.

Известие №	Съдържание	Страница
	III Подготвителни актове	
	<b>Европейски икономически и социален комитет</b>	
	<b>434-ата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 март 2007 г.</b>	
2007/C 161/01	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Икономическа и финансова оценка на въздействието от застаряването на населението“ .....	1
2007/C 161/02	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент и Европейския икономически и социален комитет относно необходимостта от разработване на координирана стратегия за засилване на борбата с данъчните измами“ COM(2006) 254 — 2006/0076 (COD) .....	8
2007/C 161/03	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Жилища и регионална политика“ .....	17
2007/C 161/04	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета относно косвените данъци върху набирането на капитал“ (преработена версия) COM(2006) 760 окончателен — 2006/0253 (CNS) .....	23
2007/C 161/05	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно допълнително монтиране на огледала за обратно виждане на тежкотоварни автомобили, регистрирани в Общността“ COM(2006) 570 final — 2006/0183 (COD) .....	24
2007/C 161/06	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейски технологичен институт“ COM(2006) 604 окончателен/2 — 2006/0197 (COD) .....	28
2007/C 161/07	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно полето на видимост и чистачките на предното стъкло на колесните селскостопански или горски трактори“ (кодифицирана версия) COM(2006) 651 final — 2006/0216 (COD) .....	35
2007/C 161/08	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно определени компоненти и характеристики на колесни селскостопански или горски трактори“ (кодифицирана версия) COM(2006) 662 final — 2006/0221 (COD) .....	36



Цена: 22 EUR

(Продължава на вътрешната корица)

2007/C 161/09	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно максималната проектна скорост и товарните платформи на колесните селскостопански или горски трактори“ (кодифицирана версия) COM(2006) 667 final — 2006/0219 (COD) .....	37
2007/C 161/10	Становище на на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно кормилната уредба на колесните селскостопански или горски трактори“ (кодифицирана версия) COM(2006) 670 final — 2006/0225 (COD) .....	38
2007/C 161/11	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Изменено предложение за Директива на Европейския парламент и Съвета относно исконите за преустановяване на нарушения с цел защита на интересите на потребителите“ (кодифицирана версия) COM(2006) 692 окончателен — 2003/0099 (COD) .....	39
2007/C 161/12	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно отмяна на Директива 71/304/ЕИО на Съвета от 26 юли 1971 г. относно премахването на ограниченията пред свободата на предоставяне на услуги в областта на обществените поръчки за строителство и за възлагането на обществени поръчки за строителство на предприемачи, действащи посредством агенции или клонове COM(2006) 748 final — 2006/0249 (COD) .....	40
2007/C 161/13	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета за сближаване на законодателствата на държавите-членки относно марките“ (кодифицирана версия) COM(2006) 812 окончателен — 2006/0264 (COD) .....	44
2007/C 161/14	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „25 акта, които трябва да се адаптират спешно по силата на Решение 1999/468/ЕО на Съвета от 28 юни 1999 година относно установяване на условията и реда за упражняване на изпълнителните правомощия, предоставени на Комисията, изменено с Решение 2006/512/ЕО на Съвета от 17 юли 2006 г.“ COM(2006) 901, 902, 903, 905, 906, 907, 908, 909, 910, 911, 912, 913, 914, 915, 916, 917, 918, 919, 920, 921, 922, 923, 924, 925, 926 final .....	45
2007/C 161/15	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за създаване на рамка за действие на Общността за постигане на устойчиво използване на пестицидите“ COM(2006) 373 окончателен — 2006/0132 (COD) .....	48
2007/C 161/16	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и Съвета за отмяна на Директива 68/89/ЕИО на Съвета за сближаване на законодателството на държавите-членки относно класификацията на необработен дървен материал“ COM(2006) 557 final — 2006/0178 (COD) .....	53
2007/C 161/17	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Хуманно отношение към животните и етикетиране“ .....	54
2007/C 161/18	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 883/2004 за координиране на системите за социално осигуряване и определяне на съдържанието на Приложение XI“ COM(2006) 7 final — 2006/0008 (COD) .....	61
2007/C 161/19	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Семейство и демографско развитие“ .....	66
2007/C 161/20	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно закрилата на работниците и служителите в случай на неплатежеспособност на техния работодател“ (кодифицирана версия) COM(2006) 657 окончателен	75
2007/C 161/21	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга — дипломатическа и консулска закрила на гражданите на Европейския съюз в трети страни“ COM(2006) 712 окончателен	75



2007/C 161/22	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията: „Изпълнение на Лисабонската програма на Общността — социални услуги от общ интерес в Европейския съюз““ COM(2006) 177 окончателен .....	80
2007/C 161/23	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета и до Европейския парламент „За Европа в движение. Устойчива мобилност за нашия континент — Средносрочен преглед на Бялата книга за транспорта, публикувана през 2001 г. от Европейската комисия““ COM(2006) 314 окончателен .....	89
2007/C 161/24	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно програма на Общността за етикетиране за енергийна ефективност на канцеларско оборудване“ COM(2006) 576 final — 2006/0187 (COD) .....	97
2007/C 161/25	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и Съвета относно прилагане на правилата за конкуренция в железопътния, автомобилния и вътрешноводния транспорт“ COM(2006) 722 окончателен — 2006/0241(COD) .....	100



## III

(Подготвителни актове)

## ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

## 434-АТА СИ ПЛЕНАРНА СЕСИЯ, ПРОВЕДЕНА НА 14 И 15 МАРТ 2007 Г.

## Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Икономическа и финансова оценка на въздействието от застаряването на населението“

(2007/С 161/01)

На 16 май 2006 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно Икономическа и финансова оценка на въздействието от застаряването на населението.

Специализираната секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, натоварена с подготовката на работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 23 февруари 2007 г. (Докладчик: г-жа FLORIO).

На 434-ата си пленарна сесия, проведена на 14 март 2007 г., Европейският икономически и социален комитет прие следното становище с 109 гласа „за“, 0 „против“ и 2 „въздържали се“.

**1. Заключение и препоръки**

1.1 ЕИСК отговаря на искането от заместник-председателя на Европейската комисия г-жа Margot WALLSTRÖM със следното проучвателно становище: Като взема под внимание и становищата, представени през последните години, отразяващи наблюдения, анализи и предложения, представени от Комитета по тези въпроси.

*Пазар на труда*

1.2 ЕИСК счита, че по отношение на демографските политики трябва да се преследват целите на Лисабонската стратегия; бързите демографски промени, извършващи се на пазара на труда, налагат спешно предприемане на мерки за решаване на проблемите, свързани с този въпрос:

- увеличаването, в рамките на възможното, на процента на заетостта на възраст над петдесет години, както по отношение на наетите лица, така и по отношение на самостоятелно наетите лица,
- насърчаване на създаването на инструменти, позволяващи връщане към трудова дейност и преквалификация на възрастните работници, така че да могат да си осигурят достойна пенсия,
- спиране на отстраняването от трудовия пазар на работници на възраст над 50 години, които желаят да продължат да упражняват професионалната си дейност.

1.3 Необходимо е да се вземат мерки срещу отстраняването от работа на възрастните работници; напротив, редно е да се обърне повече внимание на включването им в производствения цикъл.

1.4 Заемането на дадена длъжност би трябвало да зависи от подготовката и професионалния опит на работника без дискриминация между поколенията. ЕИСК призовава в тази връзка всички държави-членки да въведат и започнат прилагането на директивата относно *Равното третиране в областта на заетостта и професиите (200/78/ЕО)*.

1.5 По-добрата организация на труда изисква да се направи оценка на различните видове упражнявани дейности (рискови сектори, трудните или многократно повтарящи се дейности).

*Учене през целия живот*

1.6 Програмите за непрекъснато обучение са ключ към по-добра трудова реализация на работниците на възраст над 50 години, както в рамките на предприятията, така и извън тях. Затова би било уместно, както е предвидено в годишните мониторингови доклади, изготвяни европейските социални партньори, да се популяризират и проучват най-добрите практики в това отношение.

1.7 Политика, насърчаваша високото качество на работната сила, позволява да бъдат ориентирани и подготвени поколения граждани в течение на цялата им трудова кариера. Тя предполага участие на социалните партньори и на всички заинтересовани икономически и социални действащи лица на местно, национално и европейско ниво.

#### *За договор между поколенията*

1.8 Научните изследвания и иновациите представляват основна инвестиция, както за бъдещите поколения, така и за днешните граждани на Европа. Ето защо, младите хора трябва да бъдат насърчавани да постъпват във факултети с обучение по научни специалности и да се създадат съответните условия за наемане на работа в технологичната и научна области.

Европейският съюз трябва да преодолее разликата в сравнение с други страни като Китай и Индия, които през последните години отбелязаха огромен напредък в тези области.

1.9 Инвестирането в изостаналите региони помага младите хора да не ги напускат и съдейства за превръщането им в средство за развитие и напредък на местната територия.

1.10 През 2007 г., обявена за „Година на равните възможности за всички“, би следвало основната тема за разсъждение да бъде насочена към начина, по който да се съчетаят личният и професионалният живот, за да се направи така, че изборът на хората да не стане родителски, да не зависи от ситуации, белязани с несигурност, трудности и липса на подкрепа за семейството при справянето му с проблемите при раждане на дете, които са не само от финансов характер.

#### *Жените и трудовият пазар в Европейския съюз*

1.11 ЕИСК счита, че е необходимо да се развие прилагането на важни директиви, като тази относно отпуските на родителите, да се гарантират услугите за отглеждане на деца, грижите и помощта за възрастните хора; той счита също така, че бързо трябва да се преодолеят разликите в заплатите на мъжете и жените, да се води борба с временния характер и нестабилността на трудовата заетост, които често са причина за бедност на много жени в Европа. Следва да се предприемат също така и инициативи за насърчаване на мъжете да поемат по-голяма част от семейните задължения. Раждането на деца и трудовата заетост на жените не бива да се изключват взаимно: именно поради тази причина следва да се приемат всички инструменти, позволяващи съвместяването на професионалния живот на майките и времето, което прекарват с децата си.

1.12 В предприятията също следва да се предприемат мерки, които да гарантират на жените възможности да заемат ръководни длъжности.

#### *Ролята и важността на имиграцията в контекста на демографските промени*

1.13 Имиграцията е едно от необходимите решения, с които да се отговори на предизвикателствата, свързани със застаряването на населението. Системното провеждане на политика на интеграция и наемане на работа може да се превърне в двигател

за растеж и развитие. Компетентността, професионалният опит и образованието на имигриралите лица, следва да се използват пълноценно.

#### *Надеждност на системите за социална защита в Европейския съюз*

1.14 Надеждността на системите за социална защита следва да бъде гарантирана чрез редица от мерки, които да не въздействат отрицателно върху крайните цели, които те преследват, в съответствие с разпоредбите на договорите за Европейския съюз (член 2). Следователно, е необходимо, от една страна, да се гарантира тяхната надеждност, а от друга, да се следват принципите на универсалност и справедливост, с които се отличава европейският социален модел.

1.15 Социалните услуги от общ интерес, трябва да бъдат гарантирани и подкрепени поради тяхната роля, както и действащите лица в социалната икономика. Асоциациите на доброволци, в рамките на които възрастните хора играят важна роля, която следва също да бъде насърчена и да ѝ се придаде по-голяма стойност.

#### *Надеждност на пенсионните системи*

1.16 Целта, преследвана от Европейския съюз и на държавите-членки, би трябвало да бъде осигуряване на спокойни и достойни старини за бъдещите поколения, и в тази връзка предвиждане на подходящи пенсионни системи. Допълнителните пенсии, ако се окажат необходими, би трябвало да бъдат надеждни, сигурни и да не се влияят от непредвидимите колебания на финансовите пазари.

1.17 Борбата с несигурността в областта на заетостта означава гарантиране на сигурността на достойна пенсия и за младите работници; и задължително изисква ограничаване на късното им влизане на пазара на труда.

1.18 Надеждността на пенсионните системи ще трябва да бъде подложена на анализ, в който да се вземат предвид редица комплексни фактори, които не могат да бъдат сведени единствено до факта, че населението застарява.

1.19 В някои държави-членки на ЕС основната цел за гарантиране надеждността на пенсионните системи трябва да бъде непрекъснатата борба с укриването на данъци и с данъчните измами.

#### *Последици от застаряването на населението върху здравето*

1.20 По отношение на здравеопазването, застаряването на обществото ще изисква най-вече инвестиране в превенцията, качеството на услугите по обслужване и в изследванията, най-вече по отношение на заболяванията, свързани с възрастните хора, заболявания, върху които е редно да се съсредоточат повече усилия и да се наблегне на дейностите по изследванията.

1.21 Във връзка със застаряването на населението, въпросите за здравеопазването и безопасността ще придобият нови измерения по отношение на пазара на труда и ще претърпят промени, които следва да се анализират и оценят внимателно.

1.22 ЕИСК счита, че държавите-членки на Европейския съюз, съвместно със социалните партньори следва да приложат общи програми за превенция на трудовите злополуки и на професионалните заболявания, свързани именно с напредналата възраст на работниците. В това отношение, важни инструменти са мониторингът и обменът на информация

1.23 На по-възрастните работници ще трябва да се предостави възможност сами да преценяват дали да продължат професионалната си дейност, като се вземе предвид вида на работата и се извърши оценка на риска, на повтораемостта и на трудността на дейностите, присъщи на съответната професия.

1.24 ЕИСК поема задължението да продължи дейността си по анализа, оценката и предлагане на решения, свързани с демографските промени, със съзнанието за това колко е сложна тази тематика, която ще изисква през следващите години участие от страна на всички институционални, икономически и социални действащи лица за успешен отговор на новите предизвикателства. Комитетът се ангажира също така да даде ход на анализа на въпросите, повдигнати в настоящето становище в съответствие с разпоредбите на Правилника за дейността.

## 2. Въведение

2.1 Г-жа Margot WALLSTRÖM, заместник-председател на Европейската комисия, поиска от Европейския икономически и социален комитет да изготви проучвателно становище относно неотдавна публикувания съвместен доклад на Комисията и на Комитета по икономическа политика относно икономическото и финансово въздействие от застаряването на населението във всички страни на Европейския съюз.

2.2 Предвид широкия обхват на въпроса и множеството политики, свързани с него, г-жа Wallström представи искането си, като покани Европейския икономически и социален комитет да изрази становище по въпросите, пряко и непряко свързани със заетостта и с някои аспекти, имащи отношение към нея, а именно: здравеопазването, пенсионните системи и обучението през целия живот.

2.3 Дъблинската фондация за подобряване на условията на живот и труд посвети многобройни проучвания на въпроса за застаряването на населението и на анализа на последствията от това върху европейските граждани и работници.

2.4 Факторите, обуславящи застаряването на населението, са многобройни: Намаление на раждаемостта, увеличаване на средната продължителност на живота, както и постепенното оттегляне от активна трудова дейност на поколенията родено непосредствено след Втората световна война и оттеглянето на поколенията на „бейби-булма“ през 60-те години <sup>(1)</sup>, фактор, който има и ще има последствия върху населението в трудоспособна възраст.

2.5 Според предвижданията на Евростат броят на лицата на възраст над 65 години би трябвало да нарасне в 25-те държави-членки на Европейския съюз от 75 милиона през 2005 година на близо 135 милиона през 2050 г. Техният дял спрямо цялото население на 25-те държави-членки се очаква да достигне 30 %, с най-високи стойности в Испания (36 %) и в Италия (35 %), а най-ниски — в Люксембург (22 %) и Нидерландия (23 %).

<sup>(1)</sup> ЕИСК вече имаше възможност да подчертае необходимостта от провеждане на проучвания на явленията застаряване на населението в ЕС; виж, по въпроса за Седмата рамкова програма за изследвания, становището, озаглавено: „Необходност от изследвания в областта на демографските промени“ (бел. пр. Неофициален вътрешен превод на заглавието), ОВ С 74 от 23.3.2005 г., стр. 44, бележка 1.

2.6 Застаряването на населението води до важни последствия за социалното и икономическо положение в държавите-членки и изисква да се осъвременят финансовите и социални политики

2.7 Всички компоненти на икономиката на една страна са засегнати от застаряването: пазарът на труда, производителността, технологичните иновации и икономическия растеж, тъй като потребностите и възможностите на населението неизбежно се променят.

## 3. Застаряване и пазар на труда

3.1 Лисабонската стратегия отчита коефициента на заетост на възрастните работници: първоначално поставената цел, която все още не е постигната, е до 2010 г. да се достигне заетост на възрастните работници, надвишаваща 50 %.

3.2 Застаряване на населението означава, от една страна, повишаване на средната възраст и от друга страна, намаляване на общия брой граждани в трудоспособна възраст, тъй като по-старите поколения не се заместват от достатъчен брой млади работници. От друга страна, младите се включват все по-късно на пазара на труда <sup>(2)</sup>.

3.3 Пазарът на труда е следователно силно засегнат и търпи големи промени в резултат от застаряването на населението, поради което необходимо да се предприемат незабавно мерки за разрешаване на възникналите проблеми посредством следните задачи:

— увеличаване на дела на наетите на работа работници на възраст над петдесет години и да не им се създават пречки за навлизането в областта на самостоятелно наетите професии;

— възприемане на инструменти, които да насърчават връщането на работа (включително и преквалификацията) на възрастните работници, така че да им се осигури прилична пенсия,

— спиране на отстраняването от трудовия пазар на работници на възраст над 50 години, които желаят да продължат да упражняват професионална дейност.

— насърчаване на достъпа на младите на пазара на труда, чрез осигуряване на регламентирани трудови договори, които да допринасят за продължителността и подобряване на качеството на професионалния живот.

<sup>(2)</sup> Виж неотдавна публикуваното съобщение на Европейската комисия: „Демографското бъдеще на Европа, да превърнем предизвикателството във възможност“ (COM(2006) 571).

3.4 Последствията от застаряването на населението засягат не само работниците, но също и работодателите. В рамките на смяната на поколенията е важно да се предвидят инструменти, които да улеснят прехвърлянето на бизнес дейностите, и по-специално в областта на малките и средни предприятия. И наистина, забелязва се постепенно повишаване на средната възраст и при работодателите и това положение дава, пряко или непряко, отражение върху обновлението, капиталовия пазар и, общо взето, върху цялата европейска промишлена мрежа. Наличието на население от по-възрастни предприемачи предполага значителна част от тях вече да са се оттеглили от активна дейност или да имат намерение да се оттеглят, без при това да ги замести ново поколение от млади предприемачи. Намаляване на броя на предприемачите означава намаляване на броя на предприятията и респективно — намаляване на предлаганите работни места.

3.5 Освобождаването на възрастни работници е явление, бъдещо все по-голяма тревога, не само в индустрията, но и в областта на услугите. Трудността на интегрирането в непозната професионална среда, липсата на професионален опит, често придобит на едно единствено или повече, но малко на брой работни места, дискриминацията, на която безспорно са подложени възрастните работници при търсене на нова работа, са проблеми засягащи всички работници в Европа.

3.6 Би следвало да се отдели по-голямо внимание на интегрирането на възрастните работници в производствения цикъл: в някои области, техният опит е основа за постигане на по-високо качество на производството; Необходимо е да се премине, и от страна на работодателите, от едно просто отчитане на възрастта към оценка на конкретните способности. В тази връзка е редно да се приложат европейските директиви относно премахването на всякаква форма на дискриминация (2000/43/ЕО и 2000/78/ЕО) и да се упражнява контрол относно спазването им.

3.7 Всички работници би трябвало извършват работа, която да съответства най-точно на тяхната подготовка и опит: подобен подход би позволил повишаване на производителността, както и компенсиране, поне отчасти, на отрицателните въздействия от застаряването на населението <sup>(3)</sup>

3.8 Активните политики за осигуряване на трудова заетост на възрастните хора във всички случаи следва да бъдат съобразени с вида на упражнявания труд: Активните политики за осигуряване на трудова заетост на възрастните хора във всички случаи следва да бъдат съобразени с вида на упражнявания труд: Активните политики за осигуряване на трудова заетост на възрастните хора във всички случаи следва да бъдат съобразени с вида на упражнявания труд: рисковите, трудните и многократно повтарящи се дейности, се нуждаят от точен анализ и по-често използване на доброволното участие от страна на работниците <sup>(4)</sup>.

#### 4. Учене през целия живот

4.1 Една от конкретните цели, които следва да се поставят, за да се увеличи коефициентът на трудова заетост на възрастните работници, се състои в създаване на програми за непрекъснато учене (образование и обучение през целия живот), високата

ефективност на които да се осигури чрез обмен на опит между 27-те държави-членки на Европейския съюз относно най-добрите практики и осигуряване на непрекъснат диалог със социалните партньори, в съответствие с желанието на многобройните европейски институции <sup>(5)</sup>

4.2 След срещата на върха, състояла се в Люксембург (1997 г.), Европейската стратегия за заетостта (ЕСЗ) позволи през последните години да се определят насоки за обучението през целия живот. В този контекст се наблегна върху голямото значение на възможността да бъдат наемани на работа възрастните работници и следователно да се осигури професионалната им подготовка, така че да се разрешат проблемите, свързани със застаряването на населението.

4.3 Изразът „образование и обучение през целия живот“ обхваща всяка важна образователна област, която цели подобряване на способностите и повишаване на познанията и уменията. Ето защо тези дейности следва да се считат като приложими през целия трудов живот, тъй като загубата на работни умения и липсата на преквалификация водят до най-драматични и отрицателни последици за възрастните работници.

4.4 Европейският икономически и социален комитет, от своя страна, не пропуска да подчертае често наблюдаваната разлика между поколенията по отношение на новите технологии и усвояването на различни компетенции <sup>(6)</sup>

4.5 Обучението в рамките на предприятието е едно от средствата, които позволяват да се насърчи ефективно приспособяването на работниците. Някои държави-членки (Обединеното кралство, Испания, Португалия, Нидерландия, Австрия) в различна степен, чрез данъчни облекчения и освобождавания, насърчиха организирането на курсове за повишаване на квалификацията в предприятията.

4.6 В Лисабонската стратегия се набляга на факта, че методите и системите за подготовка, които са ефективни и отговарят успешно на потребностите на търсенето на пазара на труда, представляват важен фактор за изграждане на икономика на познанието — една от целите, набелязани на португалската среща на върха.

4.7 Да се намалят пречките за достъпа на възрастните работници до трудовия пазар, означава да се предприемат мерки, изпреварващи последиците от демографските промени.

#### 5. За договор между поколенията

5.1 Още през 2004 година, Европейският икономически и социален комитет бе подчертал колко е важно да се поддържа договор между поколенията, така че да се гарантира на гражданите на европейските страни обновяване на поколенията, достатъчно за нуждите на трудовия пазар и социална държава, адаптирана към новите демографски реалности, както и европейска законова уредба, насърчаваща политиките на трудова заетост, на професионална преквалификация и на сближаване на образованието със света на предприятията <sup>(7)</sup>.

<sup>(3)</sup> Виж по този въпрос неотдавнашното становище на Европейския икономически и социален комитет „Качество на професионалния живот, продуктивност, заетост в контекста на глобализацията и демографските предизвикателства“, ОВ С 318 от 23.12.2006 г., стр. 157.

<sup>(4)</sup> Виж също и становище на ЕИСК 92/2007 относно „Насърчаване на достоен труд за всички“.

<sup>(5)</sup> Виж „Рамка на действията, свързани с развитието на умения и квалификации в продължение на целия живот“ — материал, подписан от ЕКП, СКИРЕ и ЕЦПП.

<sup>(6)</sup> Виж например неотдавна изразените становища на Европейския икономически и социален комитет: „Ключови умения за образованието и обучението през целия живот“ ОВ С 195 от 18.8.2006 г., стр. 109 и „Отношения между поколенията“, ОВ С 157 от 28.6.2005, стр. 150.

<sup>(7)</sup> Виж становище на ЕИСК „Отношения между поколенията“ ОВ С 157 от 28.6.2005 г., стр. 150.

5.2 Политиките в подкрепа на „добрата“ заетост трябва при всички положения да са ориентирани към подпомагане на младите за включване в пазара на труда, като ги съпътстват през целия им трудов живот<sup>(8)</sup>, без това обаче да създава „дигитална пропаст“ между младите работници и техните по-възрастни колеги, които желаят да останат на работа.

5.3 ЕИСК тогава отправи следното предизвикателство: „да съдействаме за постигане в бъдеще на повече съгласие по един въпрос от първостепенна важност, който предполага съгласувано и продължително участие от страна на многобройните действащи лица, който изисква да се преодолее надделяването на краткосрочни интереси, и се нуждае от последователност и конструктивност. Следва да се достигне постепенно до изработване на нов договор между поколенията в рамките на целия Европейския съюз“.

5.4 Научните изследвания и иновациите са области, в които задължително трябва да се инвестира, ако желаем да гарантираме на бъдещите европейски поколения благоденствие и задоволително и устойчиво качество на живот. Следователно е важно, да се взема предвид и средната възраст на европейските изследователи и научни работници, както и необходимостта да се привличат млади хора в тези ключови сектори.

5.5 Недостатъчните инвестиции в научната област в цяла Европа, която все още далеч не е постигнала целите на Лисабонската стратегия, не дават възможност на младите научни работници, често принудени да развиват дейността си в условия на голяма несигурност, да градят бъдещето си и своята кариера в областта на научните изследвания и технологиите. Европа, чиято научна общност се характеризира със средна възраст, по-висока от тази на другите световни сили, е с несигурно бъдеще.

В Индия и Китай, например, броят на дипломираните лица в областта на науката нараства до такава степен, че 60 % от изследователите и научните работници в САЩ идват от тези страни. В редица европейски страни, точно обратното, в университетите за точни науки през последните години се наблюдава значително намаляване на броя на постъпилите студенти.

5.6 Проблемът със застаряването на населението се отразява пряко и върху регионалното сближаване: младите хора са склонни да напускат някои области и да търсят работа там, където условията на живот и труд са по-добри. Това явление задълбочава съществуващата разлика между някои области с по-развита икономика и други, които, обратно, страдат от обедняване и от по-бързо застаряване.

5.7 Постигането на равновесие между професионалния и личния живот е един от стълбовете на европейския социален модел. Увеличаването на средната възраст на европейското население поставя на дневен ред въпроса за ново увеличаване на раждаемостта. Тази проблематика може да се решава единствено чрез осигуряване на възможност за всички двойки да имат деца, без да се отказват от активна трудова дейност или пък да бъдат принудени да понижат чувствително жизнения стандарт на семейството си, достигайки, както за съжаление не рядко се случва, до границата на бедността. В наши дни, младите хора са често ошетени от несигурните условия на труд, които не им

гарантират никаква сигурност в бъдещето и предпочитат да имат по-малко или изобщо да нямат деца.

5.8 За постигане на целта за постепенно увеличаване на раждаемостта е необходимо всички социални, здравни и просветни служби (ясли, медицинско обслужване, служби за превенция, служби за икономическо подпомагане и т.н.) да бъдат развити, подобрени и адаптирани към демографските реалности в страните на ЕС.

## 6. Заетост на жените и раждаемост

6.1 През 2005 година равнището на заетост на жените в 25-те държави-членки на ЕС възлизаше на 56,3 %. Положението буди по-малко загриженост в страните от Северна Европа, но е много по-тревожно в средиземноморските страни. При това, дори и жените, които работят, трудно успяват да следват професионално развитие, позволяващо им да внасят съответните вноски, които да им позволят да получат право на прилична пенсия. На практика жените срещат многобройни проблеми в отношенията им в трудовия живот:

- днес жените са тези, които най-много страдат от несигурността, нестабилността на работното място, големите икономически промени и често от бедност;
- разликата в заплащането в сравнение с мъжете продължава да буди тревога в повечето страни на ЕС (средно с 24 % по-ниско за извършвана една и съща работа);
- недостигът на услуги за гледане на деца и на услуги в помощ на възрастните хора, който принуждава в повечето страни на Европейския съюз и главно жените да жертват професионалната си кариера, посвещавайки повече време на грижи за близките си;
- важни директиви, като тази относно отпуските на родителите, не се вземат достатъчно предвид и жените са все още принудени да избират между майчинство и професионална кариера;
- раждането на деца и трудовата заетост на жените не бива да се изключват взаимно: редно е да се вземе пример от най-добрите практики в страните, в които данъчните системи позволяват на жените много лесно да се върнат на работа след като родят деца, без това да се отрази на кариерата и възнаграждението им. Следва да се подчертае също така, че мерките за насърчаване на мъжете за споделят отговорността по раждането и отглеждането на дете, са все още недостатъчни.

6.2 Комисията с основание счита, че намаляването на броя на лицата в трудоспособна възраст може да бъде частично компенсирано чрез съвкупност от мерки, между които фигурира, поне в краткосрочен план, повишаване на участието на жените в активния трудов живот. Културните промени, които в течение на последните десетилетия позволиха на жените да работят и да постигнат независимост, се изразяват в процент на трудова заетост на жените, който се изменя от едно поколение до друго. В действителност, присъствието на млади жени на трудовия пазар в Европа е по-високо от това на жените на средна възраст.

<sup>(8)</sup> Виж, като пример за качество на заетостта, съобщението на Европейската комисия: „Подобряване на качеството на работа: преглед на напредъка, постигнат през последните години“ COM(2003) 728.



6.3 Нарастващото присъствие на жените на пазара на труда е несъмнено положително явление и представлява фактор за напредък, но, както показват някои статистически анализи, включително и най-скорошните, то все още е недостатъчно и ще трябва освен това да се развива успоредно с ефективното прилагане на еднакви условия на труд и еднакви възнаграждения, като тези на мъжете, както и със защита на жените срещу лошо отношение и дискриминация на работното място и в обществото. Разликите в заетостта между жените и мъжете се наблюдават също и при работодателите: наистина съществува огромна разлика между броя на мъжете и този на жените, които ръководят предприятията. Държавите-членки на Европейския съюз ще трябва да засилят действието на средствата, с които разполагат и да разработят нови средства за защита и насърчаване на труда на жените.

## 7. Ролята и важността на имиграцията в контекста на демографските промени

7.1 Имиграцията е явление, което непрекъснато се увеличава в Европейския съюз. Огромните разлики между икономиката и жизненото равнище в европейските страни и в развиващите се страни извън Европа са причина за миграцията към по-богатите европейски страни. Но имиграцията на чужденци не би следвало да се възприема като заплаха, а като явление, по отношение на което, ако се прилагат системно съответните политики, може да се превърне в потенциален фактор за растеж, развитие и интеграция.

7.2 Предвид общото застаряване на населението и успоредно с него намаляването на броя на хората в активна възраст, работниците-мигранти извършват дейности в Европейския съюз, които ефективно отговарят на производствените, икономически и социални нужди на съвременната държава, която ги приема. Предвид общото застаряване на населението и успоредно с него намаляването на броя на хората в активна възраст, работниците-мигранти извършват дейности в Европейския съюз, които ефективно отговарят на производствените, икономически и социални нужди на съвременната държава, която ги приема. Политиките по заетостта и интеграцията трябва да се адаптират така, че да се извлече възможно най-голяма полза от наличните трудови ресурси, включително и на имигрантите, като се оползотворят техните умения, професионален опит и образование<sup>(9)</sup>.

7.3 Комисията също споделя становището, че имиграцията може да играе положителна роля при промяната на пазара на труда. Освен това, когато работници имигранти извършват дейност в рамките на законната икономика, те съдействат за финансирането на общественото осигуряване като плащат данъци и осигурителни вноски към системите за социално осигуряване; така, те представляват важен фактор за обновление на европейския пазар на труда през следващите години. Не трябва също да се подценява важната финансова помощ, която имигрантите оказват на семействата си, живеещи в чужбина, като им изпращат пари, които са често техният единствен източник на доход. Ето защо, по-добрата интеграция на имигрантите е цел, която е необходимо се преследва от държавите-членки на ЕС<sup>(10)</sup>.

7.4 Необходимостта от интегриране в законната икономика не засяга само работниците имигранти: застаряването на населението налага спешно да се обърне внимание на въпроси като борбата срещу нелегалния труд и несигурността, за да се оздравят и укрепят националните икономики. застаряването на

населението налага спешно да се обърне внимание на въпроси като борбата срещу нелегалния труд и несигурността, за да се оздравят и укрепят националните икономики.

## 8. Надеждност на системите за социална защита в Европейския съюз

8.1 Европейската комисия в редица документи е заявявала, че за да се достигне до реална надеждност на публичните финанси на държавите-членки, е необходимо да се вземат мерки за овладяване или за значително, постепенно и непрекъснато намаляване на публичния дълг. За постигане на това, е необходимо да се осигури ефективно разпределяне на средствата, без това да води до промяна в качеството и универсалния характер на обществените услуги.

8.2 Особено в контекста на демографските промени, които бъдат големи притеснения относно надеждността на системите за социална защита, различните системи за финансиране на социалната защита в държавите от ЕС, трябва да гарантират, независимо от особеностите и различията между тях, ефективно, справедливо и прозрачно функциониране на услугите, предлагани на гражданите.

8.3 ЕИСК подчертава, че социалните услуги от общ интереси и действащите лица в социалната икономика играят важна роля в допълнение към мерките за подкрепа на семействата и на възрастните хора. Следва да се признае значението на тези дейности и подобни организации следва да бъдат подкрепяни при прилагане на общоприети критерии, след като те играят полезна за обществения интерес роля.

8.4 Европейският съюз може да бъде важен фактор в това отношение: Лисабонската стратегия (интеграция на социалните и икономическите политики и на политиките относно заетостта) бе предложила съвсем нов подход и един от нейните инструменти — откритият метод за координация — може да се разглежда като една от най-интересните новости в политиката на Общността през последните години. За съжаление този инструмент бе много малко използван и често подценяван, докато в същото време, общностният законодателен инструмент бе изоставен. Трябва да признаем, че Европейският социален модел е цел, която все още далеч не е постигната, но той не бива да се разглежда като пречка и да бъде жертван в името на единния пазар.

8.5 В някои европейски страни, особено при наличие на макроявления като повишаването на средната възраст на населението, финансирането на системите за социална защита и на пенсионните системи е силно застрашено от една социална язва — укриването на данъци и измамите със социалните осигуровки. Желанието за провеждане на реформи в социалната държава, в системите за социална защита, за здравно осигуряване и в политиките за насърчаване на заетостта, налага борба срещу нарушения като укриване на данъци и данъчните измами, които първи застрашават равновесието на публичните бюджети.

8.6 ЕИСК държи да подчертае важността от намиране на решения и за адаптиране към демографските промени, провеждане на борба срещу укриването на данъци и измамите със социалното осигуряване, както и с намаляващия брой на данъкоплатците.

<sup>(9)</sup> Виж становище на ЕИСК „Имиграция, интеграция и заетост“ ОВ С 80 от 30.3.2004 г., стр. 92.

<sup>(10)</sup> Виж неотдавнашно становище на ЕИСК: „Имиграцията в ЕС и политиките на интеграция: Сътрудничество между регионалните и местни управления и организациите на гражданското общество“ ОВ С 318 от 23.12.2006 г., стр. 128.

## 9. Пенсионните системи

9.1 На намаляването на броя на хората в трудоспособна възраст и на увеличаването на броя на пенсионирани трудещи се — две явления, свързани с увеличаване на продължителността на живота, са посветени много документи на Европейската комисия по въпросите на жизнеспособността на пенсионните системи.

9.2 Пенсионните системи следва да могат да осигуряват на бъдещите поколения спокойни и достойни старини през следващите десетилетия. Ето защо, в отговор на последиците от застаряването на населението върху пенсионните системи, насърчаването на хората да се възползват от допълнителни или частни пенсионни осигуровки не е достатъчно; това опростяване на нещата би могло да бъде опасно; по-подходящо е да се положат усилия за създаване на ефективни инструменти, които да доведат до опростяване на системите за допълнително пенсионно осигуряване и да ги направят по-сигурни, надеждни и защитени от непредвидимите колебания на финансовите пазари. Необходима е също така по-голяма бдителност по отношение на частните пенсионни фондове, така че да се разширят системите за контрол и да се гарантира ефективно управление.

9.3 В много държави от ЕС, кризата, която преживяват пенсионните системи, не се дължи единствено на застаряването на населението, а и на факта, че вноските за социално осигуряване непрекъснато намаляват без това намаление да се компенсира с привличане на други ресурси (например, борба срещу укриването на данъци и срещу измамите с вноски за социално осигуряване) а същевременно, потребностите на гражданите, изискващи да се влагат средства за пенсии, непрекъснато растат.

9.4 Явлението се задълбочава допълнително от факта, че младите хора се включват все по-късно в трудова дейност и че това често става чрез сключване на договори за временна и зле платена работа, поради което техните социалноосигурителни вноски са по-малки от тези, които са плащали родителите им на същата възраст.

9.5 Застаряването на населението би могло да се придружава с удължаване на срока на трудова дейност, но в някои страни на Европейския съюз е по-спешно да се намали закъснението, с което младите хора се включват в пазара на труд и общо взето, да се осигурят на хората по-добри възможности и условия за работа в началото на трудовата им кариера.

9.6 Целите на Европейската комисия за периода до 2050 г. година поставят ударение върху увеличаване на разходите за пенсии във всички страни на ЕС с изключение на Австрия, която проведе реформи в това отношение през 2000 г. Целите на Европейската комисия за периода до 2050 г. година поставят ударение върху увеличаване на разходите за пенсии във всички страни на ЕС с изключение на Австрия, която проведе реформи в това отношение през 2000 г. За Италия и Швеция се предвижда само леко повишение на разходите, тъй като в тези страни, обществените пенсионни режими се основават на система за взаимно участие; за останалите страни се очаква значително увеличаване на средствата, най-високо за Португалия, където то следва да достигне максималната стойност от 9,7 %.

9.7 Следователно проблемът за надеждността на пенсионните режими не може да бъде анализиран и разрешен извън неговия контекст. Трябва, напротив, да бъдат изяснени причините, които не се ограничават до явлението общо застаряване на населението,

присъщо на европейското общество, а се простират по-широко, обхващайки всички различни аспекти на трудовия пазар, на икономическия растеж и на системите за социална защита в различните страни в ЕС.

9.8 За разрешаване на проблема с надеждността на пенсионните системи трябва да се поставят цели, които да не се ограничават с просто повишаване на пенсионната възраст — мярка, която би могла да се окаже излишна и влошаваща качеството на живот на европейските граждани, ако се прилага без спазване на специфични критерии.

9.9 И наистина, като се вземат предвид съществуващите разлики между различните видове заетост по отношение на трудността, повторемостта на дейностите и до умората, е ясно, че разрешението на проблема със застаряването на населението не може да се състои единствено в повишаване на пенсионната възраст: по-дългото оставане на работа не води до същите последици при всички професии и трябва да се има предвид разликата между определената по закон пенсионна възраст на човека и реалната възраст за оттегляне от пазара на труда.

9.10 Борбата срещу несигурността и незаконната работа, мерките в подкрепа на политиките относно работната заплата, по-справедливото преразпределение богатствата и постигането на по-здравео социално сближаване вървят съвместно с неизбежното, постепенно и доброволно повишаване на пенсионната възраст, което трябва да се решава и насърчава в хода на непрекъснат диалог със социалните партньори и гражданското общество.

## 10. Здравеопазване

10.1 Очевидно е, че повишаването на средната възраст на населението е свързано с повишаване на разходите за здравеопазване. Да се предвиди обаче бъдещия растеж на разходите за здравеопазване и за специфичните сектори, в които ще трябва да се инвестира през следващите десетилетия е трудно и изключително сложно действие. Не е възможно да се изчисли, на базата единствено от демографските тенденции, в каква степен ще нараснат съответните публични разходи. Разходите за здравеопазване зависят и от вида политики, които ще се реши да се прилагат в тази област, от напредъка на медицината, от развитието на болестите, от степента на замърсяване на околната среда и от политическите и технологични разрешения, които ще се предприемат за противодействие на тези неблагоприятни фактори.

10.2 Но, както вече бе посочено, всички изследвания отчитат тенденция за удължаване на срока на трудова дейност. Повъзрастните работници, именно поради възрастта си, неизбежно са по-заstraшени отколкото своите по-млади колеги от заболявания и физически неразположения. И тъй като броят на възрастните работници ще нараства непрекъснато, трябва още отсега да се обмисли и приложи система на здравеопазване, която да доведе до налагане във всички държави-членки на Европейския съюз на политики на ефективна превенция. В допълнение, работниците, които са били продължително в несигурна ситуация ще се окажат в затруднение, когато достигнат до пенсионна възраст; те ще трябва да бъдат поети от общественото осигуряване по един или друг начин, съгласно разпоредбите, предвидени в държавите-членки, включително и по отношение на здравеопазването и социалните грижи. По този начин увеличаването на несигурността на работното място ще повлияе и върху преките разходи за общественото осигуряване.

10.3 Ако целта е разходите за здравеопазване да бъдат задържани в приемливи граници, държавите-членки на Европейския съюз трябва да обединят усилията си за осъществяване на програми за здравеопазване, защита от злополуки, контрол и обмен на информация, като установят за тази цел по-тесни и ефективни връзки между трудовия свят и света на здравеопазването.

10.4 Всички професионални дейности не могат да бъдат разглеждани по еднакъв начин. Последствията от застаряването върху работната сила са различни, тъй като съществуват трудови дейности, които са различно сложни, различно опасни, свързани в различна степен на изпълнение на повтарящи се действия: напредналата възраст има различни последствия в зависимост от

упражняваната професия. Един възрастен работник не може да изпълнява изморителни физически действия, но може по-лесно да изпълнява административни задачи или такива, които изискват умствена дейност.

10.5 Удължаването на професионалния живот води следователно до здравословни проблеми, много по-сериозни при работниците, които упражняват професии, свързани с тежки усилия. Това следва да се има предвид. Ако в бъдеще се предвижда пенсионната възраст непрекъснато да се увеличава в секторите, в които това е възможно, трябва да се положат сериозни усилия в областта на здравеопазването и безопасността на труда.

Брюксел, 14 март 2007 г.

Председател

на Европейския Икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент и Европейския икономически и социален комитет относно необходимостта от разработване на координирана стратегия за засилване на борбата с данъчните измами“**

COM(2006) 254 — 2006/0076 (COD)

(2007/C 161/02)

На 31 май 2006 г., в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, Комисията реши да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно съобщение горе-поставено.

Специализираната секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, която има за задача да подготви работата на Комитета в тази област, при становището си на 23 февруари 2007 г. Докладчик: г-н Е. ЮЗА.

На своята 434-а пленарна сесия, проведена на 14 и 15 март 2007 г. (заседание от 15 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 97 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 1 глас „възпържал се“.

## 1. **Заклучения и препоръки**

1.1 Европейският икономически и социален комитет изразява съжаление, че инициативите, които Комисията предприема по въпроса за борбата с данъчните измами, все още не срещат достатъчно подкрепа в сътрудничеството с държавите-членки. Той поддържа бъдещите инициативи в тази област и приканва Комисията да използва всички правомощия, които договорите дават на европейските институции.

1.2 ЕИСК смята, че съобщението на Комисията е достатъчно добре структурирано и че разглежда в подходяща светлина проблемите, свързани със справянето с данъчните измами, като разглежда засилването на административното сътрудничество между държавите-членки като основно средство за противодействие срещу разпространението на това явление.

1.3 Съобщението разглежда въпроса за отношенията между държавите-членки и трети страни съвсем конкретно, като

предлага общностен подход. ЕИСК изразява съгласието си с това предложение.

1.4 ЕИСК изразява положителното си отношение към преразглеждането на ДДС, както впрочем многократно е препоръчвал. Комитетът смята, че е необходимо да се организира кръг за изследване на изменението на режима за облагане с ДДС, при условие, че евентуалната замяна на този данък с друг не би трябвало да утежни разходите на предприятията и граждани.

1.5 ЕИСК препоръчва на Комисията да извлече максимална полза от настоящите правомощия на Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ), които вече й позволяват да изпълнява важни функции. Комисията следва да прецени дали ОЛАФ разполага с адекватни средства за изпълнение на институционалните си правомощия.

1.6 За ЕИСК е от първостепенна важност постоянно да се подобрява сътрудничеството между националните органи за борба с данъчните измами. Това може да се постигне чрез обединяване в мрежа на силите на реда и разследващите органи, за да могат те да имат достъп до наличните бази данни; и препоръчва внимателно да се разгледат свързаните с това технически и правни въпроси.

1.7 ЕИСК смята, че предложението да се създаде дискуссионен форум на високо равнище за административно сътрудничество, е стъпка в правилната посока. ЕИСК определя като напълно неразбираеми бюрократичните спънки и препятствия, които изглеждат се противопоставят на тази идея.

1.8 ЕИСК е на мнение, че е полезно да се включат в общностното законодателство мерките, предприети от някои държави-членки, както и да се въведе критерий за „нормална пазарна стойност“ за целите на борбата с данъчните измами.

1.9 ЕИСК препоръчва да се подходи много предпазливо към въвеждането на мерки за солидарна отговорност между доставчик и получател и да бъде предвидена в случай на явно неоправдана операция, възможност за смяна на доказателствената сила, както това е предвидено и в решенията на Съда на Европейските общности.

1.10 ЕИСК смята, че предложението на Комисията за въвеждане на опростени процедури за икономическите оператори, които сътрудничат на администрацията, както и по-строг контрол и процедура за тези от тях, за които се преценява, че са „рискови“ заслужава по-задълбочено проучване.

1.11 ЕИСК отправя покана към Комисията да продължи финансирането на общностните програми, които имат за цел да насърчат дейностите в областта на защитата на финансовите интереси на Общността, като например програмата Hercule II.

1.12 ЕИСК препоръчва да се хармонизират разпоредбите на Директива 77/799/ЕИО със съществуващите разпоредби относно непрякото данъчно облагане, както и да се стандартизират различните системи за ДДС.

## 2. Съдържание на съобщението

2.1 В Съобщението на Комисията се предлага „разработване на координирана стратегия за засилване на борбата с данъчните измами“. Затова се отбелязва, че въпреки подобряването и укрепването ѝ, общностната правна рамка не се използва достатъчно и нивото на административно сътрудничество не съответства на развитието на търговията в Общността.

2.2 Комисията се връща към един вече многократно обсъждан въпрос, а именно необходимостта да се засили административ-

ното сътрудничество между данъчните администрации на държавите-членки като средство за борба с данъчните измами и укриването на данъци, които водят до бюджетни загуби, изкривяват конкуренцията и нарушават функционирането на вътрешния пазар.

2.3 По време на представянето на съобщението, г-н László KOVÁCS, член на Комисията, отговарящ за данъчната и митническата политика, заяви: „Убеден съм, че е време да се обмислят нови методи за по-ефикасна борба с данъчните измами. Машабът на това явление вече е твърде обезпокоителен.“

2.4 Според икономистите данъчните измами възлизат на около 2 до 2,5 % от БВП, което представлява сума, варираща между 200 и 250 милиарда евро. Измамата с ДДС, наречена още „измама от верижен тип с ДДС“, е една от най-обезпокоителните, но контрабандата и фалшифицирането на алкохол и на цигари, както и измамите при прякото данъчно облагане, са не по-малко важни. От момента на либерализиране на движението на стоки, услуги, хора и капитали чрез създаването през 1993 г. на механизмите на вътрешния пазар, става все по-ясно, че държавите-членки не са в състояние да водят поотделно ефективна борба с данъчните измами.

2.5 В областта на непрякото данъчно облагане общностното законодателство предвижда общи правила за държавите-членки (единни процедури, идентификация на компетентните органи, условия за предаване на данни), за да се благоприятства административното сътрудничество и обмена на информация.

2.6 Комисията набеляза три области, изискващи приоритетна намеса:

2.6.1 Подобряване на административното сътрудничество между държавите-членки

2.6.1.1 Комисията смята, че следните мерки ще позволят да се подобрат резултатите от борбата с данъчните измами:

— по-ефективни механизми за сътрудничество. Липсата на административна култура на Общността представлява спънка пред борбата с данъчните измами. Това често се дължи на езикови проблеми, на липса на човешки ресурси и ограничено познаване на процедурите за сътрудничество от страна на съответните длъжностни лица. На работно ниво тези проблеми се изразяват в неспазване на предвидените срокове за обработка на исканията за сътрудничество в данъчната сфера, идващи от други държави-членки.

— засилване на законодателството в областта на сътрудничеството при прякото данъчно облагане и оказване на помощ при събирането на данъци;

- по-бързо разследване и по-добро управление на рисковете, което би позволило на държавите-членки да бъдат своевременно предупредени относно рисковете от измама, на които те биха могли да бъдат изложени, по-специално в случаите с нови чуждестранни предприятия, установяващи се за първи път на тяхната територия;
- създаването на постоянен форум за административно сътрудничество на равнището на Общността за всички данъци — преки и косвени.

### 2.6.2 Засилено сътрудничество с трети страни

2.6.2.1 „Данъчните измами не спират на външните граници на Европейския съюз“. Комисията предлага общностен подход в сътрудничеството с трети страни. Понастоящем това сътрудничество се основава на двустранни споразумения между страните, които пораждаат разнообразни ситуации, от които лесно се възползват нарушителите. Освен това Комисията предлага да се включат клаузи за сътрудничество в областта на данъчната област в рамките на споразуменията за икономическо партньорство, които Съюзът сключва със своите икономически партньори.

### 2.6.3 Изменение на общия режим за облагане с ДДС

2.6.3.1 Комисията започва обсъждане на възможността да се засили принципът на солидарна отговорност при плащане на ДДС, при спазване на принципите на пропорционалност и правна сигурност.

2.6.3.2 Комисията взема също така под внимание и възможността да се разшири и до вътрешните операции в държава-членка механизмът на самоначисляване на ДДС, който понастоящем се прилага само при някои сделки, а дали да бъде наложен или не при други, преценяват държавите-членки. Комисията смята, че всяко едно изменение, внесено в действащото законодателство за ДДС, би следвало значително да намали възможностите за измама, да изключи нови рискове и най-вече да не поражда противоречия в разпоредбите относно административните задължения на предприятията и данъчните администрации, както и да гарантира неутралитета на данъка и недискриминационното отношение към икономическите оператори.

### 2.7 Други иновативни подходи

2.7.1 Комисията предлага освен това да бъдат обмислени други специфични мерки, като например:

- засилване на задълженията за данъчно деклариране за представляващите „риск“ групи;
- облекчения в задълженията за данъчното деклариране за предприятията, които получат разрешение, поради това, че се ангажират да съдействат на данъчната администрация;
- използването на стандартизирани и висококачествени информационни системи, които да позволяват бърз обмен на информация;

### 3. Общностна правна рамка

3.1 Комитетът смята, че правните средства, които предоставя действащата Общностна правна рамка, са достатъчни за борба с данъчните измами. От друга страна изглежда е необходимо и наложително да приканим държавите-членки да използват по-често действащите средства за административно сътрудничество, като спазват предвидените условия и срокове. Действително в контекста на съвременната глобална икономика, където дори и измамите преминават националните граници, е наложително да се разполага с необходимата информация в срокове, които позволяват да се пристъпи към разследване.

3.2 За да постигне еднородност в системата на прякото и непряко данъчно облагане, Комисията би могла да хармонизира разпоредбите на Директива 77/799/ЕИО с тези за непрякото данъчно облагане, както и да предвиди по-ефективни методи за обмен на информация, като за целта се съобразява и с възможностите на информационните технологии. Също така е важно да се стандартизират различните системи за ДДС, особено по отношение на задълженията на данъчнозадължените страни.

3.3 Общностната правна рамка може да бъде разделена на пет главни групи:

- взаимопомощ
- сътрудничество в областта на ДДС
- сътрудничество в областта на акцизите
- събиране на вземанията
- програмата Fiscalis.

3.4 В приложение А се съдържат препратки към общностното законодателство, както и кратко резюме на предвидените за тази цел мерки.

### 4. Общи бележки

4.1 Комитетът е на мнение, че е необходимо да се води по-енергична борба с нарастващото разпространение на данъчните измами и изразява съжаление, че Комисията смята действията на държавите-членки и сътрудничеството им като крайно недостатъчни, независимо от наличието на една сложна и добре структурирана правна рамка.

4.2 Нарушенията на гладкото функциониране на икономиката и на вътрешния пазар, дължащо се на укриване и избягване на данъци, представляват сериозен проблем, който до този момент бе подценяван, както бе подценявана и връзката между необявените данъчно капитали, прането на пари и икономическата престъпност. В действителност често се извършват измами, чиято цел е неправомерно облагодетелстване с национални средства или средства на Общността, като се фалшифицират данъчни документи, и обратното, капиталите, придобити чрез данъчни измами при трансгранични операции, често се използват за извършване на други незаконни или престъпни действия.

4.3 Когато става въпрос за избягването на данъци, което за разлика от укриването на данъци се изразява в действия, които не са незаконни сами по себе си, но чиято единствена цел е да се постигне намаляване по неправомерен начин на размера на данъка, Комитетът подчертава, че този въпрос не се разглежда по еднакъв начин от националните законодателства. За да се избегне умножаването на административните и социални разходи, произтичащи от не винаги единните законови положения, Комитетът смята, че е необходимо националните законодателства по този въпрос да се сближат чрез въвеждането на една обща клауза срещу избягването на данъци или един общ списък на случаите, в които данъчните администрации могат, за целите на данъчното обслужване, да не признаят правното действие на операции, за които се смята, че представляват избягване на данъци.

4.4 Комитетът смята, че предложенията на Комисията за справяне с този проблем са все още твърде предпазливи, още повече че договорите я упълномощават да вземе всички необходими мерки, с които да гарантира финансовата стабилност на европейските институции. В действителност Комисията разполага със значителни практически правомощия, които ѝ бяха възложени с Решение 1999/468/ЕО на Съвета от 28 юни 1999 г. По този повод Комитетът припомня, че е приложим принципът на субсидиарност, съгласно с член 5 на Договора за Европейската общност, който предвижда намесата на Общността в областите, в които тя няма изключителни компетенции, ако целите на запланиваните дейности не могат да се постигнат от държавите-членки или могат да бъдат реализирани по-успешно на равнище Общност. Комитетът приканва Комисията да използва изцяло своите правомощия.

4.5 В своето съобщение „Данъчната политика на Европейския съюз — приоритети за следващите години“ (COM(2001) 260 окончателен) от юни 2001 г., Комисията вече акцентира върху необходимостта да се използват, освен законодателните средства, и всички други налични инструменти, с които да се постигнат приоритетните цели. В становището си, изразено по повод на това съобщение, Комитетът подчерта, че решенията по данъчната политика както преди, така и сега следва да се взимат с единодушие <sup>(1)</sup>.

4.6 Още тогава Комитетът препоръча изменение на преходния и бързо преминаване към окончателен режим, основан на принципите на облагане в страната на произход. Не без известна ирония, Комитетът се питаше „колко години още трябва да се търпи тази порочна преходна система преди да се постигне целта“ и изискваше опростяване и осъвременяване на правилата, по-висока степен на однородност при прилагането им и по-тясно административно сътрудничество. Но както изглежда, в тази област не е постигнат никакъв напредък.

4.7 Комитетът подкрепя общата насока на сътрудничеството, която цели да се надхвърли действащата система за обмен на информация за ДДС (VIES) и да се разработят мерки за автоматизиран или спонтанен обмен за еднократно предоставяне на информация между държавите-членки.

4.8 Макар Комитетът да приема добре започването на дебата за изменение на системата за облагане с ДДС, той все пак подчертава, че е задължително да се направи задълбочена оценка на

въздействието, като не се забравя, че евентуалните изменения следва да целят ефикасност и опростяване и да не увеличават данъчната тежест за дружествата и гражданите. По този повод Комитетът напомня изразеното, в предходно свое становище, <sup>(2)</sup> предложение за алтернативна на система за ДДС, която да гарантира равнище на приходи поне равно на настоящето, но при по-малко разходи за обществото и с по-ефективно събиране.

## 5. Специфични бележки

### 5.1 Данък върху добавена стойност

Сега действащият режим за облагане с ДДС при търговска дейност в рамките на Общността се опира на принципа за облагане в страната-получател. С този принцип се гарантира равнопоставеност на националните и на внесените от други държави-членки стоки, благодарение на необлагането на продажбите и на облагането на направените покупки в страната-получател, при процентната ставка, която е предвидена за вътрешните сделки.

Тази система беше въведена в рамките на преходния режим — и следователно за ограничен период от време, доколкото прилагането на принципа за облагане в страната по произход щеше да наложи спазването на необходимия срок за приемане на адекватна структура за разпределение на приходите между държавите-членки, където и да са били получени те, пропорционално на съответното им потребление. Оттук следва, че система от този вид не би могла да бъде приета без хармонизиране на ставката за ДДС, ако искаме да се избегне нарушаването на конкуренцията.

#### 5.1.1 Измами с ДДС „от верижен тип“ („източване“ на ДДС)

Въпреки че предоставя големи възможности по отношение на свободното движение на стоки, преходният режим при обмен в рамките на Общността излага държавите-членки на загуба на приходи в резултат на значително по-размери укриване и избягване на данъци.

5.1.1.1 Сред различните по вид измами с ДДС, така нареченото „измама от верижен тип“ с ДДС има сериозни последици за загубата на приходи и е особено коварно, поради това, че трудно се установява. То представлява система за избягване на ДДС, при която се създават дружества, опериращи на международно ниво, с точно тази цел. Целта е да не се плаща ДДС, така че другите брънки в престъпната верига да могат да приспаднат фиктивни суми, за да получат възстановяване на ДДС или да намаляват дължимите суми по ДДС. За да постигне тази незаконна цел, нарушителят в болшинството от случаите не упражнява реална икономическа дейност, не разполага с работни звена и често пъти седалището на дружеството му се свежда до пощенска кутия. След няколко месеца формална „дейност“ той изчезва без да попълни данъчна декларация и без да е изплатил дължимите суми, така че данъчните власти са изключително затруднени да го открият.

<sup>(1)</sup> Становище на ЕИСК „Данъчната политика на Европейския съюз — приоритети за следващите години“ — ОВ С 48 от 21.2.2002 г., стр. 73–79.

<sup>(2)</sup> Становище на ЕИСК относно „Предложение на Съвета за директива, изменяща директивата 77/388/ЕИО по отношение на местонахождението при оказване на услуги“ ОВ С 117 от 30.4.2004 г., стр. 15–20.

5.1.1.2 ЕИСК смята, че измамите с ДДС „от верижен тип“ успяха да се развият именно поради липса на сътрудничество между държавите-членки и поради различните ставки на ДДС. Ето защо Комитетът настоява да се използват всички необходими форми на сътрудничество и на обмен на информация, с които да се противодейства по ефективен начин на този вид измама.

## 5.1.2 Административно сътрудничество в областта на ДДС

5.1.2.1 Измамите с ДДС принудиха финансовите администрации на държавите-членки да прецизират постоянно методите си за разследване за по-ефективна борба с това явление.

Административното сътрудничество играе решителна роля в борбата срещу измамите с ДДС, доколкото такива измами се извършват от вериги от дружества, които са се установили в различни държави-членки.

Използването на съответните средства от договорите позволи на държавите-членки да изградят система за обмен на информация, която се оказва полезна за анализиране на финансовото състояние на данъкоплатците и за противодействие и ограничаване на трансграничните данъчни измами.

По въпроса за сътрудничеството Комитетът отдавна отбелязва, че Комисията следва наложително да играе по-активна роля. Ето защо той е положително настроен към идеята за изграждане на система за контрол, с която да се проверява качеството и обема на оказаното съдействие.

5.1.2.2 Действително към днешна дата обменът на информация далеч не е постоянна практика поради културните различия, разликите в нивото на компютризация и липсата на правила, с които да се санкционира инертността на държавите. Поради това е необходимо да се създаде общностна култура в тази област, като се вземе под внимание фактът, че исканията за информация между държавите не бива да се смятат за възможност, до която се прибегва по изключение, а за обичаен етап от процеса на разследването всеки път, когато това се налага за нуждите на контрола.

За тази цел е необходимо да се премахнат препятствията пред разпространението на една единна европейска административна култура, като се насърчава пълното и цялостно използване на съществуващите средства за сътрудничество и като се спазват предвидените срокове и условия, с помощта на които разследващите органи могат да получат необходимата информация в срокове, съпоставими с протичането на разследването.

5.1.2.3 Между прочем, както предлага Комисията относно използването на стандартизираните информационни системи за обмен на информация, би могло да се помисли за обединяването в мрежа на силите на реда и разследващите органи на различните

държави-членки, ангажирани в борбата с данъчната измама, с цел пряк обмен на информация чрез сертифицирана система за електронна поща, както и с цел съвместно ползване на базата данни с данъчните декларации на различните държави-членки, по примера на вече навлезлите в практиката данни VIES от I и II степен.

Тази инициатива, която изисква предварително съгласуване на регистрираните във файловете данни и съвместимостта им с националните законодателства по въпроса за защита на личните данни, би била значителен напредък по пътя на засилената борба с данъчните измами. Така на практика контролните органи биха имали пряк достъп до необходимата информация, в реално време и без да се налагат излишни административни разходи.

5.1.2.4 Въпреки че обменът на информация между държавите-членки се подчинява на една добре структурирана и задоволителна законодателна уредба, главните спънки в борбата срещу данъчните измами в ЕС са липсата на единни законови положения по отношение на правомощията при разследване от различните национални администрации и степента на тежест на наказателните мерки.

Оттук следва, че измами се извършват основно в страните, в които правомощията за разследване на контролните органи са по-ограничени, или в страните, в които прилаганите санкции са недостатъчни, за да изиграят превантивна роля.

5.1.2.5 Затова, при спазване на суверенитета на държавите-членки, Комитетът счита, че би било подходящо да се хармонизират на ниво ЕС санкциите за измами с подобна тежест, както е предвидено например в законодателството за борбата с изпирането на пари, за да се избегне, при недотам строго законодателство или при по-неефективните системи за контрол, създаването на предпоставки за възникване на т.нар. „наказателен рай“, към който биха се стекли приходите от престъпна дейност или от измами с ДДС „от верижен тип“.

## 5.1.3 Нормалната пазарна стойност като критерий за определяне на данъчната основа за целите на борбата с данъчните измами

5.1.3.1 Както това бе многократно подчертано от Съда на европейските общности, неотложната борба с измамите следва да се води в съответствие с общностните принципи, включително с недискриминационното отношение и пропорционалността. Една от областите, в които законодателствата са най-разнородни, са критериите, по които се определя данъчната основа, когато е различна от договорените между страните престации, не само при стоките за лична консумация или за други, нетърговски цели, но също и във всички случаи, в които се смята, че съществува риск от укриване и избягване на данъци.

И тук следва да се отбележи, че във всички законодателства на държавите-членки използваният критерий за определяне на данъчната основа отчита волята за договаряне на страните и цели облагане на реалната престация, доколкото данъчната основа в общия случай е договорната насрещна престация, договорена за продажбата на стоката или предоставянето на услугата. Освен този „базисен“ критерий, се използва също така и „нормалната пазарна стойност“, с която да се коригира или възстанови данъчната основа при изчисляване на данъка, в зависимост от някои условия.

5.1.3.2 Понятието нормална пазарна стойност за целите на ДДС е практически едно и също във всички държави-членки и съответства в голяма степен на определението, което се съдържа в Директива 77/388/ЕИО от 17 май 1977 г. (Шеста директива), а именно това е средната искана цена за стоките и услугите от един вид, в условията на свободна конкуренция, на същия етап от пускането им на пазара, на същото място и в същия момент, в който се осъществява сделката, или в краен случай, в най-близкото място или в най-близкия момент до осъществяването ѝ.

5.1.3.3 Във всички европейски законодателства използването на нормална стойност е алтернативен метод за определяне на данъчната основа:

— при цялостна или частична липса на парична престация, нормалната стойност съответства на необходимостта от определяне на критерий, по който данъчната основа да се изрази в парична равностойност, и изпълнява и функцията да противодейства на избягването на данъци;

— когато законодателят е преценил при първоначален анализ, че съществува риск <sup>(3)</sup> от данъчна измама.

5.1.3.4 Освен това, дерогация от принципа за определяне на данъчната основа на базата на престацията се прави и в следните случаи:

— когато регулаторните или административни власти са предвидили определянето на минимална данъчна основа или поне на такава, която е равна на нормалната стойност, по отношение на някои стоки или търговски сектори, по-специално продажбата на недвижими имоти;

— когато според законодателните разпоредби данъчната основа представлява нормалната стойност на стоките и услугите, когато се плаща единична цена за различни стоки и услуги;

— когато въпреки че съществува парична престация, според разпоредбите облагаемият размер е нормалната стойност, стойността на вноса или покупната цена, в случаите, когато съществува взаимовръзка между страните;

<sup>(3)</sup> Този риск трябва да бъде реален или доказан, за да се спази законосъобразността в контекста на Общността.

— има прекратяване или учредяване на реални права или на права за ползване върху недвижимата собственост.

5.1.3.5 По този повод Съдът на европейските общности <sup>(4)</sup> уточни, че националните мерки за ограничаване на укриването и избягването на данъци по принцип могат да се отклонят от облагаемата с ДДС основа, съгласно член 11 от Шеста директива, единствено ако са в строго в границите, необходими за постигане на тази цел.

5.1.3.6 С други думи нормалната стойност е отправната точка за откриване на евентуална измама. Ако данъчната основа, съставена от договорената престация, е по-ниска от нормалната стойност, тя не се замества от последната, но данъчната администрация може да предположи съществуването на измама и смени доказателствената сила.

#### 5.1.4 Солидарност при данъчното плащане

5.1.4.1 За да могат да противодействат на разпространението на измами с ДДС от „верижен тип“, някои национални законодателствата предвиждат разпоредби за солидарна отговорност на получателя при плащане на ДДС, в случаите, когато доставчикът е пропуснал да направи това и продажбата е станала на цена, по-ниска от нормалната.

5.1.4.1.1 Тези разпоредби се основават на член 21 от Шеста директива, който позволява на държавите-членки възможността да смятат лице, различно от длъжника, за солидарно отговорно за плащането на данъка, спазвайки принципа за пропорционалност.

5.1.4.2 Това решение се основава на аргумента, че една сделка, договорена на цена, различна от пазарната стойност, може да прикрива намерения за измама. По същество в предвидените от закона условия се предполага, че купувачът е злонameran, тъй като предвид цената, която той е заплатил, не може да не е осъзнавал наличието на измама <sup>(5)</sup>. Става въпрос за едно относително предположение, доколкото купувачът може да докаже чрез документи, че цената е по-ниска от нормалната, поради фактическите обстоятелства, които подлежат на обективно доказване, или в съответствие със законодателството, както и че той няма отношение към неиздължения данък, нещо, което отслабва степента на солидарна отговорност при неизплатен от доставчика данък.

<sup>(4)</sup> Съдебни решения № 324/82 и 131/91 относно продажбата на нови и употребявани превозни средства, както и от по-близка дата, съдебно решение С-412/03 от 20 януари 2005 г.

<sup>(5)</sup> В тази връзка трябва да се подчертае, че в съобщението си 2004/260/СЕ от 16 април 2004 г. Европейската комисия изрази положително мнение относно превантивния ефект, отчетен в някои държави-членки, които въведоха понятието солидарна отговорност, и се позова на работен механизъм, който изисква доказване на съучастничество между доставчик и получател.



5.1.4.3 Комитетът споделя изразеното от страна на много оператори безпокойство по отношение на принципа на солидарната отговорност. В светлината на юриспруденцията на Съда на европейските общности <sup>(6)</sup>, той смята, че евентуалните мерки трябва да се ограничат до изискването на гаранция за плащане на данъка единствено от лицата, които ясно попадат в категорията на длъжашите този данък. Следователно би могло да се предвиди купувачът, заедно с доставчика, да е задължен да заплати данъка, когато стоката е била отстъпена на цена под нормалната ѝ стойност. Като се има предвид, че това е една много строга разпоредба, която наказва купувача да заплати данък, дължим от друг, който чрез измама го е избегнал, е необходимо да се обвърже прилагането на тази разпоредба с някои специфични условия:

- операцията следва да се осъществи между подлежащи на облагане с ДДС лица, като тук изрично се изключват крайните потребители;
- продавачът е пропуснал да изплати, частично или изцяло, дължимия ДДС;
- стоката, обект на сделката, трябва да принадлежи към една от категориите, изрично упоменати в съответното законодателство;
- продажбата трябва да се е осъществила на цена, по-ниска от нормалната за тази стока;
- разликата между договорената цена и нормалната стойност не може да бъде доказана със обективно доказуеми събития или фактически ситуации.

5.1.5 Комитетът се отнася положително към възможността механизъм на самоначисляване на ДДС да се прилага и при извършваните се в държава-членка сделки. В едно от последните си становища Комитетът отбелязва, че този механизъм „би могъл да се окаже необходим в борбата срещу данъчните измами. Това решение е особено подходящо за случаите, в които доставчикът изпитва финансови затруднения“ <sup>(7)</sup>. Комисията разшири обхвата на избираемото прилагане на самоначисляването на ДДС вследствие на положителния опит в областта на строителните материали и услуги. Все пак мерките не би трябвало да застрашават общността обмен на стоки и услуги, в случаите, ако различните задължения за фактуриране могат да се окажат спънка пред доброто функциониране на вътрешния пазар.

## 5.2 Пряко данъчно облагане

5.2.1 Наложително е борбата с данъчната измама да се провежда и в по-общия план на хармонизирането на законодателствата на държавите-членки в областта на прякото данъчно облагане и контрола.

5.2.1.1 Вследствие на разширяването на Европейския съюз с нови държави-членки, разликите в данъчните режими все повече ще влияят на решенията за отпускане на средства за държавите-членки и на начините на управление на търговската дейност. Действително поради важноста на координирането на икономическите политики, националните данъчни законодателства ще

бъдат средството, което ще позволи на държавите-членки да повлияят върху решенията за локализиране на инвестиции и средства в Европейския съюз. И все пак съществува риск чувствителните разлики в режима на прякото данъчно облагане на държавите-членки в някои случаи да създадат пречки в процеса на обединяване на пазарите <sup>(8)</sup> и да повлияят отрицателно върху конкурентоспособността на европейската икономика.

5.2.2 Сближаването на данъчното законодателство на държавите-членки бе анализирано от Комисията в съобщението ѝ COM (2003) 726 от 24 ноември 2003 г. Независимо от това, тъй като става дума за облагане на дружества и по-специално за общи и изчерпателни мерки, за определяне на европейски данък за дружествата с обща консолидирана данъчна основа <sup>(9)</sup>, възникват все още значителни трудности при приложението ѝ, поради съществуващите между държавите-членки разлики при изчисляване на данъчна основа. Впрочем освен силно сближаване на икономическите политики, приемането на общ данък изисква и адекватна правна рамка. При настоящето положение на нещата, член 94 от Договора за ЕО предвижда Съветът единодушно по предложение на Комисията да издава директиви за сближаване на законодателните, процедурни и административни разпоредби на държавите-членки, за тези от тях, които пряко влияят на установяването или функционирането на единния пазар.

5.2.3 Съществуването на тази разпоредба и фактът, че данъчната политика остава в правомощията на държавите-членки, които, както изглежда, не улесняват инициативите за създаване на обща консолидирана данъчна основа за дружествата, опериращи в Европейския съюз, представляват значителна пречка за сближаване на данъчни режими относно дружествата, както и поради увеличаването на броя на държавите-членки, което прави особено трудно вземането с единодушие на решения, така и поради липсата на разпоредби в окончателния текст на Европейската конституция относно приемането с квалифицирано мнозинство на закони и на рамкови закони, налагащи мерки за данъчното облагане на дружествата.

5.2.4 Предвид перспективата единодушното приемане на решения да отпадне, в Съобщение SEC (2005) 1785 от 23 декември 2005 г. на Комисията, озаглавено „Борба срещу препятствията в данъчното облагане на дружествата, които засягат малките и средни предприятия на вътрешния пазар — Описание на една евентуална пилотна система на облагане в държавата-членка по произход“, се съдържа анализ на експерименталното прилагане в малките и средни предприятия на система от правила за държава-членка по произход <sup>(10)</sup>. От това проучване става ясно, че 23-те милиона малки и средни предприятия в Европейския съюз, когато той се състоеше от 25 държави-членки, са имали много важна роля в европейската икономика, тъй като представляват 99,8 % от всички европейски предприятия и осигуряват около 66 % от заетостта в частния

<sup>(6)</sup> Решения C-354/03, C-355/03, C-484/03 и C-384/04.  
<sup>(7)</sup> ОВ С 65 от 17.3.2006 г., стр. 103/104.

<sup>(8)</sup> Ср. L. Kovacs: *Бъдещето на Европа и ролята на данъчната и литическа политика*, на [www.europa.eu.int/comm/commission\\_barroso/kovacs/speeches/speech\\_amcham.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/commission_barroso/kovacs/speeches/speech_amcham.pdf).

<sup>(9)</sup> Становище на ЕИСК относно „Създаване на обща и консолидирана данъчна основа за корпоративен данък на предприятията в ЕС“, ОВ С 88/48 от 11.4.2006 г.

<sup>(10)</sup> Становище на ЕИСК относно „Борба срещу препятствията при данъчно облагане на дружествата, които засягат малките и средни предприятия на вътрешния пазар — Описание на една евентуална пилотна система на облагане в държавата-членка по произход“ — ОВ С 195/58 от 18.8.2006 г.

сектор <sup>(11)</sup>. Възприемането на тази система би позволило дейността на тези предприятия да стане по-интернационална, поради понижаване на разходите за спазване на изискванията <sup>(12)</sup>, които те правят и които са много по-високи от тези на големите предприятия <sup>(13)</sup>, както и да се увеличи възможността за пренасяне на загуби, което е главната пречка пред развитието на трансграничната икономическа дейност, с което да се допринесе за сближаването на ниво Общност на законодателство по отношение данъчното облагане на дружествата.

### 5.3 Електронна търговия

5.3.1 Развитието и технологичният напредък на електронната търговия предлагат нови възможности на икономическите оператори, новите търговски методи изискват независимо от това адаптация на данъчните режими, по-специално по отношение на аспектите, свързани с прилагането на потребителските такси. В действителност данъчните режими, които са основно подчинени на правилата на традиционната търговия, трябва да се съобразят с тези изменения и да се приспособят към развиващите се нови форми на търговия.

5.3.2 Основният проблем при облагането на електронните операции се състои в дискриминацията, която може да се породи от различната обработка на операцията в зависимост от начините на доставка на стоката, обект на операцията.

5.3.2.1 Когато се проучват възможностите за прилагане на традиционните принципи на данъчното право в ситуации, типични за епохата на информатиката, е необходимо да се уверим в спазването на принципа на неутралност при облагането, по силата на който не се допуска никаква разлика в обработката на аналогични операции, различаващи се в случая единствено по начините на доставка (по или извън мрежата).

5.3.3 В частност основните проблеми са свързани с облагането, пряко и непряко, на нематериалните (или цифрови) стоки, доколкото етапите на търговската сделка (продажба и доставка) се извършват електронно (он-лайн търговия) чрез

<sup>(11)</sup> Източници: ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ: МСП в Европа през 2003 г., Обсерватория на европейските МСП, 2003/7, публикации на ГД „Предприятия“ и на Европейската комисия (2003): Въздействие на разширяването на ЕС върху европейските МСП, Обсерватория на европейските МСП 2006/6, публикации на ГД „Предприятия“ в сътрудничество с Евростат. По въпроса за икономическото значение на малките и средни предприятия в ЕС, вж. Европейска комисия, съобщение SEC(2005) 1785, от 23 декември 2005 г., стр. 15-17.

<sup>(12)</sup> В Съобщение SEC(2005) 1785 са посочени разходите за спазване на изискванията, свързани с правната и данъчна консултация, превода на документи, транспортните разходи и финансовите разходи за предприятието.

<sup>(13)</sup> Според проучване на Европейската асоциация на занаятите и на малките и средни предприятия, публикувано на 11 юни 2004 г. и цитирано в Съобщение SEC (2005) 1785, за малките и средни предприятия разходите за спазване на изискванията са до сто пъти по-високи от тези за големите предприятия. Относно методите за определяне на разходите за спазване на изискванията, вж. работния документ на службите на Комисията SEC (2004) 1128 от 10 септември 2004 г., European Tax Survey.

доставката по мрежата на виртуални продукти. Всъщност стоките и услугите са нематериални в самото начало при доставчика, и са материални при доставянето им на получателя. В този случай не съществува стока, която да е физически материална и подлежаща на материален контрол, особено за целите на една проверка.

### 5.4 Правомощия на ОЛАФ

5.4.1 Комитетът смята, че действащото законодателство на Общността, което е и правната основа, на която е създадена Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ), вече възлага на тази служба важни функции, както е посочено в член 2 на Решение 1999/352/ЕО, ЕОВС, Евратом на Комисията. Ето защо Комитетът призовава Комисията да предприеме всички необходими мерки, за да се гарантира, че тя (ОЛАФ) упражнява на практика сегашните си правомощия, и ако е необходимо да са предоставят допълнителни средства, необходими за изпълнението на институционалните ѝ задачи, като например, като използва модела, предвиден в членове 81 и 86 от Договора за ЕО, относно конкуренцията.

5.4.2 В този контекст ОЛАФ би могла да играе ролята на орган за анализ и координация на равнището на ЕС в борбата срещу измамата, и по-конкретно данъчната измама, като му се възлагат задачи и правомощия в областта на административното данъчно сътрудничество (пряко и непряко облагане и акцизи), с цел да се улесни обмяната на информация между отговорните по националното законодателство органи за борба с данъчните измами.

5.5 Развитието на търговията в рамките на Общността насърчава развитието на сътрудничеството при обмен на информация за управлението на риска. Независимо от това, Комисията не предлага конкретни инициативи, като се изключи желанието ѝ държавите-членки да ползват „Наръчник по управление на риска за данъчните администрации“. По този въпрос Комитетът предлага да се създаде централизирана база данни, към която ще се отправя обменената между администрациите информация, която към настоящия момент е унифицирана единствено в митническия сектор и на двустранна основа.

5.5.1 В този смисъл би могъл да бъде изготвен списък на видовете продукти, за които проведените от компетентните органи на различните държави-членки разследвания посочват повишен риск от данъчна измама от верижан тип. Като пример биха могли да бъдат цитирани моторните превозни средства и високотехнологичните продукти, като ИТ и телекомуникационни средства. С този анализ би могла да бъде натоварена ОЛАФ, която редовно да съобщава своите заключения на държавите-членки, така че да дава насока на контрола над измамите и да позволи да се провеждат целеви оперативни акции. Но би трябвало да се предвиди и организира обмен на подобен род информация и между ОЛАФ и държавите-членки.

5.6 Комитетът смята, че идеята за общностен подход в отношенията с трети страни е без никакво съмнение по-добра от метода на двустранните споразумения. За тази цел биха могли да бъдат предвидени специфични разпоредби в процеса на търсене на решение за приемането на нов модел на системата от споразумения на Общността за избягване на двойното данъчно облагане, както това се отбелязва в съобщенията на Европейската комисия SEC (2001) 1681 „Данъчното облагане на предприятията във вътрешния пазар“ и COM(2003) 726 „Вътрешен пазар без препятствия, свързани с данъчното облагане на предприятията: постижения, текущи инициативи и оставащи предизвикателства“, както и в Съобщение (SEC A5-0048) от 2003 г. на Европейския парламент. Комитетът подкрепя възможността за изработване на специфични клаузи за сътрудничество, която да бъде част от споразуменията за икономическо партньорство. Все пак е необходимо да се подчертае, че при липсата на ясна и твърда воля за това от страна на държавите-членки, е необходимо да се следва пътя на двустранните споразумения и да не се преустановяват текущите процедури.

5.7 Комитетът смята, че засилването на режима на задължителното деклариране, което Комисията предлага, следва стриктно да спазва принципа на пропорционалност и на опростяване. Необходимата борба с данъчните измами не може да се провежда под формата на допълнителни данъчни тежести, които са неоправдани за преобладаващата част честни данъкоплатци и предприятия. За тази цел се налага да се облекчат чувствително задълженията на изрядните предприятия, които сътрудничат активно с данъчната администрация, и да се увеличат задълженията за онези, които, на базата на обективни критерии, се смятат за „рискови“.

5.8 Комитетът не споделя мнението на Комисията относно облагането на цигарените изделия и алкохола при същите условия като „нормалните“ стоки. Някои държави-членки се опитват посредством акциза върху алкохола и тютюневите изделия да решават свързаните с тях здравословни проблеми, чийто приоритет над функционирането на вътрешния пазар е очевиден. Комисията предлага да се елиминират тези изкривявания, но премахването им ще отнеме много време, като се имат предвид значителните разлики в равнищата на доход в отделните държави-членки, както и различните цели и мерки, свързани с

политиката на приходи и здравната политика, в отделните държави-членки. В очакване на разумна степен на хармонизация на данъчните ставки би следвало да се намерят други решения, за да се гарантира, че отделните държави-членки ще запазят напълно способността си да преследват целите на собствените си данъчни и здравни политики. Все пак не бива да се забравя, че контрабандата на цигари, произтичаща от държави-членки, е минимална и се контролира от международни престъпни групи. Въпреки че отчита високата цена, която обществото и здравеопазването плашат за злоупотребата с тези вещества, и че желае компетентните власти да предприемат адекватни мерки за контрол срещу тях, Комитетът смята, че акцизите върху цигарите и алкохола трябва да останат стриктно в правомощията на държавите-членки.

5.9 Комитетът отправя покана към Комисията да продължи действието на програма Hercule II и се надява Парламентът и Съветът да одобрят своевременно документа COM(2006) 0339 окончателен, който повдига въпроса за удължаване на срока на програмата за защита на финансовите интереси на Общността. Тази програма даде забележителни резултати, след като бяха организирани 19 курса на обучение, в които се включиха 2236 участници от различни държави-членки, от 5 други страни и от други европейски институции. Във връзка с това се налага да се разгледа и необходимостта от засилване на сътрудничеството във връзка с присъединяването към Европейския съюз на България и Румъния, които също би трябвало да се възползват от тези мероприятия.

5.10 Комитетът смята за уместно създаването на постоянен дискуссионен форум и/или на съгласуваност на действията на високо ниво, с което да се постигне един по-общ подход към въпросите на данъчните измами и сътрудничеството между държавите-членки. Непоследователността на консултативните дейности, които се провеждат понастоящем между различни комитети на високо ниво, разделени в зависимост от областта на компетентност, не позволява реализиране на полезен обмен на добри практики, които биха подобрили сътрудничеството и дейността на администрациите. Комитетът счита, че изразените бюрократични възражения и съмненията, възникнали в рамките на Съвета „Екофин“ са неразбираеми и оспорими.

Брюксел, 15 март 2007 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Жилища и регионална политика“**

(2007/С 161/03)

На 26 септември 2006 г. Европейският парламент реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно: „Жилища и регионална политика“.

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 23 февруари 2007 г. (докладчик: г-н GRASSO; съдокладчик: г-жа PRUD'HOMME)

На 434-ата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 март 2007 г. (заседание от 15 март 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 91 гласа „за“, 0 гласа „против“ и 1 глас „въздържал се“.

**1. Заключение и препоръки:**

1.1 Жилището е преди всичко основно право, достъпът до което обуславя достъпа до други основни права и осигурява достоен живот. То е признато в Хартата за правата на човека и в ревизираната Европейска социална харта на Съвета на Европа, както и в много конституции на европейски държави. От съществено значение за изграждането и интегрирането в обществото на всеки човек е той да има покрив над главата си.

**1.2 Харта за жилището на интергрупа „Градска среда и жилища“ на Европейския парламент**

1.2.1 ЕИСК приветства приемането на Европейската харта за жилището от интергрупата „Градска среда и жилища“ на Европейския парламент, която показва нарастващите и многобройни взаимодействия между европейските и жилищните политики и припомня колко е важно правото на жилище.

1.2.2 Поради това ЕИСК предлага Европейската харта за жилището да бъде включена в становището по собствена инициатива на Европейския парламент относно жилищата и регионалната политика.

**1.3 Утвърждаване на правото на жилище**

1.3.1 ЕИСК изразява желание да бъде предложена на европейско равнище серия от общи цели относно достъпа до жилище и минимални стандарти за качество на жилищата, които да дефинират понятието за прилично жилище. Без тези критерии ще бъде трудно да се приведе в действие правото на жилище, а е очевидно, че достъпът до жилище е минимално условие за водене на достоен живот.

1.3.2 ЕИСК припомня, че значението на сектора на социалните услуги и услугите, предоставяни в дадена общност, се увеличава все повече в общество със застаряващо население и че тези услуги често се предоставят заедно с жилището и предлагат да станат обект на обмен на европейско равнище и да бъдат изведени на по-преден план. Припомня освен това, че социалните жилища трябва да бъдат обект на специално третиране и като такива не могат да се регулират от пазарните правила, както е посочено в директивата за услугите.

**1.4 Жилищата и структурните фондове за периода 2007-2013 г.: извличане на максимална полза от вече изграденото, повишаване на информираността и разработване на техническа помощ**

1.4.1 ЕИСК подчертава, че днес е важно да се използва максимално възможността да се ползват структурните фондове за подобряване на жилищните условия от 12-те държави, а също и от 15-те държави на ЕС, които могат да използват структурните фондове за финансиране на операции в областта на интегрираното градоустройствено развитие. Подобни разходи ще се отразят положително върху социалното и териториално сближаване и върху икономическия растеж. В тази връзка ЕИСК препоръчва европейските финансови институции да могат да отпускат кредити с много ниски лихви за интегрирани програми за изграждане на жилища за младежи, мигранти, възрастни хора или за лица с увреждания, като по този начин се насърчи професионалната мобилност, социалното смесване и плащането на поносими разходи от обитателите.

1.4.2 ЕИСК отбелязва, че прилагането на Jessica ще позволи да се създаде гаранционен фонд за осъществяване на по-мощни проекти за социални жилища и призовава този въпрос да бъде подложен на анализ в рамките на средносрочния преглед на структурните фондове.

1.4.3 За тази цел ЕИСК подкрепя създаването на механизъм за техническа помощ на проекти в областта на жилищата за периода 2007-2013 г. в сътрудничество с представителите и мрежите на местните и регионални органи и с подкрепата на Европейската комисия и на държавите-членки. Този механизъм би позволил да се гради върху проектите и методите, които следва да се прилагат за на-доброто интегриране на жилищните проекти в програмите за градско обновление. Той би позволил също да се обедини опитът и знанията и би могъл да има улесняваща роля при предаването на опит. Създаването на специфичен инструмент за жилищната политика изглежда от първостепенно значение с цел да се насърчи правилното използване на структурните фондове; това може да се осъществи в съответствие с член 45 от Регламента относно определянето на общи разпоредби за структурните фондове, който изисква Комисията да улесни създаването на механизъм за техническа помощ.

## 1.5 Жилищна политика и енергетика

1.5.1 Освен това ЕИСК предлага да се изгради мрежа за обмен в областта на жилищната политика и енергийната ефективност, която да осигури обмен на опит, извличане на полза и обогатяване на опита на операторите по места, за установяване на разумни и амбициозни енергийни политики. Този механизъм може да бъде свързан с механизма за подкрепа на структурните фондове, но няма да има същите цели; ще трябва, следователно, да се осигури добра координация между тези два механизма.

1.5.2 ЕИСК предлага да се предприеме кампания за повишаване на информираността за възможностите за енергоспестяване в жилищата, която да се проведе на европейско равнище в партньорство с мрежите, действащи в тази област. Кампанията би трябвало да има за цел промяна на поведението на потребителите. Такъв подход би изисквал участие на европейските граждани и би позволил да се обединят всички действащи лица около една полезна инициатива. Кампанията „Устойчива енергия — Европа“ не е достатъчно целенасочена, за да добие гласност и разполага с ограничени средства.

1.5.3 ЕИСК отправя искане към Комисията да изготви предложения, основани на по-широк от прилагания до момента подход, който да е насочен главно към подобряване на енергийната ефективност на сградите. Следва да се работи с обитателите и да се вземе повече под внимание вече изграденото в бъдещите предложения.

## 1.6 Жилищната политика и европейските институции

1.6.1 ЕИСК поддържа също така инициативата на Европейската комисия за създаване на междуведомствена група по градските въпроси. Той предлага междуведомствената група на Европейската комисия по градските въпроси да включи въпроса за жилищата и да определи свой представител по този въпрос.

1.6.2 Освен това, изглежда важно измерението „жилище“ да фигурира и в дневния ред на заседанията на министрите по регионалните и градски въпроси.

## 2. Обосновка

### 2.1 Правото на жилище: основно право

2.1.1 Хартата на основните права на ЕС, оповестена в Ница на 7 декември 2000 г. гласи (Член II-34): „С цел да се бори срещу социалното изключване и бедността, Съюзът признава и защита правото на социална помощ и помощ за жилище, предназначени да осигурят достойно съществуване на всички нуждаещи се, според правилата, установени от законодателството на Съюза и от националните законодателства и практики.“

2.1.2 Като припомня, че въпросите, свързани с жилищата, не са от компетентността на Европейския съюз и че принципът на субсидиарност се прилага в пълна степен, ЕИСК счита, че този член би трябвало да бъде взет предвид при осъществяването на европейските политики, за да се отговори на социалната неотложност на ситуацията и на липсата на жилища за най-нуждаещите се (но също и за хората със скромни доходи и

младите хора, които започват професионалния си и семеен живот).

2.1.3 Въпреки това, на срещата на върха в Лакен през м. декември 2001 г., беше признато голямото значение на жилищния въпрос за предотвратяване на риска от увеличаване на бедността. Ето защо ЕИСК отдава голямо значение на факта, че срещата на върха откри дебат относно необходимостта от „увеличаване на предлагането на социални жилища, с цел да се води борба с бедността в Европа“.

2.1.4 Правото на жилище е включено в текста на редица конституции на държави-членки на Европейския съюз като Белгия, Испания, Гърция, Португалия, Финландия, Нидерландия. Поради това възниква възможност да се предвиди право на жилище в Европейския съюз. ЕИСК счита, че е важно и е от стратегическо значение жилищният въпрос да бъде включен в Хартата на основните права, като приложение към Договора за създаване на Конституция за Европа и изразява съжаление, че правото на жилище или поне „правото на обитаване на жилище“ не е включено.

2.1.4.1 ЕИСК счита, че е много важно да се създаде европейска жилищна стратегия: осигуряването на жилище на всяко лице е условие за по-ефективно осъществяване на другите човешки права, признати на европейско равнище като правото на всеки на „защитане на личния и семейния живот, на неговото жилище и на неговата кореспонденция“ и „правото на сключване на брак и правото на създаване на семейство“.

2.1.5 След като се приема принципът на право на жилище, възниква въпросът за действието на това право, а именно за възможността за предявяването му от лице, което не може да си намери жилище. Европейският съюз трябва следователно да разгледа условията за привеждане в действие на правото на жилище. Ако не може да се предвиди общо решение, всяка държава-членка, която признава правото на жилище, трябва да може да определи:

- публичния орган, пред който следва да се предявява това право и под каква форма;
- средствата, които трябва, следователно, да се предоставят на този орган или средствата, които той трябва да си осигури;
- ползвателите на това право и условията за упражняването му;
- съдържанието на това право (жилище или подслоняване, свободен или несвободен избор).

2.1.6 В съответствие с Европейската харта за жилището, приета от интергрупа „Градоустройство и жилища“ на Европейския парламент на 26 април 2006 г., в която жилището се определя като „благо от първа необходимост“, ЕИСК приветства инициативата на Европейския парламент да изготви доклад относно „Жилищата и регионалната политика“. ЕИСК се надява, че Парламентът ще подкрепи неговото искане да се признае правото на жилище и ще предложи установяване на партньорство с местните и регионални администрации за „по-успешно осигуряване на достатъчен брой жилища, за да се направят те достъпни за онези, които не могат да си осигурят такива чрез пазара“.

2.1.7 Проучването на условията на живот и социалните измерения на жилището <sup>(1)</sup>, проведено от Европейската фондация за подобряване на условията на живот и труд, публикувано през 2006 г., показва наличието на значителни различия в качеството и количеството на жилищата между страните на ЕС с 15 и ЕС с 10 държави. Необходимо е също да се отбележи, че не на всички граждани на Европейския съюз е осигурен достъп до топла вода и вътрешна тоалетна — два от критериите за определяне на минимални условия за прилично жилище.

2.1.8 Тъй като жилището представлява крайъгълен камък на европейския социален модел, предизвикателствата, пред които е изправена Европа във връзка със социалните и демографски промени, следва да бъдат отразени в жилищните политики. Застаряването на населението, обедняването на младите поколения, които остават да живеят в жилището с родителите си поради липса на достатъчно средства, достъпът на хора с увреждания до подходящи жилища и достъпът на мигранти до жилища са също въпроси, които трябва да се вземат под внимание. ЕИСК предлага, в съответствие с изводите на Европейския съвет от Лакен от м. декември 2001 г., да се приемат на европейско равнище:

— поредица от общи цели, свързани с достъпа до жилище,

— минимални стандарти за качество на жилището, дефиниращи понятието прилично жилище.

2.1.9 От основно значение е, освен това, да се насърчава мобилността в жилищните паркове, за да се гарантира мобилността на работниците. Много хора са „пленници“ на жилището си, социално или собствено, поради липса на предлагане на жилища или поради причини от данъчно естество, както и поради условията за предлагане на кредити. Повишаването на мобилността по отношение на жилището е предпоставка за по-голяма гъвкавост на пазара на труда.

2.1.10 Жилището, поради влиянието му върху социалния живот и икономиката на града, не трябва да продължава да зависи от частични стратегии и действия. Като взема под внимание принципа на субсидиарност, ЕИСК предлага въпросът за жилището да се разглежда като важен политически въпрос с отражение върху ежедневието на гражданите, като средство за доближаване на гражданите до един европейски проект, който от ден на ден изглежда все по-неясен.

2.1.11 Приносът на жилищните политики за осъществяването на целите, набелязани в Лисабон и по-точно ролята им на двигател на икономическия растеж, трябва да бъдат по-добре определени. **ЕИСК подчертава, че въздействието на жилищната политика върху мобилността на работещите я превръща в допълнение към осъществяването европейски политики в рамките на стратегията за растеж и заетост**, като дава възможност и за засилване на териториалното сближаване, което е необходимо да се осъществи също така и преди всичко в наскоро присъединилите се към Европейския съюз

държави, чрез финансиране на градските и селските инфраструктурни мрежи, както и чрез подходящи енергийни политики.

## 2.2 Жилището и териториалното сближаване

2.2.1 Жилищната среда винаги е упражнявала организиращо въздействие върху нашите общества; общите пространства, които осигуряват места за общуване, се създават във връзка с жилищните зони с индивидуални или колективни жилища. Градоустройството и създаването на приятни за живеене квартали, в които жилищата са основен компонент, обуславят социалното и териториално сближаване.

2.2.2 Въпреки че жилищният фонд и жилищните политики се различават в различните държави-членки, Европейският съюз се характеризира с твърде голяма плътност на жилищното застрояване. Европейският град е плътно застроен, но за него са характерни по-скоро сградите със среден размер и жилищата са тези, които определят градската структура.

2.2.3 Следователно жилището играе важна роля в градоустройствените, икономически и социални политики на всички европейски страни и решенията би трябвало да целят установяване на по-добро равновесие, особено с оглед на кризите, развили се в бедните квартали на редица държави-членки.

2.2.4 Европейската регионална политика има за цел да засили териториалното, социално и икономическо сближаване чрез насърчаване на икономическото развитие на най-необлагодетелстваните райони и от 2005 г. е насочена към приоритетните цели за растеж и заетост в рамките на преразгледания дневен ред от Лисабон.

2.2.5 За осигуряване на конкурентоспособността на всички региони и за насърчаване на мобилността на работната сила от съществено значение е предлагането на жилища да бъде диференцирано, в зависимост от начина на обитаване, но също и от смесения характер на кварталите (жилищни и такива, свързани с икономически дейности), или също така на социалното смесване като гаранция за социално сближаване. Превръщането на някои квартали в гета силно затруднява извършването на икономическа дейност в тях.

2.2.6 Местоположението на достъпното жилище е в тясна връзка с горекананото. Във връзка с правото на жилище, местната власт трябва да се увери, че във всички части на територията, за която тя отговаря, е осигурено предлагане на качествени жилища, които съответстват на средствата на домакинствата.

2.2.7 **Развитието на жилищните зони оказва силно въздействие върху селските региони** и за да се постигне устойчиво развитие от съществено значение е да се отчита по-добре взаимодействието между селските и градските региони по отношение на жилищните политики.

<sup>(1)</sup> First European Quality of Life Survey: Social Dimensions of Housing („Първо европейско проучване на качеството на живот: социални измерения на жилището“), 2006 г., ISBN 92-897-0935-9.

### 2.3 Жилища, икономически растеж, мобилност и заетост

2.3.1 В някои европейски страни, а именно тези, които са получили финансиране от Кохезионните фондове през предходния период, темпът на икономически растеж е тясно свързан с динамиката в жилищния сектор. От това обаче не следва, че гражданите им имат лесен достъп до жилища, които могат да си позволят. В ирландската национална програма за реформи за 2006 г., приета в рамките на Лисабонската стратегия, се подчертава слабата устойчивост на растежа поради липса на гарантирани достъпни жилища. В своя план за реформи за 2006 г. Португалия, например, припомня необходимостта да се окаже по-голяма подкрепа на строителния отрасъл и на общините за насърчаване на устойчивото развитие в жилищната област.

2.3.2 За осигуряване на зони с динамична заетост, предлагането на жилища за всички служители и работници остава необходимо условие за развитие, докато редица зони за заетост в Европа имат ограничен растеж именно поради липсата на жилища. По този начин жилището може да се превърне във фактор за стагнацията на местния пазар на труда и да намалява мобилността на работниците.

2.3.2.1 Може да се приведе един интересен пример, свързан с работодатели от Франция, които участват с около 0.45 % от общата маса на средствата за работни заплати в жилищните политики като допълнително средство за разрешаване на жилищните проблеми на наемните работници. Социалните партньори също използват конкретно насочени схеми, предназначени за младите хора и уязвимите домакинства (гаранционни депозити).

2.3.3 Тази необходимост се чувства особено остро в регионите с нарастващ брой мигранти, които срещат трудности при намиране на жилище на стеснен пазар и които са подложени на дискриминационни практики, водещи до сегрегация на общностите.

2.3.4 Жилищният сектор е сред тези, които осигуряват най-голяма заетост в Европа. Съществуват още много неразвити източници на трудова заетост, по-точно — в областта на техниките за осигуряване на устойчиви и екологични жилища, които предстои да се развият значително в бъдеще. От друга страна, строителството е сред отраслите със значителен недостиг на квалифицирани работници.

2.3.5 Услугите, предоставяни на домакинства и в съответната общност и, по-точно, оказването на персонална помощ, представляват много голям източник на заетост и често са организирани и предоставяни в рамките на услугите, свързани с жилищата. Така, операторите в областта на социалните жилища, в сътрудничество с асоциациите за социални услуги, предлагат услуги по домовете, предназначени за стари хора или за лица с увреждания, а също и интегрирани услуги, включващи здравни, образователни услуги и гледане на деца, каквито се предоставят например в „домовете за съжителство между поколенията“. Културната и социална динамика на кварталите в криза може да бъде подпомогната чрез подкрепа на инициативи в рамките на дадена общност.

2.4 Освен че представляват източник на заетост, предоставяните в съответната общност услуги свързани с жилищата, позволяват да се отговори на предизвикателствата от демографско естество, които неизбежно дават отражение върху заетостта на регионално равнище. Така например, „домовете за съжителство между поколенията“, които в Германия са обект на целева политика, представляват отговор на потребността от смесено съжителство и позволяват да се води успешна борба срещу изключването от обществото на самотните стари хора. В контекста на застаряващото население в цяла Европа следва да се насърчава обменът на добри практики

2.4.1 Според ЕИСК въпросът за правото на жилище не трябва да се разглежда единствено от гледна точка на борбата срещу изключването от обществото, а и от гледна точка на застаряването на населението, на миграционните потоци и на новите форми на бедност, като същевременно се отчита Лисабонската стратегия, която предвижда съживяване на европейската икономика чрез по-голяма мобилност на пазара на труда.

2.4.2 Мобилността на работниците ще остане илюзорна, докато не бъде подкрепен достъпът до основните социални права, между които е и правото на помощ за достъп до жилище. Може да се отбележи обедняването на живеещите в социални жилища, първоначално проектирани за настаняване на наемни работници и служители. Днес, последните не ползват предимство за получаване на социално жилище и изпитват големи трудности да си намерят прилично жилище в районите, където напрежението на жилищния пазар е високо.

2.4.3 През последното десетилетие, цените на жилищата бележат непрекъснато покачване в почти всички страни в Европейския съюз. Това покачване доведе до намаляване на способността на домакинствата да ползват други блага, което, в дългосрочен план, се явява пречка за устойчивото развитие. Освен това ниските лихвени проценти доведоха до прекалено инвестиране в жилищния сектор, което породило натиск върху паричните средства, отделени за жилище (виж шведската национална програма за реформи). Секторът на социалните жилища представлява инструмент за регулиране на цените на жилищата (чрез наемането на жилища) и за устойчивото развитие на сектора.

2.4.4 Освен това ЕИСК констатира, че условията за намеса на публичните органи на държавите-членки и на основните действащи лица в жилищния сектор се регулират във все по-голяма степен от европейското законодателство при осъществяването на политиките в областта на социалните жилища. От съществено значение е политиките на конкуренция и в областта на вътрешния пазар да не възпрепятстват осъществяването на жилищните политики, целящи осигуряване за всички на достъп до прилични и достъпни жилища, предвид положителният принос на тези политики за икономическия растеж и заетостта в Европа. Тези задачи претърпяха развитие и институциите, даващи под наем социални жилища, са принудени да развият социални дейности в отговор на липсата на политика на интеграция, по-точно, на мигрантите.

## 2.5 Да се отговори на предизвикателството за намаляване на потреблението на енергия в европейски мащаб

2.5.1 Приносът на жилищата за намаляване на потреблението на енергия е съществен и предвид цените на енергията, тази област на дейност ще става все по-привлекателна за даден регион.

2.5.2 Най-голямата потенциална възможност за икономия на енергия е в жилищния сектор (домакинствата), където потенциалът се оценява на 27 % от изразходваната енергия, както подчертава Европейската комисия в своя план за действие за енергийна ефективност.

2.5.3 Все повече домакинства в Европа живеят в бедност поради високите сметки за енергия за жилищата си („енергийна бедност“).

2.5.4 Потенциалните възможности за намаляване на потреблението ще бъдат толкова по-големи, колкото по-адекватни насърчителни мерки се вземат на европейско равнище.

2.5.5 В това отношение буди изненада констатацията, че подходът на Европейската комисия, възприет в плана ѝ за действие за енергийна ефективност, е насочен преди всичко към новото строителство и предлага да се разшири обхватът на стандартите в тази област.

2.5.6 Подобен подход е прекалено частичен, тъй като не включва необходимостта от промяна на начина на живот в по-широка рамка на устойчивост, която обхваща отделния тип поведение на личностно ниво (включително утопичната мечта всеки да притежава дом къща, но също и ежедневното екологично-съобразно поведение). Това означава увеличаване на производствените разходи, които са вече прекалено високи за домакинствата със средни доходи и за домакинствата в неравностойно положение, без да вземаме предвид подобряването на съществуващия жилищен фонд и на начините на поведение, въпреки че много изследвания са показали тяхното значение.

2.5.7 Съществуват множество доказателства, че европейските регионални политики имат голям принос за подобряването на сближаването и на условията на живот. При все това, по-доброто отчитане на жилищния въпрос в тези политики би позволило да се създадат положителни синергии.

2.5.8 Политиките за икономия на енергия са насочени към новото жилищно строителство; като пренебрегват съществуващия жилищен фонд или транспонират правилата за новото строителство спрямо него. Трябва обаче не само да се взема предвид съществуващият жилищен фонд, но и да се разработват подходи, съобразени с характеристиките на старите жилища и с особено високата цена, свързана с привиждането му в съответствие със стандартите.

2.5.8.1 Обществената помощ трябва да бъде съобразена със спецификата на социалното жилище: слабата платежоспособност на неговите обитатели, данъчните облекчения, които са тук по-слабо съобразени с нуждите, отколкото в частния сектор.

2.5.8.2 Проблематиката на устойчивото развитие не се изчерпва с проблема за енергията: водата, управлението на отпадъците, осигуряването на достъп за хората с увреждания, безопасността, качеството на въздуха и осигуряване на добро здраве в жилището. Жилищата могат да имат решаващ принос за устойчивото развитие, но това предполага наличието на подходящи средства, по-специално, по отношение на сега съществуващия жилищен фонд.

## 2.6 Инструменти на ЕС за подобряване на приноса на жилищната политика към регионалните политики

2.6.1 ЕИСК подкрепи разширяването на обхвата на финансиране от ЕФРР, като включи жилищните проекти в страните на ЕС-12, и мерките, свързани с устойчивото градско развитие и енергийната ефективност в страните на ЕС-15 и в рамките на интегрираните подходи за развитие на бедните квартали. Целесъобразно е, с оглед на значението на измерението „жилище“, чрез структурните фондове да се стимулира и оказва съдействие на държавите-членки и на регионите при изготвянето на програми за реструктуриране на кварталите и за подобряване на жилищата.

2.6.2 И наистина е трудно да се осъществят интегрирани стратегии за развитие на кварталите, без да се вземе предвид компонентът жилища. В това отношение подходът на европейската стратегия за социално включване, една от целите на която беше да се осигури достъп до прилични и достъпни жилища като условие за успешна социална интеграция, напълно запазва своята актуалност. За ЕИСК е от съществено значение да могат да се използват всички европейски инструменти, за насърчаване на по-добра социална интеграция на всички групи.

2.6.3 За тази цел Европейският социален фонд трябва да оказва по-добра подкрепа на действията за социално включване, които следва да надхвърлят обикновеното включване в пазара на труда: както беше вече казано, жилищният пазар и пазарът на трудовата заетост са свързани помежду си поради самата си същност. Освен това, имиграционните политики, които днес се определят на европейско равнище, не могат да не включват анализи на жилищната политика за предотвратяване на териториалната сегрегация. Главните насоки, които Комисията следва да публикува по въпроса за интеграцията на мигрантите чрез жилищната политика, трябва да представляват пръв етап в този подход, който следва да намери израз в програмата INTI <sup>(2)</sup> чрез по-добра подкрепа на проекти с жилищна насоченост.

2.6.4 Важно е да се отбележи, че подобряването на енергийната ефективност на сградите е приоритет не само страните на ЕС-12, но и за Европейския съюз в неговата цялост. Енергийната ефективност, също като подобряването на обществените пространства, използването и насърчаването на възобновяеми енергийни източници и на мерки за социално включване, представлява мярка, която отговаря на изискванията за финансиране от структурните фондове във всички държави-членки.

<sup>(2)</sup> Програмата ПРОГРЕС има за цел да предостави финансова помощ за осъществяването на целите на Европейския съюз в областта на заетостта и социалните въпроси. По този начин тя допринася за изпълнението на целите на Лисабонската стратегия.



2.6.5 ЕИСК прие радушно инициативата на Европейската комисия и на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) за създаване на нов финансов инструмент Jessica<sup>(3)</sup> с цел да се подкрепи конкретно развитието на бедните градски квартали, включително на социалните жилища в тези квартали. Следва да се отбележи, че този инструмент ще може, чрез предоставяне на заеми, но и на гаранции на операторите в областта на градското обновление и на социалните жилища, да привлече необходимите за обновяването на кварталите капитали. Този инструмент трябва да бъде управляван от специалисти в обновлението на градовете и жилищата, в тясно сътрудничество с местните власти. Той трябва да произведе ефект на поста в кварталите за подобряване на условията на живот на техните обитатели. Инструментът Jeremie<sup>(4)</sup> също представлява възможност за операторите в областта на социалните жилища, които работят за създаването на приятни за живеене за всички обитатели квартали.

2.6.6 В областта на енергийната политика, Европейската комисия предложи в рамките на програмата **Интелигентна енергия** провеждане на пилотна дейност в областта на социалните жилища, която позволи да се изберат и насърчат образцови проекти за енергийна ефективност и да се осъществява обмен между операторите в този отрасъл. С оглед на европейските амбиции за създаване на обща енергийна политика и подобряване координацията на действията на държавите-членки в тази област, изглежда от първостепенно значение да се гарантира приемствеността на подобен инструмент и да се разшири обхватът му извън подкрепата на пилотни проекти.

Брюксел 15 март 2007 г.

2.6.7 В заключение, що се отнася до техническата, но и социалната иновация, подкрепата на Седма рамкова програма за научни изследвания и развитие ще позволи да се идентифицира потенциалът за намаляване на потреблението на енергия в жилищния сектори за устойчиво развитие на градовете.

2.6.8 Установяването на европейски стандарти засяга твърде силно жилищата и свързаните с тях услуги. От друга страна, това е област, в която техническите и градоустройствените решения се пресичат с избора на обществото и не е приемливо да се налагат стандарти на операторите единствено в резултат от дейността на работни групи, без да се осигурят средства за политически контрол на процеса на стандартизация. Примерът със стандарта „превенция на злонамерените действия чрез градоустройство и строителство“, приет без реален политически анализ на градския модел, изведен в резултат на анализ на риска, навежда на мисълта, че трябва да се преосмисли процесът на стандартизация в тази област.

2.6.9 В заключение, Комисията разработи стратегия за устойчиво развитие на градовете, която да поттикне последните да мислят за развитието си, по-конкретно по отношение на транспортните политики. Тази стратегия е обаче само насочваща и съществува опасност да не разкрие пълния си потенциал, ако не се помисли за социалния аспект на устойчивото развитие на градовете.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(3)</sup> Jessica: Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas (Съвместна европейска подкрепа за устойчиви инвестиции в градските зони).

<sup>(4)</sup> Jeremie: Joint Resources for Micro to Medium Enterprises (Съвместни европейски ресурси за микро до средни предприятия).

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета относно косвените данъци върху набирането на капитал“ (преработена версия)**

COM(2006) 760 окончателен — 2006/0253 (CNS)

(2007/C 161/04)

На 16 януари 2007 г. Съветът на Европейския съюз реши да се консултира с Европейския икономически и социален комитет, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, относно предложението горе-поставено.

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 23 февруари 2007 г. Докладчик: г-н BURANI.

На 434-ата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 март 2007 г. (заседание на 14 март 2007 г.) Европейският икономически и социален комитет прие следното становище със 159 гласа „за“, 0 гласа „против“ и 6 гласа „въздържал се“.

## 1. Изложение на мотивите

1.1 Разглежданото предложение се отнася до преработката на няколкократно изменяната Директива 69/335/ЕИО на Съвета относно данъка върху капиталовите вноски в предприятията. Тази директива, чиято първоначална цел бе да хармонизира системите за данъчно облагане и да попречи на държавите-членки да създават или събират други аналогични данъци, бе изменена на няколко пъти, докато през 1985 г. с Директива 85/303/ЕИО не бе признато, че е уместно да се **премахне напълно** данъкът върху капиталовите вноски, поради неблагоприятните му икономически последици за предприятията.

1.2 Някои държави-членки обаче сметнаха за неприемлива загубата на данъчни приходи, до която би довело премахването на този данък; затова директивата от 1985 г. трябваше да разреши дерогация, предоставяйки на държавите-членки възможността да **освободят** операциите от данъка върху капиталовите вноски или да **прилагат единна ставка**, която не надвишава 1 %.

1.3 Принципът, разбира се, остава валиден в разглежданото предложение за директива, което представлява обикновена преработка на предходните текстове; Комитетът може само да отчете това и да даде своето съгласие. Все пак, обяснителният доклад на Комисията предоставя случай да се направят някои бележки, които биха могли да бъдат от полза на Съвета при бъдещи инициативи.

## 2. Заключение и препоръки

2.1 Повечето от 25-те държави-членки приеха насоката на Съвета от 1985 г., като напълно отмениха данъка; понастоящем

все още го прилагат само седем държави-членки: Полша и Португалия със ставка от 0,5 % или по-ниска, Кипър с 0,6 %, Гърция, Испания, Люксембург и Австрия с пълна ставка от 1 %. Това различие представлява **пречка за създаване на равнопоставеност** на европейските предприятия, което е едно от условията, за да се гарантира доброто функциониране на единния пазар. Макар и да е вярно, че в областта на данъчното облагане продължават да съществуват голям брой други различия, това не би трябвало да бъде претекст за да не се премахне напълно и окончателно този данък.

2.2 Би било от полза държавите-членки, които все още се възползват от дерогацията, да сравнят предимствата във връзка с данъчните приходи и вероятната (която в известна степен може да се пресметне) загуба на инвестиции, идващи от други държави в ЕС или от трети страни, обезсърчени поради данъчно облагане, което вече почти никъде не се прилага. ЕИСК счита, че отказът от дерогацията би представлявал предимство за заинтересованите страни и крачка напред за доброто функциониране на единния пазар като цяло.

2.3 ЕИСК желае освен това да привлече вниманието върху практика, която бе възприета в някои държави-членки: въвеждането на нови такси след премахването на данъка, който по този начин се заменя по неправомерен начин. В някои случаи Комисията се намеси и откри процедура за нарушение, но не може да се изключи съществуването на други подобни случаи, които не са били разкрити. Бдителността на социалните партньори би могла да спомогне за предотвратяването на подобни практики.

Брюксел, 14 март 2007 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно допълнително монтиране на огледала за обратно виждане на тежкотоварни автомобили, регистрирани в Общността“**

COM(2006) 570 final — 2006/0183 (COD)

(2007/C 161/05)

На 10 ноември 2006 г., Съветът реши, в съответствие с член 71, параграф 1в) от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложението горе-поставено.

Специализираната секция „Единен пазар, производство и потребление“, натоварена с подготовката на работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 7 февруари 2007 г. Докладчик: г-н RANOCCHIARI.

На 434-та си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 март 2007 г. (заседание от 14 март 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище със 139 гласа „за“ и 6 гласа „въздържал се“:

## 1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК споделя ангажмента на Европейската комисия за постигане на все по-голяма безопасност на движението по пътищата и напълно подкрепя разглежданото предложение, което с право се вписва в предприетите инициативи за постигането на тази цел.

1.2 Комитетът приветства факта, че преди да представи своето предложение, Комисията е направила оценка на разходите/приходите и много точен анализ на въздействието, което е дало възможност за структуриране на предложението по прагматичен начин, предвид всички аспекти на проблема и давайки необходимия приоритет на защитата на най-уязвимите участници в движението.

1.3 ЕИСК счита обаче, че следва да се отбележат някои проблематични аспекти в предложението така, както е формулирано, като предлага допълнения и уточнения, които би трябвало да дадат възможност за по-лесното и по-правилното му прилагане, графика, сертифицирането и наблюдението на прилагането му.

1.4 ЕИСК би желал Комисията действително да отчете неговите предложения относно необходимостта от ефективно равно третиране, за да се избегнат нарушения на конкуренцията между държавите-членки, както и предвид важността да се дадат на държавите-членки по-подробни указания относно системите за сертифициране, които да могат да бъдат лесно използвани от компетентните национални власти в конкретен случай.

1.5 ЕИСК горещо препоръчва на Съвета и на Европейския парламент предложението в най-скоро време да бъде въведено, така че да обхване по-голямата част от автомобилния парк, за да може да се запази живота на колкото се може повече хора.

## 2. Мотиви и законодателна рамка на предложението на Комисията

2.1 Безопасността на движението по пътищата винаги е била един от безспорните приоритети на институциите на Общността.

Важен момент в подновяването на ангажмента в тази връзка е, разбира се, публикуването на Бялата книга за европейската транспортна <sup>(1)</sup> политика, една от целите на която беше до 2010 г. да се намали наполовина броя на жертвите по пътищата.

2.2 Няколко последователно подети инициативи, като „Европейска програма за действие за безопасно движение по пътищата“, инициативата „e-safety“ и много други, експериментираха интегриран подход по този въпрос, привличайки промишлеността, публичните власти и представителните сдружения на участниците в движението, преодолявайки по този начин съществуващите в миналото пречки, между другото в името на принципа на субсидиарността <sup>(2)</sup>, с провеждането на практически и принудителни дейности на европейско ниво.

2.3 Беше постигнат голям напредък: достатъчно е да споменем факта, че през последните 30 години интензивността на движението се увеличи три пъти, а броят на жертвите по пътищата намали наполовина. Все пак, този факт не следва да успокоява нашата съвест, тъй като Европа все още плаща твърде висока цена за непрекъснатото увеличаване на мобилността, с около 40 000 смъртни случаи годишно и тъжната прогноза, че има опасност приетото предизвикателство от Бялата книга от 2001 г. да не бъде преодоляно.

2.4 ЕИСК признава, че решителен напредък по отношение на пътната безопасност може да бъде постигнат, само ако се подобрят едновременно трите „стълба“, които я изграждат, а именно автомобилната промишленост, инфраструктурата и поведението на потребителите. Все пак той подкрепя всяка инициатива, която макар и да се отнася само до един от тези „стълбове“, е в състояние да ни приближи към амбициозната цел от 2001 г.

2.5 Впрочем в тази връзка, от своя страна ЕИСК подкрепи <sup>(3)</sup> приемането на директива 2003/97/ЕО <sup>(4)</sup>, в която се предлагаше, отново с цел безопасност на движението по пътищата, хармонизирано решение на европейско ниво, за да се намалят опасностите, произтичащи от недостатъчна странична видимост за водачите на тежкотоварни автомобили.

<sup>(1)</sup> „Европейска транспортна политика до 2010 г.: време за вземане на решение“ (COM(2001) 370 final).

<sup>(2)</sup> COM(2003) 311 final.

<sup>(3)</sup> CESE 512/2002 — ОВ С 149 от 21.6.2002 г.

<sup>(4)</sup> ... относно типовото одобряване на устройствата за непряко виждане и на превозните средства, оборудвани с тези устройства, изменяща ... — ОВ L 25 от 29.1.2004 г.

2.6 В действителност целта на директива 2003/97/ЕО беше да се намалят рисковете от произшествия, които се дължат на факта, че тежкотоварните автомобили имат нулева видимост от страната на пътника, като с нея от 2006-2007 г. се изисква задължително наличието на набор от по-ефективни огледала за обратно виждане.

2.7 Всъщност много пътнотранспортни произшествия стават поради това, че водачите на извънгабаритни превозни средства не забелязват, именно поради липсата на видимост присъствието на други участници в движението в непосредствена близост до своето превозно средство.

2.8 Тази опасност възниква по-специално на обикновените или на кръговите кръстовища, когато водачът, сменяйки посоката на движение се оказва в страничен ъгъл с нулева видимост от страната на пътника, което не му позволява да вижда участниците в движението, които се намират в непосредствена близост до превозното средство, като например пешеходци, велосипедисти и мотоциклетисти, които са и най-уязвими.

2.9 Смята се, че около 400 смъртни случая годишно, стават при по-горе описаните обстоятелства, което в достатъчна степен обяснява защо ЕИСК, а и не само той, своевременно и безусловно подкрепи приемането на директива 2003/97/ЕО, която отмени и замени първата директива относно типовото одобрение на устройствата за непряко виждане (71/127/ЕИО) и последващите ѝ изменения. Отменената директива определяше изисквания относно изработването на огледала за обратно виждане и тяхното монтиране, без обаче да промени националните разпоредби в тази област. Едва с директива 2003/97/ЕО монтирането на специална система от огледала за обратно виждане или други устройства за непряко виждане, които преди това бяха незадължителни, бе направено задължително за цялата територия на ЕС.

2.10 Колкото до вида на тежкотоварните автомобили, директива 2003/97/ЕО се отнасяше за автомобили, предназначени за превоз на стоки от категория N2 с тегло по-голямо <sup>(5)</sup> от 7,5 т и N3: тя обаче бе вече изменена с директива 2005/27/ЕО <sup>(6)</sup>, която налага, при някои условия, задължението да се монтират огледала за обратно виждане от клас IV и клас V <sup>(7)</sup> на автомобилите с тегло по-голямо от 3,5 т, а не 7,5 т както преди това.

2.11 Разпоредбите на директива 2003/97/ЕО се прилагат за одобрените превозни средства (нови видове) от 26 януари 2006 г., а за новорегистрираните (нови превозни средства) от 26 януари 2007 г. Това означава, че превозните средства, които вече участват в движението и представляват по-голямата част от парка, няма да се подчиняват на тези разпоредби.

2.12 В Европейския съюз има много повече от пет милиона тежкотоварни автомобили (>= 3,5 т). Предвид експлоатационната годност на тези превозни средства (16 години) и ниския процент на обновяване на парка (300 000 регистрации годишно), считайки за начало на фазата на обновяване 2007 г.,

<sup>(5)</sup> N2: максимално тегло върху пътната повърхност > 3,5 т и <= 12 т; N3: максимално тегло върху пътната повърхност > 12 т.

<sup>(6)</sup> ОВ L 81 от 30.5.2005 г.

<sup>(7)</sup> Клас I: вътрешни огледала за обратно виждане; класове II и III: главни външни огледала за обратно виждане; клас IV: външни широкоъгълни огледала; клас V: външни огледала с близко поле на видимост; клас VI: предни огледала.

паркът би могъл да бъде напълно обновен с нови огледала за обратно виждане едва през 2023 г.

2.13 Предложението на Комисията, което ЕИСК следва да разгледа, цели да намери решения, за да направи безопасни също така и автомобилите, които вече са в движение.

### 3. Съдържание на предложението

3.1 Съвсем накратко, с предложението на Комисията, което се представя като временна мярка, Комисията изисква разпоредбите на директива 2003/97/ЕО относно новите огледала за обратно виждане от клас IV и клас V (с видимост от страната на пътника) да се прилагат и за автомобилите от категории N2 и N3, които са вече в движение със следните изключения:

— превозни средства, регистрирани повече преди от 10 години от датата на приемане на директивата от националните законодателства (приблизително 1998 г.);

— автомобили, на които е невъзможно да се монтират огледала за обратно виждане от клас IV и клас V, които отговарят на следните условия:

а) нито една част на огледалата за обратно виждане не е разположена на по-малко от 2 метра ( $\pm$  10 см) от пътната повърхност, когато автомобилът е с товар, съответстващ на максималното технически допустимо тегло;

б) огледалата за обратно виждане се виждат изцяло от мястото на водача;

— за превозни средства, за които вече са спазени националните мерки, налагащи монтирането на други устройства за <sup>(8)</sup> непряко виждане, покриващи най-малко 95 % от цялото зрително поле върху пътната повърхност, осигурено от огледалата за обратно виждане, визирани в директива 2003/97/ЕО.

3.2 Държавите-членки са длъжни да прилагат директивата и следователно да наложат монтиране на нови огледала за обратно виждане в срок от 12 месеца от влизането ѝ в сила, с някои възможни дерогации:

— счита се, че директивата се спазва, ако превозните средства са оборудвани с огледала за обратно виждане, чието комбиниране покрива най-малко 99 % от цялото зрително поле върху пътната повърхност, осигурявано от огледалата за обратно виждане от клас IV и клас V, визирани в директива 2003/97/ЕО;

— държавите-членки ще могат да предвидят за превозните средства, регистрирани от 4 до 7 години преди влизането в сила на директивата, допълнителен срок от една година, за да могат да бъдат пригодени към това, и за превозните средства, регистрирани от 7 до 10 години преди влизане в сила на директивата — допълнителен срок от две години.

<sup>(8)</sup> Така наречените „бащи-основатели“: Белгия, Дания и Нидерландия. Към тях се присъедини Германия, където едно доброволно споразумение между правителството и производителите на камиони дава възможност да се постигнат същите резултати като при „бащите-основатели“ за превозните средства, произведени след 2000 г.

3.3 За превозните средства, при които е технически невъзможно да се монтират предвидените огледала за обратно виждане, в крайна сметка могат да бъдат използвани други устройства за непряко виждане (камери или други електронни системи), стига тези устройства да гарантират посочената по-горе зрителна ефективност от 99 %. В тези случаи превозните средства ще трябва да бъдат одобрени индивидуално от компетентните власти на държавите-членки.

3.4 На държавите-членки е дадена възможност да разширят приложението на директивата също така и за превозните средства на повече от 10 години.

#### 4. Общи бележки

4.1 Необходимо е да се подчертае, че предложението има смисъл, само ако се прилага в достатъчно бързи срокове, за да окаже значително влияние върху автомобилите в движение. В действителност, според преценките на Комисията прогресивното увеличаване на автомобилите, снабдени с новите огледала за обратно виждане, би дало възможност да се запази живота на поне още 1 200 човешки живота.

4.2 Все пак в оценката на въздействието, което съпровожда предложението<sup>(9)</sup>, Комисията признава, че незабавното и строго прилагане на новите устройства би предизвикало множество технически проблеми, което ще доведе до негативни, включително икономически последици за операторите от сектора и до възможни нарушения на пазара.

4.3 Комисията предвижда, че за повече от половината от автомобилния парк подмяната на огледалата за обратно виждане може да бъде лесно извършено на ограничена цена, тоест — EUR 150<sup>(10)</sup>. За останалата част от парка, решенията варират от леко коригиране към снижаване на изискванията по отношение на видимостта (> 99 %) до много сложни решения за по-старите автомобили, които в някои случаи биха изисквали промени в структурата на кабината, водещи до разходи от няколко хиляди евро, без да се предлага сигурност по отношение на резултата.

4.4 Във връзка с тези променливи и с комплексните или (за някои модели/версии) неразрешими на пръв поглед случаи, Комисията приканва националните контролни власти да проявят гъвкавост, приемайки решения по изключение и при разумни разходи<sup>(11)</sup>.

4.5 Разбирайки причините за тази липса на точност, наложена от множеството технически проблеми, които следва да се решат, ЕИСК все пак счита, че така, както е формулирано, предложението може да породи големи различия в тълкуванията, които ще имат негативни последици за европейския пазар на превоз на стоки.

4.6 ЕИСК изразява загриженост най-вече по отношение на два аспекта в предложението в сегашния му вид: риск от неравнопоставеност между операторите от транспортния сектор за превоз на стоки и произтичащото от това нарушаване на конкуренцията, както и липсата на нова проста, еднаква и надеждна система за одобрение и контрол на новите разпоредби.

4.6.1 Що се отнася до първия аспект, изглежда неподходящо да се изисква новите огледала за обратно виждане да притежават 99 % процента на покритие и в същото време да се разрешава на държавите-членки, които вече са приели разпоредби по този въпрос, граница от 95 %. Според ЕИСК би било по-справедливо и по-просто за осъществяването на контрол да се определи еднакъв процент на видимостта, валиден за целия ЕС.

4.6.2 Пак във връзка с равното третиране, представената възможност на държавите-членки самостоятелно да забавят прилагането на новите мерки за по-старите автомобили<sup>(12)</sup> може да доведе до нарушаване на конкуренцията между автомобилите, които участват в международния трафик. Затова ЕИСК препоръчва графикът за осъществяване на предвидените мерки да бъде единен за всички държави-членки.

4.6.2.1 В това отношение, предвид високия брой на автомобилите и сложността на сертифицирането, ЕИСК счита, че е необходим, но също така и достатъчен двугодишен период за адаптиране след транспонирането на директивата. В тази връзка общите насоки на последния Съвет по въпросите на транспорта<sup>(13)</sup> като че ли са в съгласие с тук предложеното решение. От друга страна, същият Съвет изглежда склонен да приложи директивата за автомобилите, регистрирани не от 1998 г., а от 1 януари 2000 г., като по този начин изключва приблизително 15 % от парка.

4.6.3 По мнение на ЕИСК вторият повдигнат проблем, а именно сертифицирането и контролът на новите предписания, изглежда още по-сложен. В действителност съществува съмнение относно факта, че измерването и одобряването на полето на видимост могат да бъдат осъществявани ефективно върху всеки автомобил в рамките на периодичния преглед. Определянето на полето на видимост всъщност е една много отговорна операция, която предполага серия от параметри и различни и сложни наблюдения.

4.6.3.1 Обикновено маркировката за одобрение, както в случая с директива 2003/97/ЕО, цитирана няколко пъти, се отнася за одобрението на едно цяло (огледало за обратно виждане, рамо, кабина, седалка и разстояние на огледалото от пътната повърхност), което не зависи единствено от огледалото за обратно виждане, но също и от модела на автомобила, на който е монтирано. Тези изпитания са извършени върху един прототип, чието одобрение включва и гарантира одобрението на цялото следващо серийно производство. Следователно огледалата за обратно виждане се одобряват като съвкупност от елементи с маркировка за одобрение, положена върху неотделима част на огледалото, което, на свой ред, в случай на подмяна на отразяващото огледало, не трябва да бъде задължително подменяно. Така би се оказало, че превозните средства, които вече са в движение и са били одобрени въз основа на старата директива 71/127/ЕИО, в случай на подмяна само на отразяващото огледало, притежават маркировка за одобрение, която се отнася до отменена директива.

<sup>(9)</sup> SEC(2006) 1238 и SEC(2006) 1239.

<sup>(10)</sup> Реалистична сума за замяна само на отразяващото огледало, но която ще увеличава значително ако се монтира система от огледала.

<sup>(11)</sup> Оценка на въздействието, версия на италиански език, стр. 5.

<sup>(12)</sup> Виж параграф 3.2.

<sup>(13)</sup> TTE Council (Съвет по въпросите на транспорта, телекомуникациите и енергетиката от 12.12.2006 г.).

4.6.3.2 Следователно, ако не се предвижда някаква гаранция за съответствие (знак, сертификат и т.н.) има опасност да се окаже необходимо да се инспектират всички автомобили, подлагайки ги на предвидените от директива 2003/97/ЕО тестове, като че ли е трябвало да се одобри още веднъж полето на видимост, по аналогия с предвидените мерки в случаи, когато за да се получи определено поле на видимост, трябва да се използват електронни инструменти. Лесно можем да си представим последиците, които това би предизвикало върху натовареността на работа на сертифициращите и контролните органи, като се има предвид, че става дума за милиони превозни средства.

4.6.3.3 С посоченото от Европейската комисия и от Съвета решение сертифицирането за съответствие се възлага на годишните технически прегледи (*road worthiness test*), установени от директива 96/96/ЕО от 20 декември 1996 г. за автомобилите с тегло по-голямо от 3,5 т.

4.6.3.4 Що се отнася до огледалата за обратно виждане тези прегледи се ограничават до установяване на наличието им на необходимите места, на тяхната цялост и сигурността на закрепването им. Следователно малко вероятно е те да бъдат в състояние да удостоверят, че общият резултат от видимостта, както е припомнено по-горе, достига необходимите проценти.

4.6.3.5 Решението, което ЕИСК си позволява да предложи и което изглежда по-практично и по-надеждно по отношение на резултатите, е да се предвиди декларация за съответствие, издавана от монтиращия новите огледала за обратно виждане. Може да става дума за документ, подписан от ръководителя на предприятието, който, освен всички данни на автомобила, би могъл да посочи също така и данните, свързани с огледалата за обратно виждане или с отразяващите огледала, които са били подменени. Тази декларация може да се съхранява в автомобила и да се представя или при случай на годишен преглед, или при пътен контрол. Освен това, тъй като се отнася за документ, привличащ изключително цифрови кодове, не би трябвало да има особени проблеми при превода на езиците на Общността.

## 5. Специфични бележки

5.1 В доклада, който въвежда предложението, се припомня, че директива 2003/97/ЕО бе изменена от директива

2005/27/ЕО, която разширява задължението да се монтират огледала за обратно виждане от клас IV и клас V на автомобили от категория N2 с тегло по-голямо от 3,5 т вместо 7,5 т както преди.

5.1.1 Тази формулировка обаче е попвеждаща, тъй като може да се тълкува като разпоредба, приложима за всички автомобили от категория N2 с тегло по-ниско от 7,5 т. В действителност директива 2005/27/ЕО предвижда задължение само за автомобили от категория N2 с кабина, подобна на тази на автомобил от категория N3, на която може да бъде монтирано огледало за обратно виждане от клас V на два метра от пътната повърхност. Само в такъв случай може да се поиска монтиране на две нови огледала за обратно виждане.

5.1.2 Затова, за по-голяма яснота, ЕИСК предлага да се преразгледа член 2 точка б) на предложението, като се добави специфично освобождаване за автомобилите от категория N2 с тегло, което не надвишава 7,5 т и върху които е невъзможно да се монтира огледало за обратно виждане от клас V, както е предвидено в директива 2005/27/ЕО.

5.2 В съображение 8 е предвидено освобождаване за „автомобили, чиято оставаща експлоатационна годност е кратка“, което очевидно се отнася за автомобилите в движение от много години, и чиято оставаща експлоатационна годност следователно е ограничена. Предвид факта, че средната експлоатационна годност на автомобилния парк не е еднаква в различните държави-членки, би било уместно Комисията да изясни това понятие количествено.

5.3 Много автомобили в движение са снабдени с незадължително външно широкоъгълно огледало за обратно виждане (клас IV) от страната на водача. Предвид задължението да се монтира ново широкоъгълно огледало за обратно виждане от страната на пътника, би било уместно също така да се подмени първото. В действителност, водачът, който трябва вече да наблюдава серия от огледала, би могъл да изпита някои трудности при оценка на обстановката, ако разполага с две широкоъгълни огледала за обратно виждане с различен радиус на кривината.

Брюксел, 14 март 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейски технологичен институт“**

COM(2006) 604 окончателен/2 — 2006/0197 (COD)

(2007/C 161/06)

На 20 декември 2006 г. Съветът реши, в съответствие с член 157, параграф 3 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложението горе-поставено.

Комитетът реши да възложи на специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“ да подготви работата по този въпрос.

Предвид неотложния характер на работата, на 434-ата си пленарна сесия, проведена на 14 март 2007 г., Европейският икономически и социален комитет назначи за главен докладчик г-н PEZZINI и прие следното становище с 93 гласа „за“ 2 гласа „против“ и 1 глас „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 Високите постижения в научната и техническата област и прилагането им в конкурентоспособна икономика са решаващи предпоставки за гарантиране на нашето бъдеще, например що се отнася до нанотехнологиите, информационното общество, въпроси, свързани с енергетиката и климата, запазването и подобряването на настоящата ни позиция на международната сцена и развиването, а не застрашаването на европейския социален модел.

1.2 Комитетът винаги е оценявал положително всяка инициатива, която има за цел:

- да засилва способността на Общността и на държавите-членки за иновации,
- да насърчи интегриран подход към триъгълника на знанието<sup>(1)</sup>,
- да консолидира връзките между академичната общност и предприятията,
- да подкрепя всички усилия, чиято цел е насърчаване на изследванията и иновациите,
- да разширява партньорството между публичния и частния сектор в областта на научноизследователската и развойната дейност,
- да улеснява достъпа на МСП до новите знания.

1.3 ЕИСК подкрепя твърдо и решително идеята за създаване на инструмент като Европейския технологичен институт (ЕТИ), с цел да допринесе за развитието на качествени образование, иновация и изследвания, като се насърчат сътрудничеството и интеграцията между Европейските центрове за високи постижения в областта на индустрията, университетите и науката.

1.4 Комитетът подчертава, че е важно да се разработи предложение за ЕТИ, което да съответства на неговата правна основа, създадена с цел „да ускори приспособяването на индустрията към структурните промени, да насърчи създаването на благоприятна среда за инициативността и развитието на предприятията в цялата Общност и особено на малките и средни предприятия, да насърчи създаването на благоприятна среда за

сътрудничество между предприятията и накрая, да подпомогне по-доброто използване на индустриалния потенциал на политиките на иновации, изследвания и технологично развитие<sup>(2)</sup>“.

1.5 Според Комитета обаче, за да има успех този нов интегриран инструмент на знанието, изследванията и иновациите, той трябва да успее да придобие собствен облик и да се разграничи от другите вече съществуващи интегрирани инструменти на Общността, като например Европейските технологически платформи, общите европейски инициативи, европейските мрежи за високи постижения, интегрираните проекти или европейските схеми за магистърски програми за напреднали<sup>(3)</sup>.

1.6 Комитетът съзнава факта, че би било неправилно да се правят елементарни сравнения между бъдещия ЕТИ и Масачусетският технологичен институт (MIT) в Съединените щати, тъй като последният никога не е бил водещ федерален проект, а водещ университет, който се характеризира с наличието на „университетски съвет MIT“, подпомаган от „Дружество за управление на инвестициите“ (*Investment management company*). Все пак успехът на институции като MIT показва, че високите постижения са резултат от процес на постепенно развитие, основан на правилните принципи и на достатъчна подкрепа.

1.7 Комитетът счита обаче, че ако бъдещият ЕТИ иска да стане „актьор“ и „играч от световна класа“, тоест модел за сравнение и символ на високите европейски постижения, той трябва да надхвърли ролята си на обикновен обединител на ресурси.

1.8 За тази цел, не само неговата концепция, неговата структура и начин на изграждане трябва да отговарят изцяло и да съответстват на целите, предписани от договора, които представляват същността на правното му основание, но също така следва да бъде развита култура на компетентност и високи постижения, насочена към науката и технологиите, която да привлича най-добрите студенти и да оформя най-добрите учени и инженери. Това е предпоставка за създаването на нови знания и непрекъснатата иновация.

(1) Знанието да се създава чрез изследванията, да се разпространява чрез образованието и да се прилага чрез иновациите.

(2) Виж член 157 от Договора за създаване на ЕО, който представлява правното основание на предложението на Комисията.

(3) Виж например магистърската програма в областта на нанонауките и нанотехнологиите в рамките на програмата Еразмус Мундус, [www.emm-nano.org](http://www.emm-nano.org)

1.9 Според Комитета важно е също така да не се спира до идеята за „център на знанието с международен престиж“<sup>(4)</sup>, а е нужно постоянството на всички заинтересовани участници да доведе до развиването на знак за изключителни резултати, характеризиращ отделните общности на знанието и иновациите (ОЗИ), за постигане на конкретни резултати, които да могат да повлияят на пазара:

- по отношение на трансфера на знанията и откритията в резултат на изследванията, за да се постигнат реални иновации на пазара,
- чрез създаване на нови, водещи по отношение на конкурентоспособността предприятия,
- чрез привличането и създаването на експерти с международен авторитет,
- чрез насърчаването на създаването на нови стабилни, изискващи квалификация работни места.

1.10 Структурите и начинът на изграждане на Института трябва да бъдат замислени и осъществени така, че:

- да са ориентирани към света на европейския бизнес и труд, като се умножат усилията за развиване на общество на знанието,
- да бъдат в съответствие с икономическото и социално измерение на общностния модел,
- да имат голяма международна известност, за да привличат учени и предприятия от целия свят.

1.10.1 Формулата на съвместното предприятие би могла да бъде взета под внимание по подходящ начин.

1.11 Доколкото поне началният успех на Европейския технологически институт ще зависи в значителна степен от достатъчното финансиране от страна на Общността и държавите-членки, то обаче не трябва да бъде пренасочвано от други приети програми за изследвания и иновации.

1.11.1 Комитетът счита, че в бъдещия ЕТИ ще придобиват все по-голяма важност, от една страна механизмите за насърчаване на патентоването и режимите за защита на интелектуалната собственост, и от друга — способността да се намират частни фондове за финансиране, като последните трябва широко да преобладават в сравнение с фондовете на Общността, за да не се лишават от ресурси другите програми, по-специално онези, които са предназначени за изследвания и иновации.

1.11.2 Що се отнася до финансовите ресурси, Комитетът счита, че би било необходимо да се предвиди първоначална дотация от ресурсите на Общността, които биха могли да се намерят в допълнителните ресурси в рамките на средносрочния преглед на Седма рамкова програма за научни изследвания, технологично развитие и демонстрационни дейности, като съществена част от ресурсите би трябвало да бъдат предоставени на пропорционален принцип от държавите-членки. Не бива да се пренебрегва и възможността да се поиска съдействие от ЕИБ за иновационните мрежи и за университетските изследвания.

1.12 Според Комитета също толкова важни са ресурсите, които Институтът ще развие на пазара на знанието, иновациите и изследванията, за да се гарантира все по-нарастващо взаимодей-

ствие между самия Институт и неговите клонове, т.е. Общностите на знанието и иновациите (ОЗИ).

1.12.1 Този процес може да се осъществи и чрез големи публични прояви, организирани от системата на ЕТИ, за да се придаде по-висока стойност на единен знак за високи постижения, организиран като мрежова, децентрализирана по отношение на привличането и разпространяването на ресурсите на знанието и иновациите структура.

1.12.2 Иновацията и успехът са резултат от деликатен баланс между насочени към определена цел процедури и индивидуална свобода за развиване на нови идеи и концепции, които трябва да бъдат проверени в условията на конкуренцията. Способността да се отговори на критерии за гарантиране на качеството, стандартизирани на европейско ниво, трябва да бъде в основата на дейностите, свързани с изследванията, знанието и иновациите на цялата мрежова структура на ЕТИ. Без задвижвано от пазара взаимодействие между изследванията, иновациите и индустрията, публично финансираните научни изследвания ще имат само ограничено влияние върху икономиката.

1.13 Според Комитета системата за подбор на мрежите от предприятия, изследователски центрове, лаборатории и университети, кандидатстващи за статут на ОЗИ, следва да се ръководи от принципа „отдолу нагоре“ и да почива на ясни и прозрачни критерии, между които най-вече високите постижения и професионални успехи, способностите и опитът в процесите на трансфер на технологии, особено към МСП.

1.13.1 Във всеки случай новият статут на ОЗИ не би трябвало да се присъжда завинаги, а да бъде обект на периодични оценки по отношение на качеството и постигнатите конкретни резултати, въпреки нуждата от съответния подготвителен период.

1.14 Комитетът счита също така, че „системата“ ЕТИ би трябвало, при необходимост, да се стреми да включи няколко избрани центъръра за високи постижения, които вече съществуват в ЕС, но да се избегне превръщането ѝ в бюрократична свръхструктура за подпомагане на тези центрове; поради същата причина тя би трябвало да се стреми да заложи повече на индустриалния компонент и на интердисциплинарните изследвания, както по отношение на ръководните си органи, така и на органите, които отговарят за подбора.

1.14.1 В тази връзка би било уместно да се създаде „дружество за управление на инвестициите на ЕТИ“, което да даде възможност за новаторски подход по отношение на традиционните недостатъци, които често затрудняват взаимоотношенията между индустрията, академичната общност и изследванията.

1.15 Накрая, Комитетът счита, че е необходима по-голяма прозрачност, що се отнася до определянето и издаването на дипломи „ЕТИ“ от мрежите на ОЗИ, както и от самия ЕТИ. Поне за достатъчно дълъг начален период, присъждането на научни степени следва да остане прерогатив, но и отговорност на онези университети и/или технически университети (технологични институти) на държавите-членки, които са подбрани за партньори в рамките на отделните ОЗИ; при условие, че са изпълнени минималните условия, към присъдените степени може да се добави марка „ЕТИ“.

(4) COM(2006) 77 окончателен, от 22.2.2006 г.



1.16 Според Комитета присъждането на марка ЕТИ на дипломите на мрежите на ОЗИ би трябвало да става при условие, че обучението и извършените изследвания са били проведени в най-малко три различни института на три държави-членки, за да се гарантира европейско интердисциплинарно измерение на самата диплома, както и че тези изследвания са показали достатъчен потенциал за значими иновации; и накрая, че са подкрепени от централния ЕТИ.

1.17 Що се отнася до статута на ЕТИ, Комитетът счита, че е полезно към Управителния съвет/Управителния комитет<sup>(5)</sup>, предвиден в предложението на Комисията относно неговия статут, да се добавят Надзорен комитет, съставен от представители на държавите-членки и председателстван от представител на Комисията, Изпълнителен комитет, съставен от двама представители на предприятията, от една страна, и от двама представители на изследователските центрове и на университетите от друга, и ръководен от председателя на Управителния съвет, административен директор и ректор.

## 2. Въведение

2.1 Средносрочният доклад, представен по време на пролетния Европейски съвет през 2005 г. „Да работим заедно за растеж и заетост: нов тласък за изпълнение на Лисабонската стратегия“<sup>(6)</sup> беше определил някои основни принципи за нов подем, като целенасочения характер на инициативите, които трябва да се предприемат, широко участие, ангажираност по отношение на целите от Лисабон от страна на заинтересованите участници и накрая, ясно определяне на предвидените нивата на отговорност.

2.2 Сред елементите на Лисабонската стратегия беше и разпространението на знание чрез висококачествени образователни системи. По-специално, Европейският съюз трябва да положи всички усилия, за да могат европейските университети да съперничат на най-добрите университети в света. За да се осъществи обаче тази цел, трябва да се създаде Европейско пространство за висше образование, благодарение на което лесно да се създава и разпространява знанието на цялата територия на ЕС.

2.3 За да допринесе за осъществяването на тази цел, Комисията бе заявила своето намерение да предложи създаването на Европейски технологичен институт, както и своето желание да се ангажира, за да могат европейските университети да станат конкурентоспособни в международен план, тъй като „съществуващите подходи за управление на финансирането и на качеството се оказват неподходящи пред предизвикателството на вече съществуващия глобален пазар за преподаватели, студенти и за самото знание“.

2.4 Комитетът имаше възможност няколко пъти да даде своето мнение по тази проблематика<sup>(7)</sup>, като между другото в своето проучвателно становище „За европейско общество на

знанието, принос на организираното гражданско общество към Лисабонската стратегия“<sup>(8)</sup>, поддържа необходимостта от създаването на Единно европейско пространство на знанието, основано на сътрудничеството в областта на политиките на обучението, иновациите и изследванията. В това становище ЕИСК приканваше също така предприятията, финансовите институции и частните фондации да поемат своите отговорности и да инвестират повече в икономиката на знанието, като подкрепят, между другото, споразуменията за партньорство между публичния и частния сектор на европейско ниво.

2.5 В Съединените щати Масачусетският технологичен институт (MIT), създаден в Бостън през 1861 г., днес наброява близо 10 000 студенти и преподавателско тяло от около 10 000 души, ангажирани в мултидисциплинарна система с високо качество, която се простира от икономика до право, от архитектура до инженерни специалности, от управленски техники до математика, физика и биология. MIT струва годишно над 1 милиард долара, но заема пето място в „Шанхайския списък“, в които са включени най-добрите университети в света<sup>(9)</sup>.

2.6 Що се отнася до Европа, до 2010 г. би трябвало да бъдат постигнати определените от „Болонския процес“ цели, т.е. инициативата, подета от Европейския съюз през 1999 г. за хармонизиране на различните европейски системи за висше образование с цел създаването на „Европейско пространство за висшето образование“ и популяризирането в световен мащаб европейската система за висше образование. Бяха набелязани следните цели:

- приемане на система за лесноразбираеми и съпоставими дипломи,
- сближаване на образователните системи, разделяйки ги на три основни цикъла (бакалавър, магистър, доктор),
- консолидиране на системата за кредити, базирана на Европейската система за натрупване и трансфер на кредити във висшето образование (ECTK)<sup>(10)</sup>, според която кредити могат да се получат и в рамките на различни дисциплини,
- насърчаване на мобилността (за студенти, преподаватели, изследователи и техническия и административен персонал), като в същото време се премахнат пречките за свободно и неограничено движение,

<sup>(8)</sup> (ОВ С 65 от 17.3.2006 г.), докладчици: OLSSON, BELABED и van IERSEL.

<sup>(9)</sup> Виж „Шанхайски списък 2005 г.“ на 50-те водещи университети. Сред първите 30 фигурират само 4 университета от ЕС: 1 Harvard University USA, 2 Cambridge University UK, 3 Stanford University USA, 4 University of California — Berkeley USA, 5 Massachusetts Inst tech (MIT) USA, 6 California Inst Tech USA, 7 Columbia University USA, 8 Princeton University USA, 9 University Chicago USA, 10 Oxford University UK, 11 Yale University USA, 12 Cornell University USA, 13 University of California — San Diego USA, 14 University of California — Los Angeles USA, 15 University of Pennsylvania USA, 16 University of Wisconsin — Madison USA, 17 University of Washington — Seattle USA, 18 University of California — San Francisco USA, 19 Johns Hopkins University USA, 20 Tokyo University Asia/Pac, 21 University of Michigan — Ann Arbor USA, 22 Kyoto University Asia/Pac, 23 Imperial College London UK, 24 University of Toronto Canada, 25 University of Illinois — Urbana Champaign USA, 26 University College London UK, 27 Swiss Fed Inst Tech — Zurich Switzerland, 28 Washington University — St. Louis USA, 29 New York University USA, 30 Rockefeller University USA.

<sup>(10)</sup> ECTK — Европейска система за натрупване и трансфер на кредити.

<sup>(5)</sup> Виж бележка № 28.

<sup>(6)</sup> COM(2005) 24 def., от 2.2.2005 г.

<sup>(7)</sup> (ОВ С 120 от 20.5.2005 г.) докладчици: EHNMARK, VEVEER, SIMPSON; (ОВ С 120 от 20.5.2005 г.) докладчик: KORYFIDIS; CESE 135/2005 (ОВ С 221 от 8.9.2005 г.), докладчик GREIF; (ОВ С 221 от 8.9.2005 г.), докладчик: KORYFIDIS.

— насърчаване на сътрудничеството при оценката на качеството в европейски мащаб,

— развиване във висшето образование на необходимо европейско измерение по отношение на учебните програми, сътрудничеството между университетските институции, мобилността, интегрираните планове, професионалното обучение и изследванията.

2.7 На 26 септември 2006 г. Европейският парламент прие резолюция за създаването на Европейска квалификационна рамка <sup>(11)</sup>, която взема под внимание Болонския процес и процеса от Копенхаген от 2002 г. и се основава на развиването на по-широко европейско сътрудничество в областта на образованието и професионалното обучение, като цели постигането на поредица от конкретни резултати <sup>(12)</sup>.

2.8 През 2005 г. Комисията публикува втория си доклад за напредъка по отношение на постигането на целите от Лисабон в образованието и професионалното обучение <sup>(13)</sup>: в този документ се набляга, между другото, на трудността да се увеличи броят на дипломираните лица в Европа, на необходимостта от актуализиране и допълване на знанията, уменията и квалификациите през целия активен живот чрез усъвършенствани системи за непрекъснато обучение и накрая, изискването да се увеличат публичните инвестиции във висшето образование и професионално обучение, като се допълват с частни инвестиции, както и необходимостта от обучение на достатъчен брой преподаватели и обучители с високо качество и компетентност, за да се гарантира смяната на поколенията (около един милион души за периода 2005-2015 г.)

2.9 През 2006 г. в рамките на дейността на ОИСР бе завършено проучване от гледна точка на търсенето, <sup>(14)</sup> озаглавено „Международна програма за оценка на придобитите от учениците знания и умения (PISA)“ <sup>(15)</sup>, което дава обща рамка на характеристиките, уменията и способностите на учащите да използват придобитите знания.

<sup>(11)</sup> Резолюция на Европейския парламент за създаване на Европейска квалификационна рамка от 26.9.2006 г. (2006/2002/IN).

<sup>(12)</sup> Цели на процеса от Копенхаген:

— единна рамка за прозрачността на компетенциите и квалификациите (европейско CV, удостоверения, дипломи, знакът „Европас“-обучение, и т.н.)

— система за трансфер на кредити за професионалното образование и обучение, подобна на европейската система за висше образование,

— общи принципи за качеството в областта на професионалното образование и обучение, организирани около ядро от общи критерии за гарантиране на качеството, което може да послужи за основа на инициативи от европейски мащаб като основни насоки и контролен списък за образованието и обучението,

— общи принципи относно признаване на формалното и неформалното образование, по-специално, за да се гарантира по-голяма съвместимост между подходите в различните държави и на различни нива,

— европейско измерение на услугите за даване на информация, насоки и съвети, за да се даде възможност на гражданите да имат по-голям достъп до образование и обучение през целия живот.

<sup>(13)</sup> Виж SEC(2005) 419 от 22.3.2005 г., Работен документ на Комисията: „Напредък към целите от Лисабон в образованието и обучението“, доклад от 2005 г.

<sup>(14)</sup> На 2.10.2006 г. ОИСР публикува програмна рамка 2009-2015 г., която предвижда въвеждане на 3 нови области на изследвания.

1) оценка на учебния процес във времето и сравняване на напредъка в различните държави,

2) съотношението, което съществува между някои аспекти на образованието и придобитите знания и умения,

3) оценката на уменията в областта на информационните и комуникационните технологии, както и използването на технологията като средство, позволяващо да се обхванат по-голям периметър от задачи за оценяване.

<sup>(15)</sup> PISA, Assessing Scientific, Reading and Mathematical Literacy (Оценка на уменията в областта на точните науки, четенето и математиката): a framework for PISA 2006, OECD 11.9.2006 г. (Рамка за изследването „ПИЗА 2006“, ОИСР 11.9.2006 г.).

2.10 Слабостите на европейската университетска образователна система изглеждат произтичат главно от четири причини <sup>(16)</sup>:

— **прекалено голяма еднородност**: липсват достатъчно гъвкавост и разнообразие, които да отговорят на новите търсения;

— **изолираност**: университетите твърде често работят в „кула от слонова кост“ и не разполагат с подходящи връзки със света на бизнеса и с обществото;

— **свърхрегулираност**: твърде често университетите не могат да се модернизират поради съществуването на строги национални разпоредби;

— **недостатъчно финансиране**: разходите на Европа за изследвания, образование и професионално обучение са на по-ниско ниво, отколкото тези на преките ѝ конкуренти. За да се залечи тази разлика ЕС би трябвало да изразходва 150 милиарда еуро годишно, т.е. сума, която надхвърля размера на целия бюджет на Общността <sup>(17)</sup>.

2.11 Основните проблеми от общ характер, чието разрешаване се цели чрез създаването на Европейски технологичен институт (ЕТИ), са следните:

— ниското ниво на инвестиции във висшето образование и в изследователската и развойна дейност и недостатъчната им концентрация в центрове за високи постижения, които да могат да устоят на международната конкуренция;

— недостатъчни инструменти и нива на трансформиране на резултатите от знанието и изследователската и развойната дейност в конкурентоспособни икономически дейности и създаване на работни места, в сравнение с големите конкуренти на ЕС;

— недостатъчно иновационен характер на моделите на управление и организация на европейските институти за изследвания и за висше образование, на които често липсва гъвкавост и които са свърхрегулирани;

— липса на интегриран подход към триъгълника „образование-изследвания-иновации“;

— неспособност да се привличат и задържат по подходящ начин най-добрите преподаватели и студенти.

2.12 Докато резолюцията на Европейския парламент относно годишния бюджет за 2007 г. от една страна приветства принципа за развиване на потенциала на триъгълника на знанието (образование-изследвания-иновации) и за засилване на връзките между страните му, от друга, изразява неговия скептицизъм относно създаването на нов Европейски технологичен институт, който, по негово мнение, „би могъл да засегне съществуващите структури или да се дублира с тях и следователно не е най-ефикасният начин за използване на ресурсите“ <sup>(18)</sup>.

<sup>(16)</sup> Виж „Може ли Европа да запълни празнотите в образованието?“, Приятели на Европа 27.9.2005 г.

<sup>(17)</sup> Бюджетът на ЕС за 2006 г. възлиза на 121,2 милиарда EUR. От тази сума 7,9 милиарда еуро са предназначени за конкурентоспособността, от които 0,7 милиарда за образование и обучение.

<sup>(18)</sup> Резолюция на ЕП от 28.4.2006 г. за бюджет 2007 г.: Доклад на Комисията относно годишната политическа стратегия (PE 371.730V03-00) (A6-0154/2006).

2.13 От своя страна Европейският съвет от 15 и 16 юни 2006 г. напротив, потвърди, че „създаването на Европейски технологичен институт (ЕТИ), който ще си сътрудничи със съществуващите национални институции, ще представлява важна мярка за премахване на несъответствието между висшето образование, изследванията и иновациите, успоредно с други мерки, които благоприятстват мрежите и синергията между центровете за високи постижения по отношение на иновациите и изследванията в Европа“, и прикани Комисията да представи „официално предложение за неговото създаване“. В отговор на тази покана, през ноември 2006 г., след двете си предходни съобщения <sup>(19)</sup> по този въпрос, Комисията представи своето предложение, което е предмет на настоящото становище <sup>(20)</sup>.

2.13.1 Впоследствие Европейският съвет от декември 2006 г. потвърди своята положителна позиция, спомената по-горе.

### 3. Предложението на Комисията

3.1 Идеята, която стои в основата на предложението на Комисията за регламент за създаване на ЕТИ, е, че той може да допринесе за конкурентоспособността на промишлеността, като засили иновационния капацитет на държавите-членки и на Общността. Целите на предложението са следните:

- да подобри конкурентния потенциал на държавите-членки, като се привлекат за съдействие партньорски организации в интегрирани иновационни, изследователски и образователни дейности, в съответствие с международните стандарти;
- да насърчи иновациите чрез стратегически трансдисциплинарни и интердисциплинарни изследователски и развойни и образователни дейности в области, които представляват първостепенен интерес за икономиката и за обществото;
- да събере „критична маса“ от човешки и материални ресурси в тези области на знанието, като се привличат и задържат инвестициите на частния сектор в иновациите, образованието и изследователската и развойната дейност, както и студентите подготвящи магистърска степен, докторантите и изследователите;
- да стане символ на интегрираното европейско пространство на иновациите, изследванията и образованието;
- да се превърне в пример по отношение на управлението на иновациите и модел за модернизиранието на висшето образование и на изследванията в ЕС;
- да завоюва международен авторитет и да предложи привлекателна среда за най-големите таланти в света, като остане отворен към партньорските организации, студентите и изследователите извън Общността.

3.2 Комисията предлага ЕТИ да има интегрирана двустепенна структура, която да комбинира подхода „отгоре надолу“ с подхода „отдолу нагоре“, според следната схема:

- самият ЕТИ ще бъде ръководен от Управителен комитет. Този орган, подпомаган от много ограничен брой научни и административни сътрудници, от около 60 души, ще даде юридическа самоличност на ЕТИ. Управителният комитет ще се състои от група от 15 души, представляващи предприятията и научната общност, към които ще се присъединят 4 други членове, представляващи персонала и студентите на

ЕТИ и ОЗИ (виж по-долу). Освен това, в съответствие със статута на ЕТИ, приложен към предложението за регламент, са предвидени Изпълнителен надзорен комитет, директор за текущо ръководство, юридически представител на Института, както и одиторски комитет;

- Общностите на знанието и иновациите (ОЗИ), които функционират въз основа на мрежов подход. ОЗИ представляват консорциуми от партньорски организации, представляващи университети, изследователски институти и предприятия, които се обединяват в интегрирано партньорство, за да отговорят на поканите на ЕТИ за представяне на предложения. ОЗИ разполагат с голяма автономност на вътрешна организация при изпълнението на поставените на договорна основа с ЕТИ цели.

3.3 Според предварителната оценка общият бюджет на ЕТИ за периода 2007-2013 г. се оценява на 2 367,1 милиарда еуро, идващи от:

- a) вътрешни и външни източници, между които вноските на държавите-членки и местите и регионални власти, помощ от частния сектор (предприятия, рисков капитал, банки, включително ЕИБ), ресурси от собствената дейност на ЕТИ (например, права на интелектуална собственост), средства от дарения или дотации, които ЕТИ би могъл да набера;
- b) източници на Общността: бюджета на ЕО, от неразмразени маржове (308,7 милиона еуро), структурните фондове, Седем рамкова програма за изследвания, технологично развитие и демонстрационни дейности, програмите на Общността за образование и обучение през целия живот, Програмата за иновации и конкурентоспособност.

### 4. Общи забележки

4.1 Комитетът винаги е оценявал положително всяка инициатива, насочена към засилване на иновационния капацитет на Общността и на държавите-членки, подкрепяйки интегрирани подходи към триъгълника на знанието, по-специално между академичния свят и предприятията. Той препоръчва изрично да се осигури по-добра координация на усилията в областта на изследванията, да се засилят иновациите и образованието в ЕС, да се осъществи по-ефективно партньорство между публичния и частния сектор в областта на изследователската и развойната дейност, да се гарантира по-добър достъп на малките и средни предприятия до новите знания <sup>(21)</sup>.

4.2 Комитетът обаче не може да се отдалечава от трите ключови принципи, които са в основата на обновената Лисабонска стратегия, а именно:

- изискването за много силна подкрепа на най-целенасочените европейски инициативи;
- широка ангажираност по отношение на целите;
- ясно определяне на нивата на отговорност.

4.3 Комитетът е на мнение, че следователно би било уместно да се прецени внимателно по какъв начин тази инициатива се вписва в множеството други текущи инициативи, основаващи се на различни други политики, като например в областта на изследванията, предприятията, регионалното развитие, информационното общество, образованието и културата.

<sup>(19)</sup> COM(2006) 604 окончателен от 18.10.2006 г.

<sup>(20)</sup> COM(2006) 77 окончателен от 22.2.2006 г. и COM(2006) 276 от 8.6.2006 г.

<sup>(21)</sup> (ОВ С 120 от 20.5.2005 г.), докладчици: VEVEER, EHNMARK и SIMPSON.

4.3.1 По мнение на Комитета, за да стане водещ пример и символ на високи европейски постижения бъдещият Институт не трябва да се ограничава до ролята на обединител на ресурси, а неговата концепция, структура и начин на изграждане да бъдат организирани за постигането на целите, предписани от Договора, който представлява правното му основание.

4.3.2 Комитетът подчертава, че един от основните фактори за успеха на бъдещия ЕТИ ще бъде неговата способност да насърчава комерсиализацията на единен знак за високи постижения, посредством децентрализирана мрежова структура, която позволява привличането и разпространението на ресурсите на знанието и на иновациите.

4.4 Комитетът изразява своето съгласие относно необходимостта ЕТИ да има възможно най-лека, гъвкава и динамична структура, която да му даде възможност да посреща и задоволява новите търсения и счита, че би било подходящо да се проучи възможността за създаване на съвместно предприятие <sup>(22)</sup>, но все пак подчертава, че тази структура трябва да бъде насочена към предприятията и трудовата заетост и заявява отново необходимостта ЕТИ да съсредоточи вниманието си върху главната заявена цел, а именно да превърне резултатите от изследователската и развойната дейност в пазарни възможности.

4.4.1 Поради тази причина критериите за подбор на ръководните органи не трябва да са свързани единствено и най-вече с високите научни постижения, а по-скоро със способността да се привлича иновационен капитал, да се създават нови предприятия, да се генерират патенти и да се извлича полза от тях и да се привличат инвестиции от публичния и частния сектор, без да се пренебрегват МСП.

4.5 Комитетът счита, че е необходимо тази ориентация да намери отражение в критериите за подбор на ОЗИ, чиито консорциуми, в рамките на приоритетите на многогодишното планиране на Общността в областта на изследванията и иновациите, трябва да останат отворени, така че да благоприятстват участието на по-малки предприятия и на структури, като гарантират максимална гъвкавост и минимални административни разходи.

4.5.1 Критериите за квалификация на ОЗИ би трябвало да бъдат по-добре дефинирани:

- гарантиране на европейското им измерение с девет структурни единици в най-малко три държави-членки;
- нивото на знания и опит трябва да отразява нивото на високи постижения, предвидено за самия ЕТИ;
- трябва да бъде гарантирано нивото на интердисциплинарност; комбинацията трябва да отразява точния баланс между трите различни елементи на триъгълника: изследвания, образование и иновации;
- трябва да бъде спазен балансът между публичния и частния компонент; всеки компонент трябва да е доказал капацитета за значими високи постижения в областта на изследванията, знанието, патентите и трансфера на технологии през предходните пет години;
- трябва да бъде представен единен план за съвместните дейности в рамките на програма с минимален петгодишен срок.

<sup>(22)</sup> По смисъла на член 171 от Договора.

4.6 Ако в рамките на Лисабонската стратегия се цели насърчаване на създаването на Европейско пространство на знанието, ще бъде необходимо да се създадат стимули за насърчаване на мобилността между различните интелектуални професии и между публичния и частния сектор, за да се улесни трансфера между различните административни професии и между ръководители, изследователи и инженери, и накрая, за да се улесни преходът между институционалния и частния сектор и обратно <sup>(23)</sup>; мобилността в европейски план трябва да бъде ключов елемент при подбора на програмите за обучение, изследвания и технологични приложения.

4.7 Що се отнася до финансовите средства, предназначени за подкрепа на дейностите на ЕТИ, ЕИСК отбелязва, че първоначално предлаганата бюджетна дотация изглежда много ограничена, докато в перспектива източниците за финансиране като че ли са насочени към традиционните програми <sup>(24)</sup> и като че ли черпят от вече ограничените ресурси на бюджет 2007-2013 г. в областта на изследванията, иновациите и образованието и следователно ЕТИ ще се конкурира с други инструменти с интегриран подход и с изпитана ефективност, като например интегрирани проекти (ИП), мрежите за високи постижения (МВП) и други, създадени по-неотдавна, като общите технологични инициативи или европейските технологични платформи (ЕТП).

4.7.1 Бюджетната дотация, предвидена за Седма рамкова програма за технологично развитие и демонстрационни дейности за периода 2007-2013 г., която съответства на 5,8 % от общия бюджет на Общността, вече се оказва недостатъчна за подкрепяне на политиката за подпомагане на изследванията и следователно не може да ѝ се отнемат ресурси, освен чрез обичайните механизми за участие в представяне на оферти, в които ЕТИ и ОЗИ биха могли да участват наравно с другите конкуренти.

4.7.2 Поне началният успех на ЕТИ ще зависи в голяма степен от достатъчно финансиране от страна на Общността, което обаче не трябва да бъде отклонявано от други приети програми за изследвания и иновации; в действителност, предварителната оценка на Комисията за периода 2007 — 2013 г. за цялата система на ЕТИ изглежда твърде ниска, а общностните фондове от бюджетния излишък са крайно ограничени. Комитетът счита, че би могло да се проучи възможността да се прибегне до формулата на съвместно предприятие, по смисъла на член 171 от Договора, предвиждащ пряко участие на заинтересованите държави-членки (виж например формулата, използвана за съвместното предприятие „Галилео“) <sup>(25)</sup>

<sup>(23)</sup> (ОВ С 110 от 30.4.2004 г.) докладчик: Wolf

<sup>(24)</sup> Уместно е да се напомни, че новите законодателни предложения, включени в преговорите относно междуинституционалното споразумение от 17 май 2006 г. относно бюджетната дисциплина и доброто финансово управление, не предвиждат никакви специфични мерки за ЕТИ.

<sup>(25)</sup> Органите на едно съвместно предприятие са следните:

- Административен съвет, съставен от членовете учредители решенията се вземат с обикновено мнозинство, с изключение на някои решения от решаващо значение, за които е предвидено мнозинство от 75 %. Съветът взема всички стратегически решения по отношение на програмите, финансите и бюджета Освен това, той назначава директор на съвместното предприятие;
- Изпълнителен комитет, който подпомага Административния съвет и директора;
- Директор, който е главен изпълнител, той ръководи персонала, актуализира плана за развитие на програмата, изготвя и представя на Административния съвет годишния отчет и баланс, изготвя и представя годишния доклад за напредъка на програмата и нейното финансово състояние.

4.7.3 Според Комитета необходимата първоначална дотация с финансови средства би могла да бъде предвидена от **допълнителните** ресурси, в съответствие със средносрочния преглед на Седма рамкова програма на Общността за научни изследвания, технологично развитие и демонстрационни дейности, като тези ресурси биха могли да се прибавят към **преките вноски** на държавите-членки, **изчислени на пропорционален принцип**.

4.7.4 Друг източник за финансиране би могъл да бъде определен в рамките на дейностите на ЕИБ в областта на инициативата „Иновации 2010“ (i2i) и акцията на ЕИБ за университетските изследвания <sup>(26)</sup> и университетските мрежи.

4.8 От друга страна общностната политика за изследователска и развойна дейност изисква по-системен контрол на всички аспекти, които ограничават мобилността на изследователите, мобилност, която понастоящем се възпрепятства от разнообразието на разпоредбите относно признаването на университетските квалификации, както и данъчните разпоредби и уредбите относно застраховането и социалното осигуряване <sup>(27)</sup>.

4.9 Комитетът счита, че ако Европейският технологически институт (ЕТИ) желае да стане водещ участник на световно ниво, в състояние да насърчава другите участници и другите европейски мрежи от триъгълника на знанието да подобряват своите резултати, той ще трябва да бъде в състояние да привлича значителен обем от частни фондове, които постепенно ще трябва да се превърнат в основният му източник за финансиране.

4.10 Важен фактор в това отношение би могло да представлява решаването на проблемите, свързани със защитата на интелектуалната собственост, които може би заслужават да бъдат изяснени допълнително в предложението, както и намирането на решение на въпросите по отношение на определянето на дипломите на ЕТИ и на тяхното издаване.

4.11 Според Комитета е необходимо по-добре да се уточнят определянето и условията за издаване на дипломи „ЕТИ“ от мрежите на ОЗИ и от самия ЕТИ.

4.11.1 За достатъчно дълъг първоначален период издаването на дипломи би трябвало да остане прерогатив и отговорност на университетите и/или на политехническите институти на държавите-членки, които са били избрани да участват във всяка ОЗИ. Въпреки това, дори и през този първоначален период, присъждането на степени би трябвало да отговаря на точно определени минимални условия.

4.11.2 Тези условия биха могли да включват следните елементи:

— обучението и изследванията да са били проведени в най-малко три различни институти на три държави-членки, за да се гарантира европейско измерение на самата диплома;

— обучението и изследванията да са показали, че имат достатъчен потенциал за значими иновации и да се подкрепят от централния ЕТИ.

4.12 Що се отнася до статута на ЕТИ, Комитетът счита, че към **Управителния съвет**, чиито състав би бил същия като на Управителния комитет, както е предвидено в предложението на Комисията за статут, включващ петима представители на предприятията, петима от публичните и частните изследователски центрове и други петима представители на публичните и частните университети, към които ще се присъединят четирима други членове, представляващи персонала и студентите на ЕТИ и ОЗИ <sup>(28)</sup> и под председателството на представител на Комисията, е необходимо да се добави:

— **Надзорен комитет**, съставен от **представители на държавите-членки** и председателстван от представител на Комисията;

— **Изпълнителен комитет**, съставен от по двама представители на предприятията и на изследователските центрове и университетите, ръководен от председателя на Управителния съвет,

— **административен директор и ректор**, назначавани и освобождавани от Управителния съвет, със съгласието на Надзорния комитет.

4.12.1 Ако формулата за съвместно предприятие ЕТИ се приеме, членовете на административния и научния персонал на съвместното предприятие би трябвало да могат да сключват срочни договори при същите условия както и останалите служители на Европейските общности <sup>(29)</sup>.

Брюксел 14 март 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(26)</sup> Виж университетските програми за изследвания Starebei, Eiburs и университетските мрежи ЕИБ.

<sup>(27)</sup> Вж. бележка № 22.

<sup>(28)</sup> Този състав трябва да гарантира и адекватно присъствие на социалните партньори.

<sup>(29)</sup> Виж член 11 от статута на съвместното предприятие „Галилео“ — Регламент (ЕО) № 876/2002 на Съвета от 21 май 2002 г. за създаване на Съвместното предприятие „Галилео“. ОВ L 138 от 28.5.2002 г.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно полето на видимост и чистачките на предното стъкло на колесните селскостопански или горски трактори“ (кодифицирана версия)**

COM(2006) 651 final — 2006/0216 (COD)

(2007/C 161/07)

На 22 ноември 2006 г. Съветът реши, в съответствие с член 95 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложение горе-поставено.

Специализираната секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 7 февруари 2007 г. Докладчик: г-н Burns.

На 434-ата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 март (заседание на 14 март 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище с 146 гласа „за“ и 7 гласа „въздържал се“.

1. Целта на предложението е да се извърши кодификация на Директива 74/347/ЕИО на Съвета от 25 юни 1974 година за сближаването на законодателствата на държавите-членки относно полето на видимост и чистачките на предното стъкло на колесните селскостопански или горски трактори.
2. Комитетът смята кодификацията на всички текстове в една директива за много полезна. Той получи уверението, че тази кодификация не съдържа промени по същество и че единствената ѝ цел е да направи законодателството на Общността ясно и прозрачно. Комитетът изцяло подкрепя тази цел и, предвид полученото гореспоменато уверение, приветства предложението.

Брюксел, 14 март 2007 г.

Председател  
на Европейския икономически и  
социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно определени компоненти и характеристики на колесни селскостопански или горски трактори“ (кодифицирана версия)**

COM(2006) 662 *final* — 2006/0221 (COD)

(2007/C 161/08)

На 22 ноември 2006 г., Съветът реши, в съответствие с член 95 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложение горе-поставено.

Специализираната секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по тази този въпрос, прие становището си на 7 февруари 2007 г. Докладчик: г-н Burns.

На 434-ата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 март 2007 г. (заседание на 14 март), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище с 147 гласа „за“, и 8 гласа „въздържал се“.

1. Целта на предложението е да се извърши кодификация на Директива 74/151/ЕИО на Съвета от 4 март 1974 година за сближаване на законодателствата на държавите-членки относно определени компоненти и характеристики на колесните селскостопански или горски трактори.
2. Комитетът смята кодификацията на всички текстове в една директива за много полезна. Той получи уверението, че тази кодификация не съдържа промени по същество и че единствената ѝ цел е да направи законодателството на Общността ясно и прозрачно. Комитетът изцяло подкрепя тази цел и, предвид полученото гореспоменато уверение, приветства предложението.

Брюксел, 14 март 2007 г.

Председател  
на Европейския икономически и  
социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно максималната проектна скорост и товарните платформи на колесните селскостопански или горски трактори“ (кодифицирана версия)**

COM(2006) 667 final — 2006/0219 (COD)

(2007/C 161/09)

На 22 ноември 2006 г., Съветът реши, в съответствие с член 95 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложение горе-поставено.

Специализираната секцията „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 7 февруари 2007 г. Докладчик: г-н Burns.

На 434-ата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 март 2007 г. (заседание на 14 март), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище с 151 гласа „за“ и 6 гласа „въздържал се“.

1. Целта на предложението е да се извърши кодификация на Директива 74/152/ЕИО на Съвета от 4 март 1974 г. за сближаване на законодателствата на държавите-членки относно максималната проектна скорост и товарните платформи на колесните селскостопански или горски трактори.
2. Комитетът смята кодификацията на всички текстове в една директива за много полезна. Той получи уверението, че тази кодификация не съдържа промени по същество и че единствената ѝ цел е да направи законодателството на Общността ясно и прозрачно. Комитетът изцяло подкрепя тази цел и, предвид полученото гореспоменато уверение, приветства предложението.

Брюксел, 14 март 2007 г.

Председател  
на Европейския икономически и  
социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS



**Становище на на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно кормилната уредба на колесните селскостопански или горски трактори“ (кодифицирана версия)**

COM(2006) 670 final — 2006/0225 (COD)

(2007/C 161/10)

На 29 ноември 2006 г. Съветът реши, в съответствие с член 95 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложение горе-поставено.

Специализираната секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 7 февруари 2007 г. Докладчик: г-н Burns.

На 434-ата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 март 2007 г. (заседание на 14 март 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище с 157 гласа „за“ и 6 гласа „въздържал се“.

1. Целта на предложението е да се извърши кодификация на Директива 75/321/ЕИО от 20 май 1975 година за сближаване на законодателствата на държавите-членки относно кормилната уредба на колесните селскостопански или горски трактори.
2. Комитетът смята кодификацията на всички текстове в една директива за много полезна. Той получи уверението, че тази кодификация не съдържа промени по същество и че единствената ѝ цел е да направи законодателството на Общността ясно и прозрачно. Комитетът изцяло подкрепя тази цел и, предвид полученото гореспоменато уверение, приветства предложението.

Брюксел, 14 март 2007 г.

Председател  
на Европейския икономически и  
социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Изменено предложение за Директива на Европейския парламент и Съвета относно исковете за преустановяване на нарушения с цел защита на интересите на потребителите“ (кодифицирана версия)**

COM(2006) 692 окончателен — 2003/0099 (COD)

(2007/C 161/11)

На 11 декември 2006 г. Съветът реши да се консултира с Европейския икономически и социален комитет в съответствие с член 95 от Договора за създаване на Европейската общност относно предложение горе-поставено.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 7 февруари 2007 г. Докладчик: г-н Pegado Liz.

На 434-ата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 март 2007 г. (заседание на 14 март), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище с 153 гласа „за“, нито един глас „против“ и 7 гласа „въздържал се“.

1. Настоящото предложение за директива, което има за цел кодифициране на Директива 98/27/ЕО <sup>(1)</sup> преразглежда и изменя предложението по същия въпрос, внесено на 12 май 2003 г. <sup>(2)</sup>, по което Комитетът изрази положително становище <sup>(3)</sup>.

2. Изготвянето на настоящото предложение стана наложително поради публикуването, междуременно, на 11 юни 2005 г. на Директива 2005/29/ЕО относно нелоялните търговски практики; с това изрично се признава, че такива практики могат да бъдат предмет на искове за преустановяване на нарушенията, предвидени в упоменатата директива, с цел предотвратяване и преустановяване на подобни нелоялни практики и предвиждане на законови средства за организациите, представляващи колективни интереси на потребителите, да се обърнат към съда за издаване на съответните разпоредения.

3. Както се споменава в горепосоченото становище, Комитетът отбелязва, че в съответствие с междуинституционалното споразумение между Европейския парламент, Съвета и Комисията от 20 декември 1994 г., при кодифициране не могат да се правят съществени изменения. Щателният преглед на предложените промени показва, че този принцип е спазен; би следвало да се подчертае, че Комисията е взела под внимание искането на Комитета, изложено в предишното му становище, съгласно което предложената директива следва да бъде придружена от пълния текст на измененото предложение, в който ясно да са отбелязани всички промени.

4. Въпреки това Комитетът не може да не отбележи, че в становището си относно първото предложение на Комисията по този въпрос <sup>(4)</sup>, на което се основава сегашната Директива

98/27/ЕО, той изтъква, че позоваването в член 1, параграф 1 на „приложение“ със списък от директиви, за съжаление поражда необходимостта от постоянно актуализиране всеки път, когато — какъвто е и настоящият случай, бъде публикувана друга директива, съдържаща важни законодателни разпоредби, чието прилагане изисква мерки от типа, упоменат в членовете на настоящото предложение, за защитата на колективните интереси на потребителите <sup>(5)</sup>.

4.1 Освен това тази редакция на членовете отразява ненужно усложнена форма на законодателство, противно на целите за „по-добро законотворчество“ и „опростяване на законодателството“, които ЕИСК споделя с Комисията.

5. Освен това, публикуването на Директива 2005/29/ЕО <sup>(6)</sup> и, по-конкретно, разпоредбите на членове 11 и 14 подсилват отправената в горепосоченото становище на ЕИСК през 1996 г. и призната на времето препоръка, че „има основание да се предвиди предявяване на граждански иск, което би било ефективно допълнение към исковете за преустановяване на нарушения.“

5.1 Следователно ЕИСК призовава Комисията да обмисли допълнително целесъобразността от разширяването на приложното поле на мерките за защита на колективните интереси, и в частност тези на потребителите.

<sup>(1)</sup> Директива 98/27/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 май 1998 г. относно исковете за преустановяване на нарушения с цел защита на интересите на потребителите (ОВ L 166, 11.6.1998 г.).

<sup>(2)</sup> COM(2003) 241 final.

<sup>(3)</sup> Становище на ЕИСК; г-н Burani (ОВ C 10, 14.1.2004 г.).

<sup>(4)</sup> COM(1995) 712 final (ОВ C 107, 13.4.1996 г.).

<sup>(5)</sup> Становище на ЕИСК (ОВ C 30, 30.1.1997 г.); г-н Ramaekers. Това становище повтаря бележките и предложенията, направени *inter alia* от ECLG (Група за европейско право в областта на защитата на потребителите), VEUC (Европейското бюро на съюзите на потребителите) и най-добрата доктрина (виж Jerome Franck и Monique Goyens, „La proposition de directive relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs: quelques impressions préliminaires“ (Предложението за директива относно исковете за преустановяване на нарушения с цел защита на интересите на потребителите: някои първоначални впечатления) (REDC, 1996, 95).

<sup>(6)</sup> ОВ L 149, 11.6.2005 г. Становище на ЕИСК: ОВ C 108, 30.4.2004 г.

6. В заключение, Комитетът, в точно определените рамки на кодифицирането, извършено от Комисията въз основа на Решението от 1 април 1987 г. [COM(1987) 868 PV], подкрепя

настоящото предложение, както беше подкрепил и предишното предложение, отнасящо се до същата директива.

Брюксел, 14 март 2007 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно отмяна на Директива 71/304/ЕИО на Съвета от 26 юли 1971 г. относно премахването на ограниченията пред свободата на предоставяне на услуги в областта на обществените поръчки за строителство и за възлагането на обществени поръчки за строителство на предприемачи, действащи посредством агенции или клонове**

COM(2006) 748 final — 2006/0249 (COD)

(2007/C 161/12)

На 13 декември 2006 г. Съветът реши, в съответствие с член 95 на Договора за създаване на Европейската Общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно: предложение горе-поставено.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 7 февруари 2007 г. докладчик: бе г-н Wilms.

На 434-ата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 март (заседание от 14 март) Европейският икономически и социален комитет прие следното становище с 87 гласа „за“, 1 глас „против“ и 13 гласа „въздържал се“.

## 1. Въведение

1.1 След 50 години непрекъснато развиване на Европейско законодателство чрез договорни текстове, директиви и регламенти, препоръки, съдебна практика на Съда на Европейските общности и други текстове на общността, без да е извършено последователно консолидиране на правните текстове, Европейското право стана твърде комплексно и трудно достъпно дори за специалисти.

1.2 В определени правни области бяха издадени например нови директиви, без едновременно с това да се направи последователен преглед на съществуващите директиви за да се прецени дали са остарели в резултат на приемането на новата директива и дали съответните разпоредби могат да бъдат включени в нея, така че досегашната директива в същата област да бъде отменена. В други случаи определени аспекти, които се отнасят до една и съща правна област, но които всъщност са тясно свързани, години наред са били регламентирани отделно един от друг с помощта на нови самостоятелни директиви. Или пък някои директиви са били частично изменени с различни правни актове, без да се приеме нов консолидиран правнообвързващ текст.

1.3 Настъпил е моментът да се промени тази ситуация. Не съществуват аргументи против техническа консолидация на съществуващите директиви, при условие че тя се извършва с най-добри намерения и не се използва като средство за преследване на други цели, като например разчистване на стари сметки с други институции или налагане на собствено становище, което до този момент не е получило подкрепа в процеса на вземане на решения.

Декларираното намерение на Комисията е да предприеме „прочистване“ на общностното законодателство от чисто техническа гледна точка и следва да бъде приветствано по принцип.

1.4 Аналогично, декларираното намерение на Комисията да допринесе чрез опростяването на европейското право за намаляване на бюрокрацията и безсмислените разходи в държавите-членки, може също така само да бъде приветствано.

1.5 Съответните предложения на Комисията за директиви за отмяна или изменение на съществуващите законодателни актове, като част от тази процедура трябва обаче да бъдат разглеждани от своя страна с оглед на гореспоменатите две съображения.

## 2. Основно съдържание на предложението на Комисията <sup>(1)</sup> и на Директива 71/304/ЕИО

2.1 Комисията предлага, посредством нова директива <sup>(2)</sup> да се отмени действащата Директива 71/304/ЕИО.

2.2 Директива 71/304/ЕИО на Съвета от 26 юли 1971 г. беше приета, за да насърчи държавите-членки да отменят ограниченията за достъп до възлагане, изпълнение или участие при изпълнението на обществени поръчки в строителството, от името на държавата, всякакви обществени организации и юридически лица в полза на трансграничните доставчици на услуги. Директивата е насочена срещу пряка и непряка дискриминация на чуждестранни доставчици на услуги при възлагането на обществени поръчки от държавите-членки. Освен това държавите-членки се запължаваха да осигуряват еднакъв достъп за чуждестранните предприятия до кредити, субсидии и помощи при същите условия, както и националните предприятия, а чуждестранните предприятия от друга страна, „без ограничение и във всеки случай при същите условия като местните предприятия, да получат достъп до“ (държавно контролирани) „източници на снабдяване“, които са необходими за изпълнение на поръчката в строителството.

2.3 Комисията обосновава своето предложение с това, че тази директива е остаряла поради междуременно настъпилите промени.

2.3.1 От една страна тъй като областта на обществените поръчки междуременно е регламентирана от Директиви 2004/17/ЕО и 2004/18/ЕО, разглежданата директива е остаряла.

2.3.2 От друга страна тъй като Директива 71/304/ЕИО като цяло се отнася и до свободното движение на услуги, съдебната практика на Съда на Европейските общности междуременно е претърпяла значителни промени. В подкрепа на това твърдение в бележка под линия Комисията цитира буквално един от мотивите на решението по делото C-76/90 Säger, в който се казва, че член 59 от Договора за създаване на Европейската икономическа общност (свободно движение на услугите, сегашен член 49), не само забранява всякаква дискриминация спрямо доставчиците на услуги въз основа на тяхната националност, но и всякакви ограничения — дори ако се отнасят, без разлика, за всички доставчици на услуги, независимо от техния произход — „които могат да забранят или възпрепятстват дейностите на доставчик на услуги, установен в друга държава-членка, където законно предоставя подобни услуги“.

2.3.3 В изложението на мотивите Комисията обобщава съдебната практика на Съда на Европейските общности, като отбелязва, че той ясно е постановил, че „член 49 от Договора за създаване на Европейската общност забранява мерки, които, приложени недиференцирано, могат да възпрепятстват свободното предоставяне на услуги“.

2.4 В съображенията си Комисията отново се позовава на новите директиви за възлагане на обществена поръчка и на съдебното решение Säger, като потвърждава, че благодарение на

тях на икономическите субекти се гарантира степен на защита най-малко толкова висока, колкото тази в подлежащата на отмяна директива.

2.5 Текстът на самата директива се състои от четири члена. Член 1 отменя Директива 71/304/ЕИО. Член 2 възлага на държавите-членки да транспонират разглежданата директива за отмяна на Директива 71/304/ЕИО чрез необходимите законодателни и административни разпоредби, да уведомят Комисията за текста на приетите разпоредби, заедно с таблица на съответствията между директивата и националното законодателство и да се позоват на директивата в самите разпоредби или при тяхното публикуване, като държавите-членки определят сами начина на позоваване. Член 3 определя датата на публикуване на разглежданата директива като дата на влизане в сила, а в член 4 се посочва, че адресати на директивата са държавите-членки.

## 3. Оценка на предложението на Комисията

3.1 Настоящото предложение за директива за отмяна на Директива 71/304/ЕИО за съжаление не отговаря напълно на всички съображения, изложени в точка 1 от настоящото становище.

3.2 Като цяло следва да се отбележи, че предложената директива за отмяна на друга директива е сред първите от този вид в цяла поредица подобни директиви. По тази причина е уместно да се зададе въпроса дали наистина най-ефикасният начин за изпълнение на представената за идните месеци и години работна програма за отмяна на множество остарели директиви е приемането на отделна нова директива за отмяна на всяка остаряла директива. При по-нататъшното изпълнение на работната програма следва още веднъж да се провери дали не би било възможно, а също и по-ефикасно, да се отменят едновременно няколко директиви чрез една единствена нова директива. Доколкото държавите-членки често приемат законодателство, транспонирайки едновременно няколко директиви, този подход би позволил да се избегне последователното неколккратно адаптиране на едни и същи национални закони в разстояние на кратко време.

3.3 По отношение на представеното тук предложение за директива, следва да се обмисли, дали предвиденият в член 2 механизъм за транспониране наистина няма алтернатива или би било достатъчно да се призоват държавите-членки да извършат преглед на своето законодателство, с оглед на това дали е необходимо адаптирането му и да предприемат тази стъпка, ако е необходимо.

3.4 В крайна сметка основната цел на Директивата от 1971 г., чиято отмяна се предлага, беше премахването на тогавашното дискриминационно законодателство и разпоредби на държавите-членки и определянето на общи принципи на правото на Общността във връзка с възлагането на обществени поръчки — принципи, които междуременно са били подети и допълнително усъвършенствани в по-нататъшните директиви.

<sup>(1)</sup> COM(2006) 748 окончателен.

<sup>(2)</sup> COM(2006) 748 окончателен.

3.5 Що се отнася до отмяната на дискриминационните разпоредби на държавите-членки, тя трябваше да бъде извършена в рамките на транспонирането на Директива 71/304/ЕИО още през 70-те години, или, за по-късно присъединилите се държави-членки, в процеса на приемането от тяхна страна на достиженията на правото на Европейската общност. Планираната отмяна на тази директива, разбира се, не означава, че премахването на тези по-ранни дискриминационни национални разпоредби трябва да бъде отменено. Следователно отмяната на директивата не изисква промени в приетото навремето национално законодателство с цел премахване на дискриминационните разпоредби, тъй като това законодателство по принцип е изпълнило своята цел чрез отмяната на дискриминационните разпоредби и, във всички случаи Договорът и всички по-нататъшни директиви така или иначе предвиждат поддържането на отмяната или съответно забраната на подобни дискриминационни разпоредби.

3.6 Що се отнася до законодателството относно възлагането на обществени поръчки на държавите-членки, то е, по принцип, приведено в съответствие с развитието на Европейското право от 1971 г. насам, най-късно след приемането на Директиви 2004/18/ЕО и 2004/17/ЕО. В случаите, в които това още не е станало, Комисията все още може да наложи транспонирането на новите директиви. Тъй като всички директиви така или иначе са насочени основно към законодателите на държавите-членки,

отмяната на Директива 71/304/ЕИО на европейско ниво и изискването държавите-членки да извършат необходимия преглед на степента на съответствие на своето законодателство, очевидно биха били напълно достатъчни, за да се постигне желаната цел. В повечето случаи би ставало въпрос най-много за заличаването, при необходимост, на позоваването на остарялата Директива 71/304/ЕИО, доколкото такова все още съществува.

3.7 Въпреки че този факт вече не може да бъде променен, е жалко, че Директива 71/304/ЕИО не беше отменена при приемането на Директиви 2004/17/ЕО и 2004/18/ЕО. По тази причина се препоръчва при всички бъдещи предложения за директиви винаги да се проверява по принцип дали новата директива едновременно с това не прави вече неприложими други предходни директиви и евентуално да се извърши незабавна отмяна на такива остарели директиви. Тази мярка също би могла постепенно да допринесе за по-голяма последователност и яснота на европейското право.

4. Ето защо Европейският социален и икономически комитет предлага предложението за директива да бъде изменено, като се ограничи до отбелязване на отмяната на директивата и се призоват държавите-членки да направят преглед на необходимостта от изменения на своето законодателство и, ако е необходимо, да направят необходимите изменения.

Брюксел, 14 март 2007 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

#### ПРИЛОЖЕНИЕ

##### към становището на Европейския икономически и Социален комитет

Следните текстове от становището на специализираната секция бяха отхвърлени в полза на приетите от Пленарната асамблея предложения за изменение, но бяха подкрепени от най-малко от 1/4 от попадените гласове:

- 3.9 Чрез обосновката на представеното тук предложение за директива и второто съображение се прави прикрит опит за лансиране на донякъде едностранчива интерпретация на първичното законодателство на ЕС.
- 3.10 Както и в случая с проекта на Комисията за директива относно услугите, това става най-вече чрез съкратено и едностранчиво представяне на решенията на Съда на Европейските общности по отношение на свободното предоставяне на услуги — в този случай решението по делото C-76/90 Säger от 25 юли 1991 г., обобщено по следния начин: „ясно е, че член 49 от Договора за създаване на Европейската общност забранява мерки, които, приложени недиференцирано, могат да възпрепятстват свободното предоставяне на услуги“. Тази интерпретация е подкрепена от един от основните мотиви на решението по делото, цитиран в обосновката в бележка под линия 7.
- 3.11 Като се изключи фактът, че в този параграф Съдът на Европейските общности не споменава общо всички възможни приложими мерки, а само свързаните с дискриминация и ограничения, в своето резюме и непълен цитат Комисията пропуска един много съществен аспект на решението, съдържащ се в нецитирания от Комисията член 15 от това решение, а и в много други решения: докато всички преки или непреки дискриминационни мерки и изисквания, налагани от държавите-членки се забраняват изрично, Съдът на ЕО продължава да допуска недискриминационните мерки и изисквания, налагани от държавите-членки, поради важни и наложителни причини от общ интерес и едновременно с това са подходящи и необходими за постигане на целите и не излизат от рамките на абсолютно необходимото.

- 3.12 И напротив, интерпретацията на Комисията, както личи от едностранчивото по своята същност резюме на решението на Съда на ЕО, изглежда, налага позицията, че за трансграничните доставчици на услуги не би трябвало да важат никакви правила, задължения или мерки от страна на държавата-членка, възложител, дори в случай, че те са в пълно съответствие с целите на Европейските договори и на други европейски правни норми, прилагат се без никаква дискриминация и очевидно отговарят на всички изисквания на Съда на Европейските общности.
- 3.12.1. Ако това становище беше правилно, то всички изисквания към участниците в търговете за възлагане на обществени поръчки, и в частност тези в сила по отношение на националните проекти, които се ползват от финансиране от ЕС би следвало да се считат за незаконни, дори и тези, които се основават на изричните разпоредби на ЕС във връзка с предоставянето на финансиране от европейските фондове. Същото би се отнасяло и до изискванията за спазването на определени норми във все още нехармонизирани области, но важни по отношение на сигурността по пътищата, като например националните разпоредби за цвета, степента на отражателна интензивност и размерите на табелите, поставени на входа на населените места. Или например до образцови разпоредби за трудова безопасност, като тези в Нидерландия, определящи например максималните тежест и размери на бордюра на тротоарите, с цел намаляване на процента на инвалидност сред строителните работници на пътищата.
- 3.12.1. Тези примери са достатъчно показателни сами по себе си за абсурдността на всяка свръхинтерпретация на свободното предоставяне на услуги. При подобна интерпретация член 49 от Договора за ЕО би се превърнал, обратно на своя дословен текст и общия правен контекст във връзка с други членове на Европейските договори, в нещо като „основно свръхзаконодателство“ за всяко предприятие, упражняващо дейност извън националните граници, което би премахнало всички правни рамки, приети основателно и в съответствие с общите правни принципи на ЕС и неговите държави-членки за регулиране на дейността на предприятията. Тази идея не би могла да бъде защитена пред гражданите на ЕС и вече беше отхвърлена от всички останали европейски институции във връзка с директивата за услугите.
- 3.13 Подобна правна интерпретация би противоречала не само на съдържанието на по-новите Директиви 2004/18/ЕО и 2004/17/ЕО, но също така и на духа и буквата на Европейските договори, на разпоредбите и допълнителните протоколи относно принципа на субсидиарност и съдебната практика на Съда на Европейските общности.
- 3.14 Също така не е задача на Комисията или на която и да е друга европейска институция да представя обвързващи интерпретации на решенията на Съда на Европейските общности, още по-малко чрез избирателно цитиране да променя съдържанието на тези решения по начин, който открито противоречи на видната от съответното решения воля на Съда на Европейските общности.
- 3.15 Ако такива едностранчиви интерпретации, представени по заобиколен път като предложение за директива, се наложат като съставна част от вторичното законодателство на общността, това би отворило нови възможности за интерпретация на по-старите Директиви 2004/18/ЕО и 2004/17/ЕО, които вместо да доведат до повече правна яснота и сигурност, ще доведат до точно обратното.
4. Ето защо Европейският социален и икономически комитет предлага предложението за директива да бъде изменено така че да се ограничи до отмяната на директивата и да се призоват държавите-членки да направят преглед на своето законодателство на своето законодателство, с оглед на това дали е необходимо адаптирането му и да предприемат тази стъпка, ако е необходимо, като това бъде обосновано чисто технически с приетите междуременно Директиви 2004/18/ЕО и 2004/17/ЕО.

*Резултат от гласуването за заличаване на тези параграфи:*

„за“: 43 „против“: 38 „въздържал се“: 12

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета за сближаване на законодателствата на държавите-членки относно марките“ (кодифицирана версия)**

COM(2006) 812 окончателен — 2006/0264 (COD)

(2007/C 161/13)

На 17 януари 2007 г. Съветът реши в съответствие с член 95 от Договора за създаване на Европейската общност да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложение горе-поставено.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 7 февруари 2007 г. (докладчик: г-н GRASSO).

На 434-ата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 март 2007 г. (заседание на 15 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 157 гласа „за“ и 3 гласа „възпържал се“.

**1. Заключение и препоръки**

1.1 Яснотата и прозрачността на правото на Общността зависят също така от кодифицирането на често променяната нормативна уредба.

1.2 Кодифицирането следва да се извърши при стриктно спазване на установения законодателен процес на Общността.

1.3 Целта на настоящото предложение е да се извърши кодифициране на Директива 89/104/ЕИО на Съвета от 21 декември

1988 г. за сближаване на законодателствата на държавите-членки относно марките. Новата директива ще замени различните актове, включени в нея; тя запазва напълно същността им и се ограничава до обобщаването им, като внася единствено формалните промени, необходими за самата работа по кодифицирането.

1.4 Комитетът одобрява това кодифициране.

Брюксел, 14 март 2007 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „25 акта, които трябва да се адаптират спешно по силата на Решение 1999/468/ЕО на Съвета от 28 юни 1999 година относно установяване на условията и реда за упражняване на изпълнителните правомощия, предоставени на Комисията, изменено с Решение 2006/512/ЕО на Съвета от 17 юли 2006 г.“**

COM(2006) 901, 902, 903, 905, 906, 907, 908, 909, 910, 911, 912, 913, 914, 915, 916, 917, 918, 919, 920, 921, 922, 923, 924, 925, 926 final

(2007/C 161/14)

Между 18 януари и 8 февруари 2007 г. Съветът реши, в съответствие с членове 37, 44, 47, 55, 95, 152, 175 и 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложението горе-поставено.

На 14 януари 2007 г. Бюрото на Европейския икономически и социален комитет възложи на специализираната секция „Единен пазар, производство и потребление“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид спешността на работата Европейският икономически и социален комитет реши, по време на 434-ата си пленарна сесия, на 14 и 15 март 2007 г. (заседание на 14 март), да назначи г-н Retureau за главен докладчик, и при следното становище с 96 гласа „за“, 1 глас „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

## 1. Резюме на становището на Комитета:

1.1 Комитетът приветства въвеждането в системата на комитологията на процедурата за регулиране с внимателен контрол, която да позволи на Съвета и на Парламента да контролират и евентуално да изменят регламентите за прилагане, приемани от Комисията, когато законодателният акт ѝ предоставя възможността да упражнява своите изпълнителни правомощия в определени области, без да я упълномощава да прави съществени изменения по същество; по принцип става въпрос само за адаптиране и актуализиране, необходими за правилното прилагане на съответния акт, в съответствие с член 251 от ДЕО.

1.2 Комитетът констатира, че изменението по спешност на определени актове, предложено от Комисията <sup>(1)</sup>, съответства на Решение 2006/512/ЕО и на Съвместната декларация относно списъка на актовете, които трябва да се адаптират възможно най-бързо, както и на премахването на ограничението във времето за упражняването на изпълнителните правомощия от Комисията.

## 2. Предложения на Комисията:

2.1 Решение на Съвета 2006/512/ЕО от 17 юли 2006 г. <sup>(2)</sup> за изменение на Решение 1999/468/ЕО за установяване на реда и условията за упражняване на изпълнителните правомощия, предоставени на Комисията (1999/468/ЕО) <sup>(3)</sup>, в частност чрез добавянето на член 5а, с който се създава нова процедура по регулиране с внимателен контрол.

2.2 По този начин в процедурите на комитологията, с които се осигурява проследяването на всеки законодателен акт, ще се съдържа още една допълнителна възможност, която ще укрепи контрола, упражняван от Парламента, върху упражняването на предоставените на Комисията от акта изпълнителни правомощия, като това се отнася до актовете, които подлежат на тази нова възможност и които подлежат на процедурата по съвместно взимане на решение или на процедурата Lamfalussy по финансови въпроси.

2.3 Чрез съвместна декларация <sup>(4)</sup>, Комисията, Съветът и Парламентът приеха списък от актове, които смятат, че трябва спешно да бъдат адаптирани към измененото решение, за да се въведе в тях процедурата по регулиране с внимателен контрол, която да замени първоначалната процедура. Освен това в съвместната декларация е предвидено, съгласно принципите за добро законотворчество, изпълнителните правомощия, предоставени на Комисията, да нямат ограничение във времето.

2.4 Сега Комисията предлага да се изменят със задна дата 26 законодателни акта, които се смятат за приоритетни <sup>(5)</sup>, за да се въведе в тях новата процедура, и, при необходимост, да се премахнат ограниченията във времето за упражняване на изпълнителните правомощия, които могат да се съдържат в тях.

2.5 И в трите случая, приетите по процедурата за съвместно взимане на решения актове, които са включени в списъка, не само изменят съществуващите основни актове, но и се позовават на разпоредбите за комитологията, които също трябва да бъдат приведени в съответствие с тези актове. Следователно, и в трите случая, Комисията е предложила да се адаптират последните. В частност:

2.5.1 За да се приведе в съответствие Директива 2005/1/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2005 г., Комисията предлага да се адаптират следните актове:

— Директива 91/675/ЕИО на Съвета от 19 декември 1991 година относно създаването на Комитет по застраховане;

— Директива 92/49/ЕИО на Съвета от 18 юни 1992 година относно координирането на законовите, подзаконовите и административните разпоредби, свързани с прякото застраховане, различно от животозастраховането и за изменение на Директиви 73/239/ЕИО и 88/357/ЕИО (Трета директива за застраховането, различно от животозастраховането);

<sup>(1)</sup> COM(2006) 901 до 926.

<sup>(2)</sup> ОВ L 200, 22.7.2006 г., стр. 11.

<sup>(3)</sup> ОВ L 184, 17.7.1999 г., стр. 23.

<sup>(4)</sup> ОВ C 255, 21.10.2006 г., стр. 11.

<sup>(5)</sup> Става дума за документи COM(2006)901 до 926, въведени със Съобщение COM(2006)900 final. Все пак трябва да се отбележи, че не са проведени консултации с ЕИСК относно документ COM(2006) 904 final.



— Директива 2002/83/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 ноември 2002 година относно животозастраховането;

— Директива 2005/68/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2005 година относно презастраховането и за изменение на Директиви 73/239/ЕИО и 92/49/ЕИО на Съвета, както и на Директиви 98/78/ЕО и 2002/83/ЕО.

2.5.2 За да се приведе в съответствие Директива 2003/41/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 3 юни 2003 г. относно дейностите и надзора на институциите за професионално пенсионно осигуряване, Комисията предлага да се адаптира следният акт:

— споменатата по-горе Директива 2002/83/ЕО на Европейския парламент и на Съвета.

2.5.3 За да се приведе в съответствие Директива 2001/107/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 януари 2002 г., Комисията предлага да се адаптира следният акт:

— Директива 85/611/ЕИО на Съвета от 20 декември 1985 година относно координирането на законовите, подзаконовите и административните разпоредби относно предприятията за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа (ПКИПЦК).

2.6 По-долу следва пълният списък на приоритетни за адаптиране актове:

(1) Директива 2006/49/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2006 година относно капиталовата адекватност на инвестиционните посредници и кредитните институции;

(2) Директива 2006/48/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2006 година относно предприемането и осъществяването на дейност от кредитните институции;

(3) Директива 2006/43/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 17 май 2006 година относно задължителния одит на годишните счетоводни отчети и консолидираните счетоводни отчети, за изменение на Директиви 78/660/ЕИО и 83/349/ЕИО на Съвета и за отмяна на Директива 84/253/ЕИО на Съвета;

(4) Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници);

(5) Директива 2005/68/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2005 година относно презастраховането и за изменение на Директиви 73/239/ЕИО и 92/49/ЕИО на Съвета, както и на Директиви 98/78/ЕО и 2002/83/ЕО;

(6) Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 октомври 2005 година относно предотвратяването използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризъм;

(7) Директива 2005/32/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 6 юли 2005 година за създаване на рамка за

определяне на изискванията за екодизайн към енергоемките продукти и за изменение на Директива 92/42/ЕИО на Съвета и Директиви 96/57/ЕО и 2000/55/ЕО на Европейския парламент и на Съвета;

(8) Регламент (ЕО) № 396/2005 на Европейския парламент и на Съвета от 23 февруари 2005 година относно максимално допустимите граници на остатъчни вещества от пестициди във и върху храни или фуражи от растителен или животински произход и за изменение на Директива 91/414/ЕИО на Съвета;

(9) Директива 2004/109/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 декември 2004 година относно хармонизиране изискванията за прозрачност по отношение на информацията за издателите, чиито ценни книжа са допускани за търгуване на регулиран пазар, и изменение на Директива 2001/34/ЕО;

(10) Директива 2004/39/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 година, относно пазарите на финансови инструменти, за изменение на Директиви 85/611/ЕИО и 93/6/ЕИО на Съвета и Директива 2000/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 93/22/ЕИО на Съвета;

(11) Директива 2003/71/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 4 ноември 2004 година, относно проспекта, който следва да се публикува, когато публично се предлагат ценни книжа или когато се допускат ценни книжа до търгуване, и относно изменение на Директива 2001/34/ЕО;

(12) Регламент (ЕО) № 1829/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 22 септември 2003 година относно генетично модифицираните храни и фуражи;

(13) Директива 2003/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 година относно търговията с вътрешна информация и манипулирането на пазара (пазарна злоупотреба);

(14) Директива 2002/96/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 27 януари 2003 година относно отпадъци от електрическо и електронно оборудване (ОЕЕО);

(15) Директива 2002/95/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 27 януари 2003 година относно ограничението за употребата на определени опасни вещества в електрическото и електронното оборудване;

(16) Директива 2002/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2002 година относно допълнителния надзор на кредитните институции, застрахователните предприятия и на инвестиционните посредници към един финансов конгломерат, и за изменение на Директиви 73/239/ЕИО, 79/267/ЕИО, 92/49/ЕИО, 92/96/ЕИО, 93/6/ЕИО и 93/22/ЕИО на Съвета и Директиви 98/78/ЕО и 2000/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета;

(17) Директива 2002/83/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 ноември 2002 година относно животозастраховането;

- (18) Регламент (ЕО) № 1606/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 19 юли 2002 година за прилагането на международните счетоводни стандарти;
- (19) Директива 2001/83/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 6 ноември 2001 година за утвърждаване на кодекс на Общността относно лекарствени продукти за хуманна употреба;
- (20) Директива 2001/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 март 2001 година относно съзнателното освобождаване на генетично модифицирани организми в околната среда и за отмяна на Директива 90/220/ЕИО на Съвета;
- (21) Директива 2000/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2000 година за установяване рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите;
- (22) Директива 2000/53/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 18 септември 2000 година относно излезлите от употреба превозни средства;
- (23) Директива 98/8/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 1998 година относно пускането на пазара на биоциди;
- (24) Директива 92/49/ЕИО на Съвета от 18 юни 1992 година относно координирането на законовите, подзаконовите и административните разпоредби, свързани с прякото застраховане, различно от животозастраховането и за изменение на Директиви 73/239/ЕИО и 88/357/ЕИО (Трета директива за застраховането, различно от животозастраховане);
- (25) Директива 91/675/ЕИО на Съвета от 19 декември 1991 година относно създаването на Комитет по застраховане;
- (26) Директива 85/611/ЕИО на Съвета от 20 декември 1985 година относно координирането на законовите, подзаконовите и административните разпоредби относно

предприятията за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа (ПКИПЦК).

### 3. Общи бележки:

3.1 Комитетът винаги е изразявал мнението, че процедурите по комитология, в които участват единствено представители на Комисията и на правителствата на държавите-членки, и които са предназначени, според естеството на съответния комитет, да управляват, консултират или да регламентират в резултат от проследяването и прилагането на законодателните актове, би трябвало да бъдат по-прозрачни и по-разбираеми за хората, които живеят на европейската територия, и по-конкретно за онези от тях, които са засегнати от тези актове.

3.2 Следователно Комитетът приветства решението да се въведе нова процедура за регулиране с контрол за актовете, свързани с процедурата за съвместно взимане на решения, и, тъй като Парламентът не участва пряко в тези комитети, е желателно една система за контрол на изпълнителните правомощия на Комисията да позволи да се проверява, че тези правомощия не се превишават при регламентите за прилагане, приемани автономно от Комисията.

3.3 Премахването на включеното в някои актове ограничение във времето на изпълнителните правомощия произтича логично от укрепването на контрола, упражняван от Парламента и от Съвета, и от тяхната възможност да изменят регламентите за прилагане, приети от Комисията, за всеки акт, който подлежи на съвместно взимане на решение и на процедурата *Lamfalussy*.

3.4 В Съвместната декларация от 21.10.2006 г. се отправяше искане към Комисията спешно да представи предложения, в съответствие с Решението от 17.7.2006 г., и Комитетът констатира, че Комисията е спазила надлежно това искане.

3.5 Комитетът констатира още, че изменените актове съответстват на определените в споменатото Решение приоритети.

Брюксел, 14 март 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за създаване на рамка за действие на Общността за постигане на устойчиво използване на пестицидите“**

COM(2006) 373 окончателен — 2006/0132 (COD)

(2007/C 161/15)

На 15 септември 2006 г. Съветът реши, в съответствие с член 175 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно: предложение горе-поставено.

Специализираната секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, натоварена да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 19 февруари 2007 г. Докладчик: г-н PEZZINI.

На 434-та си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 март 2007 г. (заседание на 14 март), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище със 147 гласа „за“ и 3 гласа „въздържал се“:

## 1. Заключение и препоръки

1.1 Комитетът приема, че е важно да се насърчава по-устойчиво използване на пестицидите, за да се оптимизират положителните последици и за да се намалят отрицателните отражения върху земеделието, околната среда, потребителите, операторите и върху обществото като цяло.

1.2 Комитетът по принцип приема положително предложението на Комисията, тъй като в него се засяга проблематика от съществено значение за благосъстоянието на европейските граждани, за запазване на качеството на живота и на екосистемата, както и за развитието на селските райони, а от друга страна за положителното развитие на продуктите, за да останат те конкурентноспособни на вътрешния и на международния пазар, като качеството им продължава да се подобрява.

1.3 Комитетът смята, че е необходимо да се изработят планове за действие на национално ниво, за да се очертаят целите за намаляване на риска и за да се сложи началото на реална политика на съгласуване на европейско ниво.

1.3.1 Тези планове за действие трябва да се изразяват в подходящи мерки на национално, регионално и местно ниво, най-вече в съответствие с трите измерения на устойчивостта, а именно въздействието върху икономиката, социалния живот и околната среда.

1.4 Според Комитета обучението и информацията представляват важни предпоставки за разумното и устойчиво развитие на системите за защита на селскостопанската продукция. Те дават възможност да се избегнат потенциалните отрицателни последици за околната среда.

1.4.1 Обучението трябва да обхване всички заинтересовани страни, включително публичните органи и власти, както и непрофесионалните потребители. Очевидно е, че в тази връзка трябва да се запазят националните образователни системи, ръководени от добре изпитани органи.

1.5 Комитетът смята, че разяснителните кампании би трябвало да бъдат обективни и неутрални, да се изтъкват предимствата за продукцията, както и рисковете, и да са насочени в частност към непрофесионалните потребители и най-вече към местните публични власти и органи.

1.6 При въвеждане на предпазни мерки в особено чувствителните области, както и предписването в тази връзка на въздушно пръскане, според Комитета би било за предпочитане да се дава предимство в известна степен на субсидиарността.

1.7 Комитетът смята, че е важно да се запази подходящо място на научните изследвания в областта на земеделието и растителната защита, за да се намали до минимум съществуващият риск при използване на химически продукти и химически смеси.

1.8 Според Комитета трябва също така да се обърне необходимото внимание на сътрудничеството, както с международните организации като ФАО, ОИСР и СЗО, така и с близките региони.

1.9 Според Комитета глобализацията на пазарите за земеделски и хранителни продукти изисква действие на Общността за разпространение на европейските стандарти за качество на продуктите и на санитарните норми на световно ниво, по-специално чрез включването им в Codex Alimentarius.

## 2. Изложение на мотивите

2.1 Под „пестициди“ се разбират активните съставки и продуктите, създадени да въздействат върху основните процеси в живите организми, и които, следователно, са способни да унищожават вредителите или да контролират развитието им <sup>(1)</sup>. В предложението на Комисията все пак се използва и по-специфичното понятие „продукти за растителна защита“ <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> *International Code of Conduct on the Distribution and Use of Pesticides* [Международен етичен кодекс при разпространението и използването на пестициди] (ФАО, ноември 2002 г.) и чл. 2 от Резолюция 1/123, приета на 123-ата сесия на Съвета на ФАО през 2002 г.

<sup>(2)</sup> Виж COM(2006) 388 final — член 2, параграф 1.

2.2 Смята се, че пестицидите са особено важни за защита на културите от насекомите, гризачите и от естествените патогенни агенти, но могат също така да се настанят в околната среда с натрупване и да доведат до сериозни рискове за здравето на хората и на животните, особено когато накрая водят до замърсяване на питейната вода. За човека потенциалите рискове са, по-специално, заболяване от рак, генетични нарушения, както и трайни увреждания на имунната система.

2.3 Рисковете за човешкото здраве могат да произтичат от пряко или непряко излагане, от неправилна употреба или от инциденти, особено по време или след използване на пестициди в селскостопанската работа, при поддържане на зелените площи или при други дейности.

2.4 Рисковете, свързани с отделните активни съставки в пестицидите, се оценяват в рамките на процедурата по разрешаване, но в държавите-членки липсва адекватна оценка на последиците от излагането на смеси от химически продукти. Следователно, при сегашното състояние на нещата би било много трудно, да се прецени общото въздействие на всички сега използвани вещества върху човешкото здраве. <sup>(3)</sup>

2.5 Последиците от непрякото излагане на хората, които се намират или живеят в зоната на използване (чрез разпръскване във въздуха на препарати) или за потребителите (чрез остатъци в селскостопанските продукти или във водата), могат да бъдат още по-тежки, по-специално за особено уязвимите групи. По-конкретно, неотдавна проведени изследвания <sup>(4)</sup> показаха особено чувствителност на ембрионите, чието неврологично развитие е било засегнато в резултат на излагането на майките на действието на пестициди.

2.6 Трябва да се вземат под внимание рисковете за околната среда, които произтичат от прекомерно голямото или неволно вкарване на химически вещества във водата, въздуха и почвата с вредни последици за растенията, за дивата флора и фауна, за качеството на различните компоненти на природната среда и за биоразнообразието като цяло.

2.6.1 От друга страна, не бива да се забравя че съвременното общество разчита на използването на голямо разнообразие от торове, биоциди, хранителни добавки, инсектициди, пестициди и хербициди, чиито полезни ефекти са много, тъй като дават възможност да се постигне по-високо качество и безопасност на храните.

2.7 Ако се използват отговорно, те гарантират присъствието на пазара на суровини, на висококачествени хранителни продукти, плодове и зеленчуци на по-ниски цени, достъпни за всички потребители. Използването на продукти за растителна защита осигурява по-високи добиви, намалява нивото на природните токсини, произвеждани от гъбите и бактериите, намалява загубите на реколтата и допринася за достатъчно и устойчиво предлагане на храни на вътрешния и на световния пазар.

2.7.1 От друга страна, всички фунгицидни, инсектицидни и хербицидни препарати вече са подложени на строг процес на

одобрение преди да бъдат разрешени продажбата и използването им.

2.8 Комитетът приема, че е важно да се насърчава по-устойчиво използване на пестицидите, за да се оптимизират положителните последици и за да се намалят отрицателните отражения върху земеделието, околната среда, потребителите, операторите: тази цел би дала възможност също така да се подобри образът на операторите и на селските стопанства, които използват предпазливо продуктите за растителна защита.

2.9 Комитетът смята, че е необходимо да се изтъкват положителните последици, които може да има за земеделските производители от по-рационално и разумно използване на продуктите за растителна защита. Впрочем самите земеделски производители от няколко години се заеха да разработят по-рационални техники, като интегрирано управление на културите и интегрирано управление на вредителите, с желанието да заложат по-конкретно на по-интегрираното земеделие, като тази тенденция, според Комитета, би следвало да се насърчава.

2.10 Истинското предизвикателство се състои не само в това да се доставят безопасни и висококачествени както традиционни, така и биологични продукти на „по-внимателните“ потребители, но и да се задоволява и търсенето на онези, които желаят продукти на „умерени“ цени, като се предлагат същите гаранции за качество.

2.11 Проблематиката, свързана с интегрирането на аспектите за опазване на околната среда при използването на пестициди, се вписва в рамките на приоритетите, определени от Шестата Програма на Европейския съюз за дейностите по опазване на околната среда (2002-2012 г.), която предвижда изготвянето и пускането в действие на седем тематични стратегии.

2.12 Съществува ясна взаимозависимост между това, което е предложено в приетите тематични стратегии, в частност в стратегиите относно опазване на подземните води, на природните ресурси, на фауната и флората, на почвите, управлението на отпадъците, остатъците от опаковките и разглежданото предложение за рамкова директива.

2.12.1 Тематичната стратегия за устойчивото използване на пестицидите предвижда четири нови мерки за защита на околната среда и на здравето: между които фигурира предложението за директива, свързано с по-устойчиво използване на пестицидите, което е предмет на настоящото становище.

2.12.2 Комисията също така изработи оценка на въздействието при различните възможни сценарии, произтичащи от прилагането на мерки, предвидени с цел устойчиво използване на пестицидите и тяхната стойност: „балансиран се загубите (за сектора за продукти за растителна защита и за земеделските производители, принудени да финансират обучението на операторите, както и сертифицирането и поддръжката на използваната техника) и ползите (от по-малкото потребление за земеделските стопани, и за фирмите, провеждащи обучения, поддръжка или сертифициране)“ <sup>(5)</sup>.

<sup>(3)</sup> Трябва да се отбележи, че на световно ниво вече широко се използват методи, най-вече в Съединените американски щати. Виж <http://www.epa.gov/ord/htm/innovations.htm>

<sup>(4)</sup> Developmental neurotoxicity of industrial chemicals [Токсичност на промишлените химически продукти при неврологичното развитие], Lancet 2006; 368:2167-78.

<sup>(5)</sup> Виж SEC(2006) 914, точка 5, параграф 2. [Бел. пр. Неофициален вътрешен превод на цитата]

2.13 Следователно общото нетно въздействие, съответстващо на намаляването на външните разходи, е определено като положително. „От широко проучване, проведено в Германия, може да се екстраполира заключението, че оптималното използване на пестициди би могло да генерира за ЕС печалби, надхвърлящи EUR 200 милиона годишно, поради намаляването на външните разходи, свързани с отрицателните последици върху околната среда и човешкото здраве“<sup>(6)</sup>.

2.14 ЕИСК вече имаше случай през 2003 г.<sup>(7)</sup> да изрази подкрепата си за инициативата на Комисията да изготви тематична стратегия за използването на пестицидите. По този въпрос Комитетът смята за уместно изрично да отбележи както функцията за защита на културите, която може да се постигне чрез използването на пестицидите, така и съществуването на други техники, като например биопестициди, растителни екстракти, превантивни методи, биологични методи и устойчивостта на растенията към някои вредители, и всички аспекти, за които е важно да се направи оценка на рисковете и ползите на солидна научна основа.

### 3. Предложение на Комисията

3.1 Предложението на Комисията има за цел защитата на здравето на хората и на животните, както и защитата на околната среда от опасното, неподходящо или прекомерно използване на пестицидите в земеделието, като се намалят рисковете и вредните последици от тях „в степен, съобразена с необходимата защита на културите“.

3.2 В него се предвижда по-специално:

- задължение да се изготвят национални планове за действие (НПД), за да се опишат културите, дейностите или зоните, изложени на големи рискове, към които трябва приоритетно да се насочи вниманието с участието на страните, заинтересовани от изготвянето, прилагането и актуализирането на тези НПД,
- създаване на система за обучение и разясняване за професионалните дистрибутори и потребители на пестициди и информиране на обществеността чрез разяснителни и информационни кампании,
- редовно задължително инспектиране на оборудването за третиране с пестициди, за да се ограничат техните вредни последици върху здравето на хората и върху околната среда при прилагането им,
- забрана за въздушно пръскане с възможна дерогация, за да се намалят рисковете от вредни последици върху здравето на хората и върху околната среда,
- някои специфични мерки за защита на водната среда от замърсяване с пестициди,
- определяне на зони, в които използването на пестициди е забранено или ограничено, в съответствие с взетите мерки във връзка с други законодателни разпоредби,
- разпоредби относно складирането и боравенето с пестицидите, с опаковките им и с остатъците от продукти (жизнен цикъл на пестицидите)

- изготвяне на общностни стандарти за *интегрирано управление на вредителите*, задължително от 2014 г. и определяне на условията, необходими за прилагането им,
- система от съгласувани показатели за събирането на данни и задължителни доклади относно продажбата и използването на пестицидите, за да се измерва постигнатият напредък в намаляването на общите рискове.

### 4. Бележки

4.1 Комитетът приема благосклонно предложението на Комисията, тъй като то засяга една основна проблематика за благосъстоянието на европейските граждани и потребители, за запазване качеството на живота, за земеделието и за екосистемата.

4.2 Стойността на продаваните всяка година пестициди в света се оценява на около EUR 25 милиарда и използването на пестициди продължава да бъде много голямо в развиващите се страни, въпреки че тези пазари са в процес на стагнация или в период на свиване<sup>(8)</sup>. Освен това глобализирането на пазарите на земеделска продукция и хранителни продукти изисква все по-голямо внимание при спазването на производствените и санитарни стандарти на Codex Alimentarius от страна на всички, за да се избегне отрицателното въздействие на закона на Грешам<sup>(9)</sup> върху тези пазари.

4.3 Освен това в много части на света се разпилява или се използва ненужно огромно количество пестициди и голям брой хора страдат от натравяния, тъй като земеделските производители, операторите и местните власти не са информирани за новите технологически приложения или не са осъвременили своите знания в тази област, а и използваните машини за третиране с пестициди често са остарели или не се поддържат както трябва. Освен това опасни вещества, които вече са забранени в ЕС, все още се използват в развиващите се страни<sup>(10)</sup>.

4.4 Комитетът смята, че е особено подходящо да се въведат национални планове за действие с количествени цели и графици за прилагането им, за да се определят мерките, даващи възможност да се намалят рисковете на национално, регионално и местно ниво, като се вземат под внимание трите измерения на устойчивостта, а именно икономическото въздействие, социалното въздействие и въздействието върху околната среда.

4.5 Социално отговорното използване на продуктите за защита на земеделската продукция е от съществено значение за достигане на все по-високи социални цели, от една страна, правейки така, че земеделците да поемат своите собствени отговорности в хранителната верига, гарантирайки на потребителите висококачествени храни, а от друга страна, осигурявайки адекватни нива на конкурентоспособност в земеделието в рамките на Лисабонската стратегия, както на вътрешния, така и на международния пазар.

4.6 Икономическото измерение на устойчивостта гарантира, че продуктите се използват единствено в необходимата степен за свеждането на различни заболявания под опасния праг, така че да се подобрява нивото на производителност и наличност на земеделските продукти, както и да се намалят разходите за управление на селските стопанства.

<sup>(8)</sup> Резолюция 1/123 — Съвет на FAO 11/2002. ([www.fao.org](http://www.fao.org)).

<sup>(9)</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Gresham's\\_Law](http://en.wikipedia.org/wiki/Gresham's_Law).

<sup>(10)</sup> Като например линдан, който през 2005 г. бе забранен на европейския пазар, но все още се използва в развиващите се страни.

<sup>(6)</sup> Пак там. [Бел. пр. Неофициален вътрешен превод на цитата]

<sup>(7)</sup> ОВ С 85, 8.4.2003 г., стр. 112-118.

4.7 По отношение на околната среда, биха били избегнати рисковете, свързани със случайно прекомерно голямо наличие на химически вещества във водата, почвата, въздуха и преработените земеделски хранителни продукти. Тези вещества имат вредни последици за човека, флората и фауната, за качеството на въздуха и за биоразнообразието като цяло. От друга страна, не бива да се забравя, че е необходимо да се предотвратява разпространението и увеличаването на болестите по растенията.

4.8 За да не се създават нарушения на конкуренцията във вътрешния пазар при въвеждането на националните планове за действие, е важно мерките, които ще бъдат приети, да се основават на общи за целия ЕС директиви и критерии.

4.9 Образованието, обучението и информирането представляват важни елементи в контекста на рационалното и устойчиво използване на системите за защита на земеделската продукция, както и са необходима предпоставка, за да се гарантира прилагането на най-добрите земеделски практики и за да се избегнат възможните вредни последици за околната среда. Особено важно е да се провежда интегрирано обучение на всички заинтересовани страни, включително публичните органи и власти, както и непрофесионалните потребители.

4.10 Държавите-членки са създали различни системи за обучение, които са основани на национални законодателни механизми и задължения и се управляват от добре изпитани органи. Следователно, според Комитета е необходима гъвкава референтна рамка на Общността, отговаряща на потребностите на различните групи потребители, по-специално въз основа на педагогически методи и учебно съдържание, одобрени от заинтересованите страни на европейско ниво<sup>(11)</sup> и обсъдени в рамките на секторния диалог между социалните партньори на национално ниво.

4.11 Това важи също така за информационните и разяснителни кампании, които трябва да бъдат обективни и неутрални и да се отнасят за предимствата на възможните практики за защита на културите и за рисковете от вредни последици. Тези кампании биха могли да бъдат финансирани в различните държави-членки, по-специално чрез данък върху продуктите за защита на реколтата. Така събраните средства биха могли да послужат за разяснителна дейност по отношение на потребителите, по-специално непрофесионалните, по различни начини и в частност чрез прости технически ръководства, актуализирани по Интернет.

4.12 Комитетът смята, че е извънредно важно държавите-членки да въведат системи за редовен технически контрол и за поддръжка на техниката за третиране с пестициди въз основа на общи и хармонизирани стандарти, основани на съществените изисквания.

4.13 Що се отнася до въвеждането на предпазни мерки в особено чувствителните области, като защитата на водите<sup>(12)</sup> — което трябва да се съобрази с рамковата директива по този въпрос — и зоните определени от „Натура 2000“, ще трябва да

се държи сметка за местните условия и за различните видове култури, като например ориза.

4.13.1 ЕИСК е на мнение, че е важно да се гарантира следването на най-добрите практики, за да се намалят рисковете, като се определят по балансиран и разумен начин, общи разпоредби и минимални параметри. Изборът на мерки и стриктният контрол за спазването им трябва да се поверят на отговорността на държавите-членки без да се въвежда обща забрана, която Комитетът намира за прекалено строга мярка.

4.14 Що се отнася до строгите ограничения относно въздушното пръскане, ЕИСК смята, че трябва внимателно да се анализира факта, че съществуват географски области и ситуации, при които такава практика не може да бъде заменена с други техники и че може би е подходящо да се направят много ограничени дерогации за този вид третиране, така че да се гарантира максимално ниво на безопасност и професионална компетентност на операторите, за да се избегнат отрицателните последици за човешкото здраве и за околната среда. Държавите-членки и компетентните публични власти на различни нива би трябвало да извършват системен мониторинг на нивата на безопасност и компетентност чрез еднакви процедури за оценка на рисковете.

4.15 В рамките на Общата селскостопанска политика се дава все по-голяма подкрепа на разработването на техниките за интегрирано управление на културите (*Integrated Crop Management*)<sup>(13)</sup> в които би трябвало да се включат, постепенно и съгласувано нови методи за интегрирано управление на вредителите (*Integrated Pest Management*). Комитетът силно подкрепя използването на техники за интегрирано управление на културите<sup>(14)</sup>, които са един от ключовите фактори за постигане на устойчиви земеделски системи.

4.16 От друга страна е много трудно да се разделят различните последици от защитата на културите от последиците от една цяла серия от други земеделски практики (сеитбообращение, и др.): ако държавите-членки трябва до 2014 г. да изготвят и наложат общи „норми-цели“ относно интегрирано управление на вредителите, това според Комитета би трябвало да бъде направено като се насърчава пълното участие на потребителите, при пълно съобразяване с техниките на интегрирано управление на културите, както и с постигнатия технически напредък и напредъка в технологичните изследвания в сектора, които трябва да подкрепят и засилват, по-специално в работните програми на Седмата рамкова програма на Общността за научни изследвания, технологично развитие и демонстрационни дейности (2007-2013 г.)

4.17 Комитетът смята, че е важно да се запази подходящо място за изследванията в областта на земеделието и фитосанитарната защита, относно нивата на безвредност на предлаганите нови технологии, както и относно минимизирането на риска, свързан с използването на химически продукти и смеси от химически вещества, в контекста на работните програми и поканите за представяне на оферти по Седмата рамкова програма 2007-2013 г.

<sup>(11)</sup> Виж материалите на Европейска асоциация за защита на културите (ЕСРА), „Training resource for trainers on ICM“ и „Guidelines on the Sustainable use of Crop protection products“.

<sup>(12)</sup> Виж добрите практики, въведени в съответствие с Директива 91/414/ЕИО.

<sup>(13)</sup> Виж „Report on CM Systems in the EU“, доклад изготвен от CEAS за ГД „Околна среда“, и „Codex on Integrated Farming“, публикуван от Европейската инициатива за устойчиво развитие на земеделието (EISA). Този кодекс бе признат от доклада на CEAS.

<sup>(14)</sup> „Report on CM Systems in the EU“, Европейска комисия, май 2003 г. Коментари на PAN Europe и ЕЕБ, 9/2002.

4.18 В своето становище по собствена инициатива „Бъдещето на ОСП“<sup>(15)</sup> ЕИСК посочи различни възможности за по-добро интегриране на аспектите, свързани с околната среда, в селскостопанската политика. Той напомня, че „вторият стълб“ на селскостопанската политика предвижда в новото планиране 2007-2013 г. на структурните фондове и в националните и регионалните планове за развитие държавите-членки да насърчават компенсаторните механизми за земеделските производители, които успяват да намалят рисковете, свързани с употребата на химически пестициди<sup>(16)</sup>.

4.19 Определянето на техниките интегрирано управление на вредителите трябва да е съобразено с новите разпоредби, свързани с продажбата на продукти за растителна защита, а стандартите на техниките за интегрирано управление на вредителите трябва да са съобразени с различните природни и климатични условия в ЕС.

4.20 Продуктите за защита на земеделската продукция трябва да се обработват и складираат, така че да се избегнат всякакви възможни рискове за здравето на хората и за околната среда. Комитетът смята, че освен предложените елементи, би трябвало на равнището на Общността да се установи рамка от минимални стандарти за складирането при търговците на едро, търговците на дребно и при земеделските производители<sup>(17)</sup>.

4.21 Що се отнася до системата от съгласувани показатели за събиране на данни и задължителните доклади за продажбата и

използването на пестицидите, Комитетът приема напълно необходимостта от статистическа информация и одобрява задължението за редовното ѝ събиране въз основа на показатели за риска и за употребата, съгласувани на европейско ниво.

4.22 Комитетът подчертава важността да се събират хомогенни данни от всички заинтересовани страни, като също така се избягва всякакво дублиране и прекалено административно натоварване или техническа сложност.

4.23 Показателите би трябвало да се базират по-скоро на нивото на риска, отколкото на количеството на използваните продукти или наличните остатъци, както и на отражението върху здравето, като се имат предвид анализите на СЗО и се отчита нивото на разпространение на болестите и патогенните явления, засягащи културите.

4.24 Комитетът смята, че е подходящо да се запази подобавашо място за международното сътрудничество както с организации като ФАО<sup>(18)</sup> и ОИСР<sup>(19)</sup>, така и с близките региони, по-специално със страните от Средиземноморския басейн, Балканите и съседните страни.

Брюксел 14 март 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(15)</sup> ОВ С 125, 27.5.2002 г., стр. 87-99.

<sup>(16)</sup> ОВ С 85, 8.4.2003 г., стр. 112-118.

<sup>(17)</sup> Виж също така *Guidelines for Packaging and Storage of Pesticides* [Насоки относно опаковането и складирането на пестициди] (ФАО 1985). Понастоящем общностното законодателство относно съхранението на химическите вещества предвижда норми само за големите количества, докато в случаи, когато се държат ограничени количества от индивидуални оператори, няма никакви предписания, а това би било необходимо.

<sup>(18)</sup> По-специално за наблюдението, приложението и актуализирането на „Международен етичен кодекс при разпространението и използването на пестицидите“, ноември 2002 г.

<sup>(19)</sup> По-специално за разработването на показателите.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и Съвета за отмяна на Директива 68/89/ЕИО на Съвета за сближаване на законодателството на държавите-членки относно класификацията на необработен дървен материал“**

COM(2006) 557 final — 2006/0178 (COD)

(2007/C 161/16)

На 11 октомври 2006 г. Съветът реши, в съответствие с член 95 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложение горе-поставено.

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 19 февруари 2007 г. Докладчик: г-н Dorda.

На 432-ата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 март 2007 г. (заседание на 14 март 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище с 159 гласа „за“ и 3 гласа „въздържал се“.

## 1. Въведение

1.1 Предложението на Комисията цели отмяната на Директива 68/89/ЕИО на Съвета от 23 януари 1968 г. за сближаване на законодателството на държавите-членки относно класификацията на необработен дървен материал.

1.2 Предвид факта, че държавите-членки, секторът на горското стопанство и свързаните с горското стопанство отрасли от години наред твърдят, че като цяло Директивата не се прилага навсякъде в търговията с дървен материал, Комисията предлага Директивата да се отмени.

## 2. Общи съображения

2.1 В средата на 2005 г. 19 държави-членки и 11 представители на националните промишлени федерации участваха в консултации, чиято цел беше да се установи дали Директивата се прилага или не и дали отмяната ѝ не би имала неблагоприятен ефект. Резултатите от проучването потвърдиха, че и мнозинството от държавите-членки и промишлените федерации не съблюдават директивата за търговията с дървен материал; те смятат, че самата директива не е достатъчно подробна, не отчита планираното използване на дървения материал и не е достатъчно добре насочена към пазарните потребности.

2.2 Приложението на Директивата на Съвета е ограничено, тъй като тя не е обвързваща, установените от нея системи за

класификация и измерване са остарели, и субектите на пазара на дървен материал са постигнали съгласие за и прилагат други методи за измерване и класификация. Въпреки това, вътрешният пазар за суров дървен материал и търговията с трети страни се разрастват, както изглежда безпрепятствено.

Освен това са установени европейски стандарти за измерване и класификация на дървения материал; при необходимост те могат да се прилагат в сделки на пазара на дървен материал и се считат за по-добро решение.

2.3 Следователно отмяната на Директивата е в съзвучие с резултатите от консултациите с държавите-членки, секторът на горското стопанство и свързаните с горското стопанство отрасли. Целите на Директивата могат да се постигнат и без законодателство на Общността.

2.4 Поради изложените по-горе причини, както и поради факта, че отмяната на Директивата не би имала никакви бюджетни последици и ще спомогне за опростяването на европейското законодателство, Комитетът подкрепя предложението на Комисията. Комитетът смята, че законодателство, което рядко се прилага и не е от съществено значение за правилното функциониране на вътрешния пазар в този сектор, не би трябвало да остава в сила.

Брюксел, 14 март 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS



## Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Хуманно отношение към животните и етикетиране“

(2007/C 161/17)

С писмо от 28 ноември 2006 г. германското председателство на Съвета на ЕС, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, се обърна към Европейския икономически и социален комитет с искане да изготви становище относно: „Хуманно отношение към животните и етикетиране“

Подготвителната работа по тази тема беше възложена на специализираната секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“.

Предвид неотложността на работата Европейският икономически и социален комитет реши на 434-та си пленарна сесия на 14 и 15 март 2007 г. (заседание от 15 март 2007 г.) да определи за главен докладчик г-н **Leif E. NIELSEN** и прие настоящото становище с 92 гласа „за“, 6 гласа „против“ и 2 гласа „въздържал се“.

### 1. Заключение и препоръки

1.1 В Европейския съюз се проявява все по-голям интерес към насърчаването на методи на производство и отглеждане, които да бъдат съобразени повече отколкото досегашните с изискванията за хуманно отношение към домашните животни. От такава гледна точка се предлага да се допълнят действащите минимални изисквания с доброволна маркировка, която може да се използва в комбинация както с обикновените търговски етикети, така и с етикетите, обозначаващи качеството, между които фигурират най-вече т.н. „схеми за качество“ (англ. „quality schemes“). Такова решение ще бъде съобразено с пазарните сили и няма да натовари излишно нито политическата система на ЕС, нито държавните контролни органи. Знакът за качество е параметър от първостепенно значение в конкуренцията в сектора на хранителните продукти. Тези етикети често съдържат елементи, свързани в различна степен с хуманното отношение към животните и които представляват една по-висша степен от минималните изисквания на действащите стандарти. Въпреки това, за потребителите е трудно да разберат на какво се основава етикетът и на какви изисквания отговаря. По същия начин аспектът, свързан с хуманното отношение към животните, не винаги е поставен на достатъчно стабилна научна основа.

1.2 Система от подобно естество, която би могла да се гради на обективни критерии за количествено измерване на хуманното отношение към животните, ще бъде по-гъвкава, по-ефективна и по-модерна, отколкото политически наложени критерии. По такъв начин тя ще бъде съобразена в по-голяма степен с бъдещото развитие в производствения отрасъл, което ще се характеризира с по-разнородни производствени условия от една страна, вследствие на разширяването на ЕС, на специализацията, както и на все по-голямото разнообразие в производството, и едновременно с това, от друга страна, в резултат от структурните промени в търговията на дребно и от създадените в областта на разработката на продукти и етикети сдружения.

1.3 Важно е методите за производство и за отглеждане, съобразени повече с изискванията за хуманно отношение към животните, да се насърчават както пряко чрез образованието и популяризирането на нови резултати на научните изследвания, така и чрез пазарни обозначения, които едновременно с това ще бъдат основна отправна точка за определяне на редица приоритети в образованието, инвестициите и др. По този начин една система за етикетиране може да допринесе за постигане на необходимото сцепление „от край до край“ на производствената верига, а също така и за по-рационално използване на ресурсите. Животновъдите се нуждаят от стабилност, като се има предвид, че днес могат да бъдат изправени пред повече или по-малко обосновани промени във веригата за разпространение, които

влият на планирането и инвестиционната стратегия на тези производители.

1.4 Би било подходящо създаването на система за етикетиране по отношение на хуманното отношение към животните, която да отговаря на по-големи от минималните изисквания; тази система би следвало да се предложи на заинтересованите страни в производството, търговията и промишлеността като допълнителна възможност с цел индивидуалните системи за етикетиране да бъдат съотнесени към стандарти, основани на научни и практически критерии и могат да се актуализират с развитието на новите научни постижения. По-конкретно тази система може да се предложи във вид на запазен знак, който да представлява цветен етикет или система от точки в допълнение към търговските етикети и като обективна основа за търговската реклама, комбинирана с определена форма на частен независим контрол. По принцип тази система би могла да се използва при всички видове домашни животни и при всички продукти от животински произход. Също така в съответствие с правилата на СТО, тя би могла да се използва аналогично и при вносните продукти.

1.5 При все това трябва да продължи да се прилага традиционната нормативна уредба, определена от властите за налагане на минимални изисквания в ЕС, както това се прави и до днес при етикетите, свързани с начините на производство на яйца и биологичните продукти. Въпреки това такъв тип нормативна уредба е политически и административно тежка за изпълнение и поради това тя не е съвсем подходяща за стимулиране на методи за производство и отглеждане, съобразени повече с изискванията за хуманно отношение към животните. В същото време за производителите, промишлеността и търговците на дребно този избор би бил свързан със скована и бюрократична система без това в компенсация да носи някакви ценни за потребителите предимства.

1.6 В предложената система се виждат основни сходства с общите правила за екологична маркировка и по-специално със знака за екомаркировка в ЕС. Екологичните знаци се основават на прилагането на общите принципи за производство и на използването на подчертано различни продукти, което позволява създаването на по-добра координираност и по-широко познаване на етикета. При все това участниците в хранителния отрасъл естествено ще отдадат приоритетно значение на своите собствени етикети за качество като инструменти в конкуренцията, с което „екологичният модел“ не е пряко приложим при етикетирането по отношение на хуманното отношение към животните. Етикетът, обозначаващ хуманно отношение към животните, трябва да се основава на специализирани изследвания и на сравнителна оценка на показателите за хуманно отношение.

1.7 В ЕС развитието на научните изследвания в областта на хуманното отношение към животните има решаващо значение, за да стане възможно в бъдеще включването на изискванията за хуманно отношение към животните във веригата, която обхваща селското стопанство, по-нататъшното производство и търговията, на основата на обективни научни критерии. При все това е важно в най-кратък срок да се уточнят елементите на система за етикетиране с цел резултатите от научните изследвания и определените и стандартизираните (обективни, измерими и репродуктивни) показатели, да се превърнат в конкретни стратегии и да се приложат в системата за етикетиране, като с реалния израз на тези резултати заинтересуваните страни опознават тази система.

1.8 Във всеки случай е наложително провеждането на широка кампания за информиране на потребителите, на търговците на дребно и др., която да включва по-специално и минималните изисквания на Общността. Едновременно с това може да се проучи възможността за създаване на Интернет страница и на база данни с подкрепата на ЕС с цел по-голяма прозрачност и откритост в случаите, при които прилагането на общите насоки предполага повече публичност на тяхното съдържание. Освен това би трябвало да се обмисли засилване на забраната и контрола върху неточните и неверни твърдения, с цел предприятията да бъдат принудени да спазват повече обещанията в собствените си изявления.

## 2. Контекст

2.1 Съобразно с искането на германското председателство, настоящото становище има за цел да опише възможните системи за етикетиране във връзка с хуманното отношение към животните, както и тяхната структура с оглед насърчаване на развитието на методи за производство и отглеждане, съобразени повече с изискванията за хуманно отношение към животните. Тази задача трябва да се разглежда в контекста на нарастващия интерес към изискванията за хуманно отношение към животните в Европейския съюз, където хуманното отношение към животните, наред с други морални съображения, заема все по-голямо място в „европейския обществен модел“. Изследванията, направени въз основа на проучванията на Евробарометър показват, че потребителите съвсем справедливо изискват производството на хранителните продукти от животински произход да бъде съобразено с методи, които са в съответствие с всички действащи в Европейския съюз стандарти, по-специално с онези, които са свързани с хуманното отношение към животните и че съществуват обективни и надеждни възможности за избор на храни, произведени в условията на специално зачитане на хуманното отношение към животните <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Според проучване на специалния Евробарометър от м. юни 2005 г., озаглавено „Attitudes of consumers towards the welfare of farmed animals“ („Какво мислят потребителите за хуманното отношение към селскостопанските животни“) 43 % от потребителите в ЕС осъзнават проблематиката на хуманното отношение към животните, когато купуват месо, а 74 % от анкетиранияте смятат, че чрез избора си при купуване могат да повлияят на хуманното отношение към животните. Едновременно с това поредица научни изследвания все пак показват, че психологическите и емоционални фактори, които въздействат на потребителите, като призови към морални и етически ценности, както и въздействието на търговското представяне, опаковката и етикета в търговията на дребно, са изключително сложни. По-специално съществува разлика между заявените убеждения и действията и заемането на политически коректна позиция по отношение на етикетиране, включващо етически съображения, не се изразява непременно в купуване на продукти, произведени в условия на специално зачитане на моралните изисквания; решенията при покупка се определят повече от цената, от наличността, от здравословността на продукта и от вкуса. Въпреки това хората реагират недвусмислено, когато медиите показват случаи на лоши условия, наложени на селскостопанските или опитните животни.

2.2 Както се вижда от повечето изследвания на общественото мнение, потребителите смятат благосъстоянието на животните за съществен фактор за качеството на продукта. Възможно е, разбира се, тази гледна точка да е по-слабо представена в някои държави-членки. Благосъстоянието и съответно качеството на живота на едно животно представлява съвкупността от позитивните и негативни преживявания, на които е изложено едно животно по време на живота си: болка, болести, поведение при конфликти, странности в поведението, както и постоянен стрес следва да се оценяват като негативни преживявания за животното, докато почивката, съня, храненето, отглеждането на малките и хигиената на тялото трябва да се смятат за позитивни преживявания. Не съществува обаче призната ясна дефиниция за благосъстояние на животните.

2.3 Европейският съюз, предимно на основата на препоръките на Съвета на Европа, наред с други съображения, прие серия от минимални изисквания относно хуманното отношение към животните под формата на традиционни нормативни разпоредби, определени от компетентните органи. Много от тези минимални изисквания ще бъдат преразгледани през следващите години, за да бъдат приведени в съответствие с предходни решения. Освен това бяха определени специфични стандарти относно доброволното етикетиране на екологичните продукти и етикетирането по отношение на производствените методи за яйцата, както и специални разпоредби във връзка с птичето месо и с говеждото месо.

2.4 Хранително-вкусовата промишленост и търговията на дребно се характеризират с нарастваща концентрация и конкуренция и използват все повече етикети за качество, които изразяват специалното внимание, което се отдава на различни критерии за качество, сред които в различна степен се включва и хуманното отношение към животните. Наред с това организациите на производители и кооперациите създадоха поредица от етикети за качество на регионална основа, които често включват хуманното отношение към животните, както и екологичните критерии. Някои от тези продукти могат да се ползват от системата за закрила на географските указания и за традиционните продукти <sup>(2)</sup>.

2.5 В това отношение съществуват значителни разлики между отделните държави. Като пример може да се посочи, че на британския пазар преобладават етикетите за качество от търговски тип, докато във Франция и Италия съществуват значителен брой етикети за качество на регионален принцип. Традиционно в производството в Нидерландия изобилстват етикети за качество от преработвателната промишленост, но организациите на производителите създават все-повече етикети. В Швеция преобладават етикетите на производителите, които, както често се случва в различни страни, приписват на националните производители по-високо качество, аспект, който включва и хуманното отношение към животните.

<sup>(2)</sup> Регламент (ЕО) № 509/2006 на Съвета от 20 март 2006 г. относно селскостопанските и хранителни продукти с традиционно специфичен характер, както и регламент (ЕО) № 510/2006 на Съвета от 20 март 2006 г. относно закрилата на географски указания и наименованията за произход на земеделски продукти и храни, ОВ L, 31.3.2006.

2.6 На основата на придобития опит с доброволните системи за етикетиране Комисията си поставя за цел да насърчи включването в сега действащите и бъдещи разпоредби на специфични, обективни и измерими показатели за хуманно отношение към животните. Тези показатели биха представлявали основата за създаване на законодателство относно признаването на системите за производство, които прилагат стандарти за хуманно отношение към животните по-високи от минималните изисквания, предвидени в действащите разпоредби<sup>(3)</sup>. Според Комисията това предполага от една страна класифициране на действащите изисквания за хуманно отношение към животните с оглед да се стимулира развиването на методи за производство и за отглеждане, които да са съобразени повече с хуманното отношение към животните и от друга страна, улесняване на прилагането на изискванията в ЕС и на международно ниво. Също така Комисията ще разгледа възможностите за въвеждане на етикет на ЕС, разработен на тази основа.

### 3. Общи бележки

3.1 Естествено е ЕИСК като представител на гражданското общество да участва и да поеме част от отговорността за създаването на подходящи стандарти за етикетиране под формата на обща система на европейско равнище, която да насърчава устойчивото развитие както във вътрешния пазар, така и в търговския обмен с трети страни. Хуманното отношение към животните е част от европейското културно наследство и от моралните ценности на ЕС, по същия начин както и обществената отговорност на предприятията, защитата на околната среда и екологията. Всичко това е включено в определена степен в правото на Общността. Хуманното отношение към животните има общи точки с екологичните методи на производство, а те като устойчива система за селскостопанско производство са основани на опазването на околната среда и на хуманното отношение към животните.

3.2 Следователно ЕИСК подкрепя изразените от Комисията намерения за насърчаване на хуманното отношение към животните в ЕС на обективна и устойчива основа<sup>(4)</sup> и смята за подходящо създаването на обща система за етикетиране с оглед стимулиране на методи за производство и отглеждане, съобразени повече с изискванията за хуманно отношение към животните. Главната цел е да се допринесе преди всичко за това пазарните сили да действат на обективна основа и „да се движат в правилната посока“. В същото време е важно да се стимулират методи на производство и отглеждане, които да благоприятстват в по-голяма степен за хуманното отношение към животните посредством образованието и популяризирането на резултатите от нови научни изследвания. Пазарните сигнали естествено ще определят различните приоритети в областта на научните изследвания, на подготовката на земеделските производители, консултантите, ветеринарните лекари, както и по отношение на бъдещите инвестиции в производствените методи. По такъв начин

<sup>(3)</sup> Вж. съобщението на Комисията към Европейския парламент и към Съвета относно план за действие на Общността за защита и хуманно отношение към животните 2006-2010 г. (COM(2006) 13 от 23.1.2006 г.), в което се посочват инициативи, свързани със СТО, доклад за 2009 г. относно задължителното етикетиране за месото и продуктите от пилешко месо, доклад за 2009 г. относно прилагането на измерими показатели и възможността за определяне на европейски стандарт за качество за прилагането на по-строги изисквания в ЕС и извън него и др.

<sup>(4)</sup> Вж. становището на ЕИСК 1356/2006 от 26.10.2006 г. относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно план за действие на Общността за защита и хуманно отношение към животните през периода 2006-2010 г.“, както и становището на ЕИСК 1246/2005, ОВ С, 3.2.2006 г. относно „Предложение за директива на Съвета за определяне на минимални изисквания за защита на пилетата, предназначени за производство на месо“ (COM(2005) 221). (Бел. прев.: Неофициален вътрешен превод на заглавията).

системата за етикетиране може да допринесе за постигането на взаимодействие и за рационално използване на ресурсите във връзка, наред с други, с планирането и инвестиционната стратегия на земеделските производители.

3.3 Във всеки случай става въпрос за дългосрочен процес, който трябва непременно да протече в синхрон с определянето на солидни, обективни, измерими, възпроизводими и научно обосновани показатели за хуманно отношение към животните и с оценката на различните производствени системи. При все това е важно възможно най-скоро да се определи рамката и принципите за създаване на обща система за етикетиране във връзка с хуманното отношение към животните, така че да се подготви работата по най-добрия начин и да могат да се включват стандартизираните показатели в системата поетапно с тяхното определяне. Затова е нужно да се гарантира възможно най-бързо разбирането и приемането от страна на заинтересованите страни на насоките и на концепцията на общата система, която ще се прилага за всички продукти от животински произход на възможно най-доброволна и гъвкава основа.

3.4 Въпреки това трябва да се признае, че процесът се усложнява не само поради недостатъчната информация относно аспектите, свързани с хуманното отношение към животните и реда на приоритетност между тях, но също и поради разнородните предпочитания на потребителите, различните производствени условия, влиянието на различните традиции и нива на образование за нагласите на хората, конкуренцията в хранително-вкусовия отрасъл, сложността на действащите разпоредби, трудността за сравняване на съдържанието на различните индивидуални маркировки за качество, както и недостатъчната надеждност на контролните органи, частни или обществени, включително по отношение на вноса в ЕС.

3.5 Във всеки случай един ясен и съдържателен етикет ще бъде ключов фактор за насърчаване на методи на производство и отглеждане, съобразени в по-голяма степен с изискванията за хуманно отношение към животните. Опитът, придобит с биологичните продукти и алтернативните системи за производство на яйца, показва, че посредством стандарти за етикетиране може да се окаже въздействие върху системите за производство в смисъл на по-хуманно отношение към животните.

3.6 Стандартите за етикетиране попадат в правомощията на ЕС. Те са повод за постоянни дискусии и за сблъсък на противоположни интереси и Комисията има намерение да представи предложение за изменение на директивата за етикетиране в края на 2007 г.<sup>(5)</sup> Често подходящият и ясен етикет е резултат от компромис, тъй като е невъзможно да се вземат предвид желанията и изискванията на всички. Същото може да се каже и за хранителните продукти, изискванията за които по отношение на етикетите обикновено се определят като прекалени. Компетентните органи в областта на хранителните продукти

<sup>(5)</sup> Welfare Quality® е научноизследователски проект, финансиран от ЕС, в който участват 39 института и университета, специализирани в областта на хуманното отношение към животните. Целта на този проект е да създаде възможност за определянето на конкретни стандарти за хуманно отношение към животните и стратегии на научна основа, като се стреми към интегриране на хуманното отношение във веригата от селскостопанското производство през по-нататъшната преработка и стига до маркетинга и продажбите, придружени с адекватна информация за потребителя.

изразяват освен това скептицизъм по отношение на ползата от още по-подробни етикети, тъй като с това се рискува основните характеристики на храните да бъдат изместени от друга информация. Потребителите също не са убедени в ползата от повече информация и по-специално свързана с морални аспекти. По тези причини етикетването по отношение на хуманното отношение към животните трябва да се основава на по-малък знак (лого) в съчетание с етикет с комбинация от цветове, звезди или точки, който да се добави към вече съществуващия етикет.

#### 4. Внос в ЕС

4.1 Определянето на нови правни ограничения и изисквания в ЕС носи със себе си риска вносът от страни с по-ниски стандарти да измести производството и продажбите на продукти от ЕС, като се намали пазарната квота на световния пазар. Въпреки това тази по-голяма загриженост за хуманното отношение към животните във вътрешния пазар, съставен от 30 държави <sup>(6)</sup> и 500 млн. жители, ще се пренесе и в трети страни и ще се отрази на износа им за ЕС. Така например Международната финансова корпорация (International Finance Corporation) към Световната банка подчерта нарастващия интерес в световен мащаб към хуманното отношение към животните и необходимостта да се адаптират към тази нова тенденция както първичното производство, така и промишлената преработка <sup>(7)</sup>.

4.2 Естествено животните, които са били отгледани, заклани и разфасовани в ЕС, както и преработените или непреработени продукти от тях, трябва да отговарят на минималните изисквания на ЕС и следователно обозначаването върху етикета е излишно. От друга страна често се отправя основателното изискване да се наложи поставянето на етикет върху вносните продукти, който да посочва произхода им така, че да стане ясно по директен или индиректен начин, че отговарят на минималните изисквания на ЕС. Както ЕИСК вече посочи в предишни становища, в дългосрочен план хуманното отношение към животните трябва непременно да бъде признато като напълно основателен фактор в търговията със селскостопанска продукция, така че в това отношение да могат да се наложат минимални изисквания, които трябва да бъдат спазвани при вноса. Поради тази причина следва да се проучи внимателно от една страна до каква степен би било законосъобразно налагането на изискване за задължително указание за страната на произход за вносните продукти и, от друга страна, (ако не е сигурно, че се спазват стандартите по отношение на минималните изисквания на ЕС) в каква степен би било законосъобразно указанието „неизвестен метод на производство“ или друга подобна формулировка.

4.3 За да се вземе предвид съвкупността от европейските селскостопански продукти, които отговарят на задължителните европейски стандарти във връзка с хуманното отношение към животните и те да бъдат разграничени от продуктите от неевро-

пейски произход, за които тези стандарти не се отнасят, е целесъобразно да се въведе обозначение на мястото на отглеждане или култивиране на селскостопанската суровина, съставляваща продукта, според най-уместния от следните начини:

- „Земеделие ЕС“, ако селскостопанската суровина, съставляваща продукта, е била отгледана или култивирана в ЕС;
- „Земеделие извън ЕС“, ако селскостопанската суровина, съставляваща продукта, е била отгледана или култивирана в трета страна;
- „Земеделие ЕС/извън ЕС“, ако част от селскостопанската суровина, съставляваща продукта, е била отгледана или култивирана в ЕС, а друга част в трета страна;

Обозначението „ЕС“ или „извън ЕС“ може да бъде заменено или допълнено от наименованието на страната, в случаите когато всички селскостопански суровини, съставляващи продукта, са били отгледани или култивирани в тази страна.

4.4 Независимо че съвместимостта с правилата на СТО би трябвало да е отправна точка и предварително условие за всяка нормативна уредба, в случай, че не се постигне международно споразумение по този въпрос, както вече посочи ЕИСК в предишни становища, ЕС може да се окаже принуден да предприеме едностранни действия, за да насочи необходимото внимание към необходимостта от адаптиране на законодателната рамка. Във всеки случай вносителите и търговците на дребно трябва да поемат отговорността в краткосрочен и в дългосрочен план, чрез сертифициране или аналогична система за контрол, за гарантиране, че се спазват изискванията при вноса от трети страни.

#### 5. Традиционна нормативна уредба от институциите

5.1 В ЕС се създадоха цяла серия от минимални изисквания за хуманно отношение към животните и в съответствие с предходни решения, през следващите години Комисията следва да преразгледа и да актуализира тези правни изисквания <sup>(8)</sup>. Минималните изисквания са определени в подробни нормативни актове, които често са резултат от продължителни политически преговори. В бъдеще минималните изисквания трябва да се основават в още по-голяма степен на резултатите от научните изследвания и на обективния анализ на ситуацията, което вероятно ще улесни политическия процес. По такъв начин нормативните изисквания трябва да се базират на достъпни познания и да се определят по обективен и отговорен начин, който да отразява практическите възможности за първичното производство, както и за транспортирането, упоаяването и клането. В бъдеще ще бъде необходимо определянето на минимални изисквания по аналогичен начин на основата на традиционната публичноправна уредба.

<sup>(6)</sup> Между тях са Норвегия, Исландия и Лихтенщайн, който като част от Европейското икономическо пространство (ЕИП) са интегрирани във вътрешния пазар на ЕС.

<sup>(7)</sup> „Creating Business Opportunity through Improved Animal Welfare“ (Създаване на бизнес възможности чрез хуманно отношение към животните), International Finance Corporation (IFC) към Световната банка, м. април 2006 г. В Международната финансова корпорация членуват 178 държави и този призив е насочен най-вече към инвестициите в страните в процес на развитие с цел износ за икономически развитите страни. Освен това в много страни, без да има същинска законова уредба, се прилага етичен кодекс на поведение по отношение на хуманното отношение към животните. Такъв е случаят например в Швейцария, Австралия, Нова Зеландия, Аржентина и Бразилия.

<sup>(8)</sup> „Съобщение на Комисията относно план за действие на Общността за защита и хуманно отношение към животните 2006-2010 г.“ COM (2006) 13 (Бел. прев.: Неофициален вътрешен превод на заглавието).

5.2 Правилата за доброволно етикетирание на биологичните продукти и за задължително обозначаване в етикетите на производствените методи при продажбата на яйца са подробно описани в нормативни актове на ЕС. С други думи, ако в етикетите се използват по-точни определения, те трябва да отговарят на изискванията на ЕС. С това се цели гарантиране на справедливи условия на конкуренция, както и коректна информация за потребителите. Тези форми на етикетирание в съчетание с конкретни изисквания ще се въведат, когато етикетиранието бъде недвусмислено изискано от потребителите или представлява важен елемент от гладкото функциониране на пазара, тъй като те регламентират използването на търговски обозначения, които потребителят свързва с един или друг начин на производство, въвеждайки минимум законови предписания, който е необходим, за да се избегнат измамите или объркването на пазара. И в този аспект опитът показва, че определянето на критерии е трудно и изисква време. Освен това задачата за предприятията и държавните контролни органи е трудоемка, тъй като е свързана с регистрирането, счетоводството и извършването на проверки. Въпреки това в тези области е препоръчително да се запази действащата форма на нормативна уредба.

5.3 Според предложението за определяне на минимални изисквания за пилетата, предназначени за производството на месо, Комисията ще представи в срок до две години от приемането доклад за „възможно въвеждане на равнище на Общността на специфичен, задължителен и хармонизиран режим за етикетирание на пилешкото месо и на продуктите и храните от пилешко месо, основан на спазването на изискванията за хуманно отношение към животните“<sup>(9)</sup>. В определени случаи това ще доведе до нормативна база, действаща паралелно на съществуващите общи правила за системата на производство на яйца, в която изискванията за етикетирание ще се отнасят до различни методи на производство.

5.4 Във всеки случай традиционният модел на нормативна уредба е подходящ единствено в случаите, когато могат да се разграничат два различни производствени метода, определени по ясен и разбираем за потребителя начин. Същото важи и за регламента относно екологичните продукти, който се отнася на първо място до изискванията за околната среда, а не се позовава изрично на хуманното отношение към животните. Този модел би могъл евентуално да се използва и при производството на пилета за клане, ако потребителят е в състояние да разбере и запомни общия контекст, в който се вписва етикетът, но моделът ще се окаже неразбираем, ако бъде пренесен и върху други продукти от животински произход.

5.5 Освен това традиционната нормативна уредба би била прекалено ограничаваша и сложна, като се имат предвид разнородните условия на производство в разширения Европейски съюз и бъдещото развитие на пазара. При нея съществува опасност от заравяне, а дори и блокиране на развитието поради сложността на процедурите по преразглеждане и трудността да се вземат предвид естествените различия на производствените системи. Този модел е високателен в политически и административен план и не е достатъчно привлекателен за участниците в пазара. Освен това намалява мотивацията за въвеждане на индивидуални етикети за качество като например свързаните с регионалните продукти. Опитът показва също така, че в административен план контролът става по-тежък, когато се премине от доброволно етикетирание към регламентирано или задължително етикетирание.

5.6 Следователно пренасянето на традиционния модел на регламентиране от компетентния орган на ниво на ЕС и използването на определен от публичните власти етикет е неподходящо. Същото се отнася и до националното равнище, където вземането на националните нормативни изисквания за етикетирание за отправна точка би било в конфликт с вътрешния пазар. По същия начин етикетирание, показващо, че са спазени минималните изисквания на ЕС, има смисъл единствено, ако съществуват диференцирани нива на етикетирание, какъвто е случаят с производството на яйца.

## 6. „Екологичният модел“

6.1 Една обща доброволна система за етикетирание, аналогична на схемата на Общността за присъждане на знака за екомаркировка<sup>(10)</sup> и на съответните национални разпоредби би била по-неподходяща за насърчаване развитието на методи за производство и животновъдство, които да отговарят на изискванията за хуманно отношение към животните. Хранително-вкусовата промишленост и търговията на дребно без никакво съмнение ще предпочетат по-скоро да разработват свои собствени знаци за качество. Въпреки че „екологичният модел“ има много прилики с предлагания доброволен модел за продуктите от животински произход, той не би бил подходящ да послужи за основа за въвеждане на обективни критерии относно хуманното отношение към животните, а и един модел, сравним със схемата на общността за знак за екомаркировка би представлявал прекалено голяма административна тежест за нуждите на етикетирание, свързано с хуманното отношение към животните.

6.2 Знаците за екомаркировка, за които става дума, по принцип функционират с помощта на секретариат, който подпомага заинтересованите страни в задачата да определят екологични критерии с по-високо ниво от предписаните в законите разпоредби; освен това този секретариат разпространява информация за етикетиранието сред потребителите и купувачите на едро. Предимството в случая е, че по принцип е възможно това етикетирание да се прилага при всички продукти и по този начин да се доведе до разширяване на използването му чрез взаимодействие и по-пълно познание на схемата. Информацията се осигурява от трето независимо лице, което представлява обективно и проверено доказателство, че въпросният продукт е произведен и използван по по-екологичен начин през целия жизнен цикъл.

6.3 Що се отнася до продуктите от животински произход, необходимо е индивидуалното определяне на критерии, приложими при отглеждането на различните видове животни и при условията за производство, да се извършва от експерти, въз основа на резултати от изследвания и на точна оценка на системите за производство. Следователно има нужда от точни и специфични оценки, извършвани от специалисти. За да се благоприятства развитието на методи на производство и отглеждане, които да отговорят в по-голяма степен на изискванията за хуманно отношение към животните, е необходимо също така да се използва ясно и достоверно обозначаване на „екологичния модел“, предназначено за потребителите, доброволно използване и общо етикетирание, съобразено с пазара, етикетирание, гарантиращо съответствието с конкретни етически критерии, които са по-стриктни, отколкото минималните законови изисквания.

<sup>(9)</sup> COM(2005) 221, 30.5.2005 г. относно минималните изисквания за защита на пилетата, предназначени за производство на месо COM(2005) 221.

<sup>(10)</sup> Регламент (ЕО) № 1980/2000 на Европейския парламент и на Съвета от 17 юли 2000 г. за създаване на ревизирана схема на Общността за присъждане на знака за екомаркировка, ОВ L 237 от 21.9.2000 г., стр. 1.

## 7. Лични знаци за екомаркировка

7.1 Личните знаци за екомаркировка функционират изцяло според пазарните принципи и в правните рамки, които забраняват подвеждаща реклама, и без специална намеса от страна на публична администрация. Става дума за гъвкави системи, които могат винаги да се адаптират към промяна в ситуацията. Все пак това етикетироване не е оптимално от гледна точка на хуманното отношение към животните. Поради растящото предлагане на хранителни продукти, за потребителите е трудно да разбират и да сравняват използваните критерии в различните маркировки. Търговската промоция може да даде невярна представа за условията на производство и изтъкваните характеристики на продукта да не са непременно базирани на обективни критерии, по-специално, поради това, че все още не съществуват достатъчно обективни познания, за да се обосноват въпросните твърдения. Това отслабва надеждността и създава нарушаване на конкуренцията по отношение на продуктите и условията на производство, които отговарят на по-строги критерии. Освен това, промишлените и търговските предприятия може да са склонни да променят изискванията в зависимост от конкуренцията по начин, който не винаги е добре обоснован и създава трудности за производителите на продукти от домашни животни.

7.2 Именно поради тези причини трябва да се създадат обективни критерии относно производството. Комисията предлага да се създаде център или лаборатория, чиято задача ще бъде да разработи обективни показатели за хуманно отношение към животните<sup>(11)</sup>; освен това Комисията предвижда, че въз основа на резултатите от изследователския проект „Welfare Quality Project“, който ще приключи през 2009 г., ще бъде възможно да се постигне напредък в използването на измерими критерии в общностното законодателство, свързани с хуманното отношение към животните. Важно е, в същото време, да се използват и резултатите от научната и развойна дейност, която се извършва в държавите-членки.

7.3 Ето защо, по необходимост, следва да се въведат лични знаци за качество, като мерки, допълващи бъдещите усилия за насърчаване на търсенето на определени методи за производство и отглеждане, които в по-голяма степен отговарят на изискванията за хуманно отношение към животните съгласно научно обосновани показатели. Това ще даде на предприятията възможност да определят и развиват по-рано свои собствени знаци и по този начин да се различават от своите конкуренти на научна, реална и обективна основа, а и потребителите ще могат да правят своя избор в зависимост от собствените си убеждения и предпочитания, като се опират на точна информация. По този начин системата може да функционира съобразно пазарните принципи без излишна намеса от страна на публичната администрация. Това може да се направи чрез обозначение, според което продуктът отговаря на определен стандарт на Европейския съюз, който подлежи на независима форма на контрол.

## 8. Предложение за етикетироване „хуманно отношение към животните“

8.1 Важно е да се определят рамки и принципи за структурата на общата система за етикетироване така, че да може да се подготви работата и в системата да се интегрират стандартизирани показатели за хуманно отношение към животните, когато „Welfare Quality Project“, заедно с другите проекти, донесе достатъчни предварителни резултати. Това ще позволи на експертите, както и евентуално на Центъра за хуманно отношение към

животните, за създаването на който има предложение, да изработи необходимите обективни критерии. В тази връзка трябва да се започне добавянето на различни показатели, измервани през целия жизнения цикъл на животните, които ще трябва да бъдат пренесени в практически и реалистични условия на производство така, че по най-добрия начин да се насърчава взаимодействието между изследвания, развитие и използване на нови технологии<sup>(12)</sup>.

8.2 Резултатът от тази работа може, чрез възложен на въпросния център мандат, да се изразява в стандарти, приложими за всички видове домашни животни и за най-важните продукти от животински произход, стандарти, които ще бъдат в полза на предлаганата система за етикетироване, по-специално с определянето на задължения за измеримост и последващ контрол на различните показатели. Така, свързаното с хуманното отношение към животните етикетироване във възможно най-голяма степен, ще трябва да се основава на измерими и възпроизводими показатели за хуманно отношение, а не единствено на използваните системи за производство.

8.3 Търговията и индустрията ще могат след това, на доброволна основа, да полагат върху продуктите от животински произход лого, признато на ниво Общност и гарантиращо спазването на единен стандарт, който да бъде по-стриктен от минималния стандарт на ЕС. По-високите стандарти ще трябва да бъдат определени в нормативен акт, освен ако е юридически възможно общите стандарти да се използват пряко. Например, ако се изберат три по-високи нива, стандартите биха могли да бъдат фиксирани респективно до 20, 40 и 60 % над минималните стандарти, ако това може да бъде сметнато за подходящо за съответния животински вид и продукт. Спазването на конкретните задължения и контрола на използването на маркировката би могло да се гарантира от самите предприятия в сътрудничеството с независим инспектор, учреждение или специализиран в сертифицирането орган, който оперира в съответствие с приложимите европейски и международни стандарти ISO в серията EN –ISO — 17000, или в крайна сметка с организация, акредитирана като сертифициращ орган, в съответствие с EN — ISO — 45011. От друга страна, няма да става въпрос за одобрение, нито за разрешение при всеки конкретен случай за използването на съответното лого, и за всичко, което предполага мониторинг от страна на публичните власти.

8.4 Въпросното лого би могло да се съчетае със система от цветове или от звезди, или със система от точки, които биха могли да се добавят към съществуващите търговски маркировки, така че това да не създава противоречие между общата система за етикетироване и съществуващите търговски етикети. Тази система ще може да се прилага при същите условия към вносните продукти, като така се избегне възникването на проблеми по отношение на правилата на СТО.

## 9. Допълнителни мерки

9.1 Може да се предвиди създаването на Интернет страница и база данни, с подкрепата на ЕС: отговарящите за съответната маркировка биха могли да въведат в тази база данни описание на предлаганата система за етикетироване, както и различни етикетирания и системи, свързани с хуманното отношение към животните. В тази връзка предприятията ще могат да предоставят

<sup>(11)</sup> Както е предложено в становището на ЕИСК относно съобщението на Комисията за плана за действие, би било необходимо въпросната лаборатория или център на световно ниво да се създаде в сътрудничество с най-големите търговски партньори на ЕС, с цел разработените методи да се приемат в международен мащаб.

<sup>(12)</sup> Това предполага въпросните показатели да се отнасят за всички елементи, които са от съществено значение за разглеждания вид, а именно факторите, свързани с репродукцията, условията за площ и за стради за отглеждане на животни, всекидневните проверки, патологичните и санитарни аспекти, отбиването, хирургическите операции, както и транспортирането към клиниката и данни за упояването и клането.

сведения за продуктите и по този начин ще покажат, че имат отговорно поведение от гледна точка на етиката. Би било възможно, също така например, до тази информация да се предостави достъп в магазините. Въпросната база данни би могла също да послужи за стимул за по-нататъшното развитие в тази област. Тази база данни ще доведе до увеличаване на прозрачността и рискът от критики и от разкриването на измамни и заблуждаващи действия до известна степен ще осигури самодисциплина и вътрешен контрол.

9.2 Освен това би могло да се помисли за въвеждане на по-строги правила относно неточните и лъжливи твърдения, като се предвидят по-тежки санкции при злоупотреба, тъй като в случая не става дума за система за одобрение, свързана с контрол, който би се упражнявал от националните власти. Разбира се, системата дава законно право на предприятията да предоставят твърдения, които са точни и не могат да подвеждат потребителя, но в същото време очевидно единствено тяхна е отговорността да гарантират, че твърденията, относно продуктите (твърдения проверени или не от трета независима страна) са в съответствие с тези задължения.

9.3 Една друга възможност (и то определено най-простата) би се състояла в това да се подкрепи, чисто и просто, разработването на лично етикетирание посредством информационни кампании, адресирани към потребителите и търговците на дребно, като това се прави без всякакви други мерки. Както стана ясно обаче от гореизложеното, един такъв метод би бил недостатъчен. Независимо от избора на системи за етикетирание или на други мерки, във всички случаи ще бъде необходимо да се провеждат широко-машабни информационни кампании, когато бъдат създадени

подходящите за това условия. Това може да се направи чрез конференции, предназначени за личности, формиращи общественото мнение, както и посредством предавания по телевизията или статии във вестниците и ще е необходимо Комисията, както и съответните национални власти да поемат съществена част от отговорността, например съвместно с организации на земеделци, потребители и организации за защита на животните и т.н.

9.4 Понякога се чуват искания за въвеждане на задължително национално етикетирание, свързано с произхода, поради общото предпочитание към националните продукти. Въпреки, че операторите изтъкват риска от нарушаване на конкуренцията, все пак, според един фундаментален принцип, трябва да е възможно на национално ниво да се фиксират по-строги правила за хуманното отношение към животните, отколкото онези, които предвиждат минимални задължения в рамките на Общността. Ако в рамките на прилагането на принципа на субсидиарност на всяка държава-членка се остави грижата да определи свои собствени системи за етикетирание във връзка с хуманното отношение към животните в зависимост от условията за производство и интересите на потребителите, това лесно би могло да доведе до едностранчиво облагодетелстване на националните продукти; освен това всяка задължителна национална форма на етикетирание би влязла, по презумпция и по принцип, в противоречие с вътрешния пазар и с общностните принципи на конкуренцията. Държавите-членки, които въвеждат по-стриктни минимални задължения за един или няколко производствени отрасли имат все пак, в зависимост от случая, възможността да им позволят да участват в предлаганата система за етикетирание.

Брюксел, 15 март 2007 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 883/2004 за координиране на системите за социално осигуряване и определяне на съдържанието на Приложение XI“**

COM(2006) 7 final — 2006/0008 (COD)

(2007/C 161/18)

На 10 февруари 2006 г. Съветът реши в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно: предложение горе-поставено.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 22 февруари 2007 г. (докладчик: г-н GREIF).

Комитетът прие на 434-ата си пленарна сесия на 14 и 15 март 2007 г. (заседание на 14 март) с 163 гласа „за“ и 5 гласа „въздържал се“ следното становище:

## 1. Резюме

1.1 Европейският икономически и социален комитет счита за уместно да се стреми към възможно най-бързото прилагане на новия регламент за координация в областта на социалното осигуряване между държавите-членки, което включва бързо влизане в сила на представения в предложението регламент за прилагане, както и постигане на съгласие относно разглеждания тук регламент, определящ съдържанието на приложение XI на Регламент (ЕО) № 883/2004.

1.2 ЕИСК осъзнава, че неограниченото прилагане на принципа на приравняване на факти, което означава, че националният законодател не може да бъде ограничен до въпроси от областта на социалното осигуряване от национално естество, би имало сериозен ефект върху системите за социално осигуряване.

1.3 ЕИСК следователно признава необходимостта от включване на определени допълнения в Приложение XI по отношение на специфични въпроси в държавите-членки, за да се избегне противоречие между националните разпоредби и текста на Регламент (ЕО) № 883/2004 г. Комитетът обаче призовава да се избегне неконтролируемото нарастване на броя им и той да бъде максимално ограничаван в зависимост от това, доколко специфичните допълнения наистина са необходими за функционирането на правилата за координация в съответната държава-членка и доколко отговарят на изискването за пропорционалност.

1.4 За ЕИСК е от изключителна важност да подчертае, че в процеса на практическо координиране в никакъв случай не трябва да се окаже, че допълненията в Приложение XI са в ущърб на гражданите.

1.5 От гледна точка на ЕИСК във включените в Приложението допълнения не съществуват никакви явни проблеми нито за осигурените лица, които се преместват от една държава в друга, нито за предприятията или социалноосигурителните институции. Предимствата на координацията за бенефициерите не трябва да бъдат подкопани от допълненията.

1.6 ЕИСК оценява успешните усилия на всички участници за опростяване на съдържанието на Приложение XI, в резултат на което то съдържа значително по-малък брой допълнения от

съответното Приложение VI на съществуващия Регламент за координация (ЕИО) № 1408/71.

1.7 С оглед бързото прилагане на основния регламент в практиката, ЕИСК призовава държавите-членки да осигурят още отсега социално осигурителните си институции с необходимите човешки и технически ресурси, за да се даде възможност за бързо осъществяване на този преход.

## 2. Въведение и история на предложението за регламент

2.1 Разпоредбите на Общността за координиране на националните системи за социално осигуряване са уредени понастоящем в Регламент (ЕИО) 1408/71 („Основен регламент“) и в „Регламента за прилагането“ (ЕИО) № 574/72, които многократно са изменени и актуализирани от влизането им в сила преди повече от 30 години.

2.1.1 Тези регламенти имат за цел да се вземат необходимите мерки с оглед на това, лицата, попадащи в техния обхват, които пътуват, пребивават или живеят в друга държава-членка, да не губят социалноосигурителните си права. Осигурените лица, които се преместват от една държава в друга, не трябва да понасят щети поради тяхната мобилност и следва да бъдат третирани по същия начин като осигурените лица, които не са се преместили. За да се гарантира запазването на правата, регламентите определят принципите на координационната практика, както и различните процедури, които да отговарят на специфичните изисквания на отделните клонове на социалното осигуряване.

2.2 Регламент (ЕИО) № 1408/71 предстои да бъде заменен от Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и Съвета, който бе приет още на 29 април 2004 г.

2.2.1 Съгласно член 89 от новия Регламент (ЕО) № 883/2004, неговото прилагане следва да бъде уредено в един последващ регламент, който ще замени действащия понастоящем Регламент за прилагането (ЕИО) № 574/72. Този Регламент за прилагането <sup>(1)</sup>, който бе публикуван като проект на 31.1.2006 г., понастоящем се обсъжда в Европейския парламент и в Съвета и вече е бил предмет на отделно становище на ЕИСК <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> ОВ С 318, 23.12.2006 г.

<sup>(2)</sup> Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на реда за прилагане на Регламент (ЕО) № 883/2004 за координиране на системите за социално осигуряване“ COM (2006) 16 final — 2006/0006 (COD), докладчик: г-н GREIF, ОВ С 324 от 30.12.2006 г. (Бел. прев.: Неофициален вътрешен превод на заглавието).



2.2.2 Едва след влизането в сила на Регламента за прилагането, става възможно прилагането на Регламент (ЕО) № 883/2004, като с това за всички ползватели влизат в сила одобрените вече многобройни решения за опростяване, изсяняване и подобряване на процедурите в областта на координирането на социалното право. Дотогава остават в сила Регламент (ЕИО) № 1408/71 и Регламент по прилагането (ЕИО) № 574/72.

2.3 В съображение 41 на Регламент (ЕО) 883/2004 се казва: „необходимо е да се установят специални разпоредби, които съответстват на особеностите на националните законодателства с оглед улесняването на прилагането на правила за координация“. Именно за тези „специални разпоредби за прилагане на националното законодателство на държавите-членки“ става въпрос в Приложение XI на Регламент (ЕО) № 883/2004, което е предмет на настоящето становище.

2.3.1 По този начин основният регламент (ЕО) № 883/2004 урежда основните правила за координация. Регламентът по прилагането представлява един вид „ръководство за прилагане“ на основния регламент и урежда по-скоро въпроси от административно-технически характер, а в Приложение XI на Регламент № 883/2004 се съдържат специфични разпоредби, адаптирани към законодателствата на отделните държави-членки, с цел постигане на безпроблемно прилагане на новите координационни правила.

2.3.2 Следователно Приложение XI служи за това, системите за социално осигуряване на отделните държави-членки да не влизат в конфликт с правилата за координация. Необходимо е отделните разпоредби, специфични за националните законодателства, да бъдат гарантирани чрез включване на допълнения в Приложение XI, за да не влизат в противоречие с координацията. С Приложение XI се цели да се постигне безконфликтно взаимодействие между националното и общностното законодателство по отношение на координирането на системите за социално осигуряване на държавите-членки.

2.4 В Приложение XI за всяка държава-членка е предвиден отделен раздел. Обхватът на допълненията за отделните държави-членки ще варира силно в зависимост от националните законодателства.

2.5 Когато през 2004 г. бе приет новият регламент за координация (ЕО) № 883/2004, Приложение XI временно бе оставено празно. Тогава бе решено неговото съдържание да се определи в последващ регламент. Този регламент е представен понастоящем под формата на проект <sup>(3)</sup>.

2.5.1 Приложение XI е свързано не само с Регламент (ЕО) № 883/2004, но също така и с регламента за прилагането. Трите текста не могат да бъдат разглеждани отделно един от друг. В тази връзка съдържанието на Приложение XI ще се разглежда в работната група по социални въпроси към Съвета успоредно със съответното съдържание на Регламента за прилагането. По тази

<sup>(3)</sup> COM(2006) 7 final.

начин двата проекта за регламент, представени през януари 2006 г. от Комисията, ще бъдат разгледани едновременно в Съвета.

2.5.2 Съдържанието на Приложение XI трябва да бъде определено от Европейския парламент и от Съвета до влизането в сила на Регламента за прилагането. Така финализирането на Приложение XI представлява допълнително условие за прилагане на новите правила за координация в областта на социалното осигуряване. Правното основание за настоящия регламент са членове 42 и 308 от Договора за създаване на ЕО. Така влизането му в сила изисква единодушие в Съвета заедно с процедура за съвместно вземане на решение в Европейския парламент.

2.6 На 24.1.2006 г. Комисията представи предложение за изменение на отделни точки в Регламент (ЕО) № 883/2004 и за определяне на съдържанието на Приложение XI. Предложението е резултат на консултации с държавите-членки. Измененията в отделни точки на Регламент (ЕО) № 883/2004, който все още не се прилага, се основават на това, че определени въпроси, които държавите-членки желаят да включат в Приложение XI, бяха признати за въпроси от хоризонтално естество и следователно трябва да се отнасят за всички държави-членки. Поради тази причина е излишно включването в Приложение XI на подобни по съдържание допълнения, направени от повече от една страна.

### 3. Общи и специфични забележки на ЕИСК

3.1 ЕИСК в няколко свои становища вече приветства новите разпоредби за координиране на системите за социално осигуряване на отделните държави-членки като важна стъпка за улесняване на свободното движение в рамките на Съюза и изрази особено задоволство от разширяването на персоналия и материалния обхват, опростяването на действащите понастоящем правила, както и от мерките за подобряване на сътрудничеството между националните социалноосигурителни институции.

3.1.1 ЕИСК намира за уместно да се стреми към възможно най-бързото прилагане на новия регламент за координация, което включва бързо влизане в сила на представения в проекта регламент за прилагане, както и постигане на съгласие относно съдържанието на Приложение XI. Във връзка с това ЕИСК апелира към всички заинтересовани страни да се ускори максимално все още несъстоялото се обсъждане на проекта за Регламент по прилагането, а също и на тук разглеждания Регламент, който определя съдържанието на Приложение XI <sup>(4)</sup>.

3.1.2 Заедно с това ЕИСК вече посочи в своето становище относно регламента за прилагането, че онзи срок, който се предвижда от окончателното приемане на Регламента за прилагането до неговото влизане в сила, в никакъв случай не трябва да надвишава предвидените в проекта на Комисията шест месеца <sup>(5)</sup>.

<sup>(4)</sup> Този призив бе отправен и в становището на ЕИСК относно „социалното осигуряване на работниците и самонаетите лица“ (докладчик: г-н RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO), ОВ С 24, 31.1.2006 г. и в становището на ЕИСК относно „Предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на процедура за прилагане на Регламент (ЕО) № 883/2004 за координиране на системите за социално осигуряване“ COM(2006) 16 final — 2006/0006 (COD). Докладчик: г-н GREIF, ОВ С 324, 30.12.2006 г.

<sup>(5)</sup> ОВ С 324, 30.12.2006 г., докладчик: г-н GREIF — т. 4.4.1.

3.2 Държавите-членки могат да поискат в Приложение XI да се включат определени допълнения, с цел запазване на някои важни за тях национални разпоредби. Тази необходимост може да се обясни преди всичко с всеобхватното приравняване на факти, залегнало като изискване в Регламент (ЕО) № 883/2004, съгласно което всички случаи и събития с правни последици в сферата на социалното осигуряване, настъпили в друга държава-членка, трябва да се третира по същия начин, като настъпилите на собствена територия <sup>(6)</sup>.

3.2.1 Приравняването на факти означава например, че от получаването на пенсия от социалноосигурителна институция на друга държава-членка трябва да произтичат същите правни последици както при получаването на национална пенсия. Ако например в собствената държава-членка едно произшествие води до получаването на инвалидна пенсия, тя трябва да бъде осигурена и при произшествие в друга държава-членка.

3.2.2 Така например в миналото Съдът на Европейските общности почти винаги е решавал в полза на широката интерпретация на приравняването на факти, с цел да гарантира защита на работниците мигранти. В прилагания понастоящем Регламент (ЕИО) № 1408/71 не съществува общо тълкуване на фактите, а само отделни ясно уредени случаи на приравняване на факти. Съдът бе често сезиран по отношение на въпросите, които не са изрично уредени. Смяташе се например за недопустимо, продължителността на получаване на пенсиите за сираци да може да се удължава само въз основа на периодите на отбиване на военна служба в съответната държава <sup>(7)</sup>, или периодът на инвалидност да може да се взема под внимание в пенсията за старост само в случаите, когато засегнатото лице при настъпване на неработоспособност е било обект на действието на законодателството на съответната държава-членка <sup>(8)</sup>.

3.2.3 ЕИСК осъзнава, че неограниченото прилагане на принципа на приравняване на факти, което означава, че националния законодател не може да бъде ограничаван до въпроси от областта на социалното осигуряване от национално естество, би имало сериозен ефект върху системите за социално осигуряване. Съображения 9 до 12 на Регламент (ЕО) № 883/2004 също показват, че съществуват граници при приравняването на факти. Така например трябва да се гарантира, че „принципът на приравняването на факти или събития не води до неоправдани обективно резултати или до припокриване на обезщетения от един и същи вид за същия период от време“ (съображение 12). Съображение 11 предвижда, че приравняването на факти или събития, които са настъпили в една държава-членка, не може по никакъв начин да направи друга държава-членка компетентна или нейното право, приложимо.

3.2.4 За да се изключат нежеланите ефекти от приравняването на факти, в основния Регламент (ЕО) № 883/2004 бяха включени разпоредби от хоризонтално естество, предвиждащи

<sup>(6)</sup> Вж. член 5 на Регламент (ЕО) № 883/2004

Равно третиране на обезщетения, доходи, факти и събития:

Освен ако в настоящия регламент не е предвидено друго, в светлината на установените специални разпоредби по прилагането му, се прилага следното:

- а) „когато съгласно законодателството на компетентната държава членка, получаването на обезщетения от общественото осигуряване и на други доходи води до определени правни последици, съответните разпоредби от това законодателство се прилагат също така и към получаването на равностойни обезщетения, придобити съгласно законодателството на друга държава-членка или към доход, придобит в друга държава-членка“
- б) „когато съгласно законодателството на компетентната държава-членка, правните последици са резултат от настъпването на някои факти или събития, тази държава-членка взема предвид подобни факти или събития, настъпили във всяка друга държава-членка, като настъпили на нейната територия“.

<sup>(7)</sup> Дело C-131/96, *Mora Romero*, CEO 1997, I-3676

<sup>(8)</sup> Дела C-45/92 и C-46/92, *Lepore* и *Scamuffa*, CEO 1995, I-6497

изключения, отнасящи се до няколко държави-членки. Специфични нежелани последици за социалноосигурителната система на една държава-членка могат да бъдат избегнати чрез включване в Приложение XI.

3.3 Съдържанието на Приложение XI се базира върху приноса на отделните държави-членки. Определени специфични разпоредби не могат да бъдат въведени или да запазят действието си на национално равнище, без това да доведе при определени условия до противоречие с текстовете на Регламент (ЕО) № 883/2004. Поради тази причина Приложение XI трябва да гарантира адекватно приспособяване на Регламента в отделните му точки, засягащи определени държави-членки, така че да се постигне гладко функциониране при неговото прилагане.

3.3.1 Поради възможността за множество искания за допълнение, Приложение XI представлява деликатна част по отношение на влизането в сила на Регламент (ЕО) № 883/2004. ЕИСК признава необходимостта от включване на определени допълнения, но призовава да се избегне неконтролируемото нарастване на броя им и той да бъде максимално ограничаван в зависимост от това, доколко специфичните допълнения наистина са необходими за функционирането на правилата за координация в съответната държава-членка и доколко отговарят на изискването за пропорционалност. За ЕИСК е от изключителна важност да подчертае, че в процеса на практическа координация в никакъв случай не трябва да се окаже, че допълненията в Приложение XI са в ущърб на гражданите.

3.3.2 ЕИСК е наясно със сложността на въпросите, подлежащи на изясняване, но апелира за това, преследването на определени интереси да не води до по-нататъшно забавяне на прилагането на новите правила за координация, особено като се отчита фактът, че решенията се вземат от Съвета с единодушие и в съответствие с процедурата на съвместно вземане на решения в Европейския парламент.

3.4 В процеса на обсъждането на Регламент (ЕО) № 883/2004 отделните държави-членки бяха призовани да внесат предложения за осигуряване на гладкото прилагане на отделните разпоредби. Държавите-членки представиха около 150 искания за включване на допълнения в Приложение XI. Службите на Комисията анализираха и обсъдиха предложенията с представителите на съответните държави-членки. В крайна сметка, около 50 предложения бяха включени в приложението. По този начин бе определено съдържанието на тук обсъжданото предложение на Комисията. Понастоящем на ниво работна група по социални въпроси към Съвета се извършва окончателна оценка на допълненията в Приложение XI успоредно с разглеждането на съответните глави в Регламента за прилагането.

3.4.1 Предвид сложността на материята, засягаща в детайли въпроси от социалното право на отделните държави-членки, ЕИСК няма да взема подробно отношение по отделните допълнения. На пръв поглед не изглежда във включените в Приложението допълнения да съществуват някакви явни проблеми нито за осигурените лица, които се преместват от една държава в друга, нито за предприятията или социалноосигурителните институции.

3.5 Освен това изглежда обяснимо, че много от допълненията не бяха включени: някои допълнения не бяха приети в Приложение XI поради припокриването им с други или поради несъвместимостта им с Регламент (ЕО) № 883/2004. Други бяха преобразувани като предложения за изменения в Регламент (ЕО) № 883/2004. Това са предложенията от по-общ характер, а не специфичните за дадена страна.

3.5.1 Чрез тези предложения за изменения в Регламент (ЕО) № 883/2004, които се съдържат също така и в представения проект за Регламент, се избегна включването в Приложение XI на близки по съдържание допълнения за отделните държави-членки. Така Приложението става по-кратко, а Регламентът като цяло, по-прегледен.

3.5.2 Като пример за това резюмиране на въпроси от хоризонтално естество може да се посочи член 1 от представения проект за регламент. Съдържащите се в него уточнения засягат множество държави-членки и поради това е логично да бъдат предмет на изменение в самия Регламент (ЕО) № 883/2004, а не чрез множеството допълнения в Приложение XI.

3.5.2.1 Член 1, параграф 1 се отнася до изменение на член 14 на Регламент 883/2004 „доброволно или продължено осигуряване на лицето по избор“. С този нов пасаж всички държави-членки могат да постановят в своето национално законодателство, че доброволно осигуряване в собствената социалноосигурителна система, която поставя като условие за това местоживееие или предварително придобит трудов стаж в съответната държава, може да се извършва само в случаите, когато лицето вече е било осигурявано по трудово правоотношение в осигурителната система на тази държава. Ако не е посочено такова изискване, всеки, който е живял или работил където и да било в ЕС, би могъл да се осигурява доброволно в съответната държава-членка на основание член 5 от Регламент (ЕО) № 883/2004 за приравняване на фактите. Тъй като в законодателството на някои държави-членки доброволното осигуряване е определено свързано с изгодни условия, един безусловен достъп до него при определени обстоятелства би бил свързан с последствия, които биха дестабилизирали системата и по този начин биха изправили осигурените лица в тази държава-членка пред тежки проблеми. По тази причина бе постигнато съгласие, че всички държави-членки могат да поставят като условие за доброволно осигуряване предварително придобит трудов стаж.

3.5.2.2 В член 1, параграф 3 се изменя член 52 от Регламент № 883/2004 „Отпускане на обезщетения“.

В него се определя за всички държави членки, тоест по хоризонтален път, в кои случаи таканареченият метод „pro rata temporis“ не се използва при изчисляване на размера на обезщетението <sup>(9)</sup>

— Целта във всички случаи е осигурените лица, които се преместват от една държава в друга, да бъдат третираны по същия начин като осигурените лица, които не са се преместили.

<sup>(9)</sup> При метода за изчисляване pro rata temporis изчисляването на националната частична пенсия се извършва на пропорционален принцип. Най-напред се прави теоретично изчисление, че всички осигурителни периоди са натрупани в собствената държава-членка. В допълнение към това се установява размерът на частичната пенсия като процент от тази теоретична пенсия, отговарящ на дела на осигурителния период, натрупан в собствената държава-членка от целия осигурителен период. Въпреки това съществуват случаи, при които изчисляването само въз основа на осигурителни периоди, натрупани в собствената държава-членка (независимо обезщетение), е винаги по-високо от обезщетението въз основа на пропорционален принцип. Тези случаи се споменават в Приложение VIII. В тези случаи компетентната социалноосигурителна институция може да не извърши изчисляване на обезщетението на пропорционален принцип.

— За да бъдем изчерпателни, тук трябва също да се спомене, че предложеният от Комисията текст бе преработен при разглеждането му в Съвета.

— Съгласно временното частично споразумение, постигнато в Съвета, се предвижда онези системи, при които не се взема предвид определен период от време за изчисляване на размера на обезщетенията, да не използват метода за изчисляване пропорционално на изтеклото време (pro rata temporis), ако са споменати в Приложение VIII на Регламент (ЕО) № 883/2004.

— В това се включват между другото и системите с дефинирани вноски, посочени в първоначалния текст на Комисията.

3.5.3 В предложението за Регламент по прилагането бяха взети под внимание и други въпроси от хоризонтално естество. Такива преди всичко са предложенията от технически характер. По този начин допълненията в Приложение XI би трябвало да се ограничат до специфични за различните държави-членки мерки.

3.6 ЕИСК оценява успешните усилия на всички участници за опростяване на съдържанието на Приложение XI, в резултат на което то съдържа значително по-малък брой допълнения от съответното Приложение VI на съществуващия Регламент за координация (ЕИО) № 1408/71.

3.6.1 На тази основа, при евентуални искания за включване на нови допълнения в Приложение XI (включително от страна на Румъния и България по време на процеса на присъединяване), е необходимо да се преценява от гледна точка на тяхната целесъобразност дали не става въпрос за материя от хоризонтално естество, която би трябвало да бъде обект на разглеждане в Основния регламент или в Регламента за прилагане.

Такава е приблизително ситуацията по отношение на съществуващите защитни клаузи в рамките на обществените социалноосигурителни системи на множество държави-членки, установени в полза на лица, които по политически или религиозни причини, или въз основа на произхода си, са понесли щети по отношение на техните социално-осигурителни права <sup>(10)</sup>, както и по отношение на специалните разпоредби за инвалидите от войните, бившите военнопленници, жертвите на престъпления, жертвите на тероризма или пострадалите от предишни тоталитарни режими. Такива защитни клаузи, които предлагат на специални групи хора социална защита (напр. здравно осигуряване, пенсии) или изплащане на компенсации, като правило не са част от социалноосигурителната система. Поради това в този случаи би било уместно да се включи съответен член в самия Основен регламент, отнасящ се за всички държави-членки, за да може разпоредбите, предвиждащи обезщетения и компенсации, непроизтичащи от системата на социалното осигуряване, да бъдат изцяло изключени от Регламента.

<sup>(10)</sup> Вж. в тази връзка допълнение № 5 на Австрия в Приложение XI.

3.6.2 Едновременно с това ЕИСК призовава експертите в отделните държави-членки да подложат на интензивен анализ своето законодателство предвид новите правила за координация. Евентуално би могло също така да се направят нови допълнения в Приложение XI във всички случаи, където би могло да се стигне до проблеми, възпрепятстващи гладкото прилагане на Регламент (ЕО) № 883/2004. Когато националните законодателства в сферата на социалното осигуряване не съответстват на правилата за координация е възможно това да доведе до образуване на по-голям брой съдопроизводства пред Съда на Европейските общности.

#### 4. Допълнителни бележки относно практиката на координация

4.1 Трансграничната мобилност в Европа е една от основните точки в дневния ред на ЕС. Функциониращата координация в областта на социалното осигуряване е от основно значение за това, до каква степен гражданите на ЕС ще се възползват от нея. Те с основание очакват практическа полза от сътрудничеството в рамките на общността.

4.2 ЕИСК призовава държавите-членки и Комисията да засилят мерките, за да могат всички потенциални ползватели на регламента да се запознаят с разпоредбите и преимуществата на координирането на системите за социално осигуряване. Според Комитета работата по подготовката на този процес трябва да започне незабавно. Съществуващите инструменти за консултиране по въпросите на мобилността <sup>(1)</sup> следва да бъдат разпространени в по-голяма степен и подсилени.

Брюксел, 14 март 2007 г.

4.3 В ова отношение ЕИСК обръна внимание на необходимостта персоналът на социалноосигурителните институции да бъде подготвен навреме за новата нормативна уредба и всички свързани с нея основни разпоредби. Наложително е персоналът в държавите-членки да получи указания и да премине през съответното обучение.

4.4 С оглед бързото прилагане на основния регламент в практиката, ЕИСК призовава държавите-членки да осигурят още отсега социалноосигурителните си институции с необходимите човешки и технически ресурси, за да се даде възможност за бързо осъществяване на този преход. Съществуващите инструменти, с които разполагат заинтересованите страни и ползвателите на национално равнище, и в частност съществуващите TRESS мрежи, свързващи заинтересованите кръгове и страни на равнище държави-членки <sup>(12)</sup>, следва да бъдат използвани, за да се даде съответна оценка на практическото прилагане на Регламента след влизането му в сила в отделните държави-членки.

4.5 ЕИСК си запазва правото в рамките на отделна инициатива отново да разгледа въпросите във връзка с практическото функциониране на координацията. Чрез нея следва най-вече да се направи оценка, в каква степен гражданите могат реално да се възползват от предвидените ползи (между другото и от Европейската здравноосигурителна карта) в областта на трансграничната мобилност.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(1)</sup> Вж. в тази връзка и Разпоредбите на Европейската общност относно социалното осигуряване —Вашите права при преместване в рамките на ЕС:

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/emplweb/publications/publication\\_fr.cfm?id=25](http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/publications/publication_fr.cfm?id=25),

както и базата данни на MISOC (Център за изследвания на микросоциалните промени) относно системите за социално осигуряване в държавите-членки:

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_protection/misoc\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/misoc_en.htm)

<sup>(12)</sup> Обучение и отчитане за Европейската социално осигуряване (вж. също: <http://www.tress-network.org/>).

## Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Семейство и демографско развитие“

(2007/C 161/19)

Европейският икономически и социален комитет получи писмо от 19.10.2006 г. от бъдещото германско председателство с искане за становище по „Семейство и демографско развитие“

Бюрото на Комитета сметна за подходящо изготвянето на становище, което да включва Съобщението на Комисията — „Демографското бъдеще на Европа: да превърнем едно предизвикателство във възможност“, COM (2006) 571 окончателен, относно което на 12.10.2006 г. Комисията реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет.

Специализираната секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, която има за задача да подготви работата на Комитета в тази област, прие становището си на 22 февруари 2007 г. Докладчик: г-н BUFFETAUT.

На 434-ата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 март 2007 г. (заседание на 14 март 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 120 гласа „за“, 1 глас „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

### 1. Препоръки и предложения

#### 1.1 Да се реагира на една безпрецедентна ситуация

1.1.1 Член 33 от Хартата за основните права признава участието на Европейския съюз в разсъжденията и предложенията в областта на семейната политика, въпреки че без съмнение по съображения за ефективност и субсидиарност, конкретното определяне на политиката и нейното прилагане е задача на държавите-членки, на органите на местно управление, а дори и на предприятията.

1.1.2 В Зелената си книга, публикувана на 16 март 2005 г., Комисията беше справедливо определила днешната демографска ситуация в Европа като „безпрецедентно“ явление. В съобщението от 10 октомври 2006 г. се подчертава, че става въпрос за „едно от най-важните предизвикателства, пред които Европейският съюз ще трябва да се изправи през идните години“. Не можем да се ограничим единствено до констатиране на факти и затова единственият възможен въпрос е какво да се направи на равнище на Европейска общност, най-вече в областта на семейната политика и на съчетаването на семейния и професионалния живот. Трябва да се подчертае, че Съветът на Европа също призова наскоро за провеждане на обща европейска политика в полза на семейството.

1.1.3 Европейският икономически и социален комитет препоръчва горещо провеждането на програма за обучение, на дейности за информиране, даване на предложения и проследяване на изпълнението им и в най-общ план също така анализите на въздействието, днес задължителни при всяко законодателно предложение, да включват въздействието върху семействата, в случаите, когато те могат да бъдат пряко засегнати. Тези анализи трябва да бъдат свързани с другите големи социално-икономически области в Европейския съюз, като заетостта, растежа, енергийната еволюция и последствията от тях.

#### 1.2 Програма за изследвания

1.2.1 За да дадат адекватен отговор на демографските промени, политическите лидери на европейско, национално и местно равнище се нуждаят от задълбочен анализ на демографското развитие. Първият европейски форум по демографските

въпроси, проведен през октомври 2006 г., представлява чудесна инициатива, която трябва да се превърне в постоянна чрез редовното организиране на такива форуми.

1.2.2 Също така е необходимо да се проучат в тънкости демографските промени (география на населението, естествено движение, миграционно движение, състав по възраст и пол, увеличаване на продължителността на живота и др.) и техните причини (икономически, обществени и културни фактори, проблеми на околната среда, трудности за съчетаване на семеен и професионален живот, положението на жените и майките на пазара на труда, гъвкавостта на трудовата заетост по семейни съображения, значението на рисковете и на изискванията на професионалния живот и др.), като се вземат предвид националните и регионалните различия. От първостепенно значение е тези изследвания да бъдат осъществени по независим начин, тъй като резултатите от тях могат да поставят под въпрос някои национални политики.

1.2.3 Могат да се проведат сравнителни изследвания на различните данъчни и социални системи, с цел подпомагане на жените и мъжете да се върнат на работа, след като са се посветили на отглеждането на децата, както могат да се изследват и механизмите, стимулиращи мъжете да споделят семейните задължения. Би било също интересно да се проучат различните системи за данъчно стимулиране, които позволяват развиването на общодостъпни обществени или частни услуги за семействата.

1.2.4 Семействата, които трябва да се справят с особени ситуации (жени, които отглеждат сами децата си, деца с увреждания, зависимост на възрастните родители, семейства на имигранти, които срещат трудности за интегриране и т.н.), също трябва да са предмет на изследвания.

1.2.5 Застаряването на населението <sup>(1)</sup> в различните си форми и в цялото си географско многообразие трябва да стане предмет на специализирани изследвания, като се вземе предвид най-вече неговото въздействие върху семейния живот и семейната

<sup>(1)</sup> Според науката демографията застаряването на населението се определя като нарастване на процента на възрастните хора в едно население, в следствие на което обикновено намалява процентът на младите хора. Увеличаването на броя на възрастните хора се определя с понятието „демографско стареене“ („gérontocroissance“). В зависимост от страните и териториите, и според разглежданите периоди застаряването на населението и увеличаването на броя на хората в напреднала възраст не винаги съвпадат, а могат да се разминават в зависимост от съчетаването на съответните породили ги причини.

политика. Семейната политика беше разглеждана предимно в светлината на отношенията между родители и деца или юноши. В бъдеще тя трябва да се оцени и от гледна точка на отношенията между деца и възрастни родители, най-вече с оглед на организацията на работното време и на помощта от страна на общността.

1.2.6 Също така трябва да се предвиди как в бъдеще работещите възрастни хора в по-добро здраве, по-енергични и по-самостоятелни, биха могли да участват по-ефективно и продължително в семейния, социалния и икономическия живот. Това би било възможно чрез адаптиране на работните места и чрез по-голямо участие в обществения живот и в отношенията между поколенията (например като се включат хора в сравнително напреднала възраст в дейността на детските домове и занималниците). Семейството се състои не само от родители и деца, но също така и от дядовци и баби, които често играят важна роля за помощ и подкрепа в семейството (гледане на децата, материална подкрепа и т.н.).

1.2.7 В Седмата рамкова програма на Европейския съюз за научни изследвания, технологично развитие и демонстрационни дейности (2007-2013 г.) трябва да се разгърне съдържанието на социално-икономическите изследвания и да се гарантира по-доброто им финансиране, за да се развият изследванията в областта на демографията<sup>(2)</sup>.

### 1.3 Информация

1.3.1 Комисията би следвало да създаде истински европейски регистър на добрите практики в областта на семейната политика, на съчетаването на семеен и професионален живот, на политиката на равенство между мъже и жени и на специалната политика в полза на майките и бащите, които участват пълноценно в семейните задължения. Могат да се предложат на държавите-членки примери на успешен опит от цяла Европа с цел да се даде възможност на семейните двойки да постигнат неосъществения си желание да имат толкова деца колкото желаят (броят на деца на домакинство е 1,5, а желаният брой деца според най-новите изследвания е определено по-голям).

### 1.4 Предложения

1.4.1 Последците от географските промени могат чувствително да бъдат смекчени единствено чрез своевременното прилагане на серия от координирани мерки по отношение на социалната и икономическата политика, политиката в областта на околната среда, семейната политика и политиката за равенство между мъже и жени. Това предполага едновременно глобален поглед и съчетание от най-ефективните политики. В това отношение Европейският съюз би следвало да представи многогодишен план за действие с предложение за изпитани мерки от практиката на държавите-членки в областта на политиката в полза на семейството и на съчетаването на семеен и професионален живот.

(2) Вж. становището на ЕИСК от 15.9.2004 г. на тема „Седмата рамкова програма за изследвания: необходимост от изследвания в областта на демографските промени. Качество на живота на възрастните хора и технологични потребности“ (бел. пр. Неофициален вътрешен превод на заглавието), докладчик: г-жа HEINISCH (ОВ С 74, 23.3.2005, стр. 44-54).  
[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2005/c\\_074/c\\_07420050323fr00440054.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2005/c_074/c_07420050323fr00440054.pdf)

1.4.2 Предвид факта, че в демографски план провежданата политика трябва е в дългосрочна перспектива, Съюзът следва да подчертае неотложността на проблемите и да предложи на държавите-членки действия в областта на устойчивата семейна политика.

1.4.3 Откритият метод за координиране би трябвало да се превърне в механизъм за сравнение в областта на семейната политика, на равенството между жени и мъже, на икономическата и социалната политика, като позволява на Европейския съюз да вземе най-доброто от културното многообразие на своите държави-членки и от тяхната национална политика.

1.4.4 Като основна мярка Европейският съвет, Парламентът и Комисията би трябвало при спазване на принципа на субсидиарност да насърчат подписването на европейски пакт за семейството между държавите-членки, който би могъл да съдържа следните ангажименти:

- потвърждаване на волята на държавите за осъществяване на политики, които да отговарят на очакванията на населението за желанието от семейните двойки брой деца в Европейския съюз. Тази политика би трябвало да се конкретизира, например, чрез преки финансови помощи, данъчни промени и предоставяне на обществено или частно оборудване (например, различни форми на детски ясли, включително и детски ясли към едно или няколко предприятия), целодневни училища и чрез икономически ефективни услуги. В това отношение е важно да се гарантира не само количеството, но и качеството на оборудването;
- определяне на минимален праг на обществения бюджет, предназначен за децата и семействата, тоест за инвестиране в бъдещето, за да се избегне тези средства с времето да бъдат погълнати от нарастващите обществени разходи, свързани с увеличаването на населението в напреднала възраст, които са изложени на опасността да се смятат за приоритетни от застаряващите избиратели;
- гарантиране на развиването на обществена среда в полза на семействата, на майките, бащите и на децата, като се полагат всички усилия за осъществяването на тази съвсем не нова и рядко реализирана идея за съчетаването на семейния и професионален живот и в стремежа да се гарантира реално равенство между мъже и жени, като действително се вземат предвид промените в начина на живот и на труд (разпокъсаното време, разстоянията, високите наеми на жилищата в центъра на града, липсата на инфраструктура за малките деца и др.);
- ангажимент за последователност и продължителност на мерките в полза на децата и семействата, тъй като стабилността на този вид политика е ключ към нейния успех. Подобен ангажимент би трябвало да се изразява в поддържане на разходите за младите хора спрямо разходите за здравеопазване и пенсии, чието увеличаване е неизбежно предвид застаряването на населението. От решаващо значение е да се осигури развитието на новите поколения във възможно най-добрите условия. Това означава, че трябва да се пази и подобрява здравето и сигурността на децата, да се

предоставя на всички образование с високо качество, да се предложат системи за помощ и подкрепа на родителите, за техните нужди и за решаване на техните проблеми. Особено внимание трябва да се посвети на семействата и на децата, които живеят в положение на крайна бедност, които имат нужда от особена подкрепа и които са от имигрантски произход. ЕИСК отбелязва застаряването на населението в Европа и смята, че обновяването на поколенията е изключително важно за оцеляването на континента. Той припомня, че премахването на масовата безработица, достъпът до стабилна работа на хората на възраст между 25 и 35 години и реалното осигуряване на професионалната кариера като цяло би трябвало да улесняват финансирането на периода на пенсиониране, независимо дали активно или не.

1.4.5 Човекът е не само производител и потребител. Той притежава сам по себе си обществена и емоционална страна, което е основа на човешкото достойнство. Всяка истинска хуманистична политика трябва не само да взема предвид, но и да пази това съществено измерение на човешкия живот. Семейната политика допринася изцяло за осъществяването на личността и за хармонията в обществото. С приемането на „Европейски пакт за семейството“ Европейският съюз ще докаже верността си към ангажиментите, които е поел в своята Харта за основните права.

## 2. Въведение

2.1 След своята Зелена книга, озаглавена „Исправени пред демографските промени: нова солидарност между поколенията“<sup>(3)</sup>, Комисията съвсем наскоро публикува ново съобщение, озаглавено „Демографското бъдеще на Европа: да превърнем едно предизвикателство във възможност“, като с това изразява значението, което отдава на този решаващ за бъдещето на ЕС въпрос.

2.2 Трябва да се признае, че до Договора от Ница държавите-членки бяха резервирани по този въпрос, въпреки че от двайсет години насам демографите се опитваха да привлекат вниманието на политиците към приближаващата демографска криза („демографска зима“) и към свързаните с нея проблеми. Повод за съжаление е толкова късната реакция, като се има предвид, че тревожните сигнали бяха толкова много и чести и че сега сме изправени пред истинска демографска криза.

2.3 От едно десетилетие насам Комисията непрестанно подчертава значимостта на това явление, което би могло да обезсмисли всички цели на Лисабонската стратегия и това е проява на достойна за признание далновидност.

2.4 Всъщност, без да изпадаме в излишен песимизъм и въпреки че процентът на раждаемост не е единственото условие за динамиката на държавите-членки, а трябва да бъде придружен от развиване на компетенциите, образованието и творческите способности на различните поколения, демографската ситуация в Европейския съюз представлява огромно предизвикателство за бъдещото му икономическо развитие и за социалната стабилност в него.

2.5 Липсата на квалифицирана работна ръка може да ограничи обхвата на растежа на производителността, ако не се отдели необходимото внимание на качеството на работата и модернизацията на работните практики. В действителност бъдещите работни места и професионалните умения, които те изискват, ще бъдат различни от днешните, което подчертава значението на ученето през целия живот. За съжаление в ЕС близо седемнадесет милиона души са без работа, към които трябва да се добавят и тези, които са били принудени да приемат работа на непълно работен ден, поради липса на работа на пълно работно време. Едно от големите предизвикателства пред ЕС е да даде възможност на тези хора да намерят стабилна работа, което в определена степен би позволило да се намалят негативните последици в икономически план от намаляването на активното европейско население.

2.6 Демографската промяна се вписва във времето след периода, наречен от науката демография, „демографски преход“. Той доведе до значително намаляване на смъртността, най-вече на смъртността при децата и майките. Това явление бе придружено от спад на раждаемостта във връзка с намаляването на смъртността, както и от значително увеличаване на продължителността на живота при раждане.

2.7 „Демографският преход“ и увеличаването на продължителността на живота при лицата в по-напреднала възраст (от 1970 г. насам в Европа) са изключително положителни постижения. Въпреки това трябва да се осигури обновяването на поколенията, да няма трайно прекъсване на баланса между ражданията и смъртността, което не може да се каже за Европа. В действителност в много държави-членки броят на починалите лица надхвърля броя на родените деца.

2.8 Достигането до напреднала възраст при възможно най-добрите условия е ценно благо, което ще продължава да бъде цел и за в бъдеще. Това развитие ще доведе до увеличаване на разходите за здравеопазване и медицински услуги, но то ще изисква и създаването на нови услуги и блага, предназначени за възрастните хора. То ще наложи също така и развиване на производителността на активното население и продължаване на периода на трудова активност за лицата в по-напреднала възраст, някои от които са изключвани от трудовата дейност против тяхното желание.

2.9 Несъмнено в някои европейски държави имиграцията компенсира и ще продължи да компенсира частично демографския дефицит, при положение че е съпътствана с програми за интегриране на мигрантите (езиково обучение, професионална квалификация и др.)<sup>(4)</sup>. Въпреки това тя не може да бъде единственият възможен отговор на демографското предизвикателство, тъй като въпросът не опира само до необходимото количество на работната ръка в Европа, но и до човешки и обществен проблем. Освен това не бива да се лишават развиващите се страни от техния човешки потенциал, и то от най-образованите им и квалифицирани граждани. Европейският съюз трябва да намери вътре в себе си средствата за разрешаване на демографските проблеми, пред които е изправен.

(3) COM(2005) 94 окончателен

(4) Вж. становището на ЕИСК от 23.12.2006 г. относно „Имиграция в ЕС и политика на интеграция: сътрудничество между регионалните и местни власти и организациите на гражданското общество“, докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS (ОВ С 318, 23.12.2006 г.). (Бел. пр. Неофициален вътрешен превод на заглавието)

### 3. Съобщението на Комисията от м. октомври 2006 г.

3.1 На първо място Комисията припомня един аспект, много често пренебрегван в обичайния дискурс: един аспект на застаряването на населението, който демографската наука нарича „остаряване отгоре-надолу“ е добра новина, тъй като е белег за увеличаване на продължителността на живота на възрастните хора и следователно за значим напредък в медицински, социален и икономически план.

3.2 Наред с това увеличаване на дълголетие в Европа се констатира силно намаляване на броя на ражданията. В резултат на това демографската ситуация в Европа се характеризира с четири елемента:

- увеличаване на продължителността на живота;
- нисък среден брой деца на жена от населението (1,5 за ЕС-27);
- намаляване на броя на ражданията през последните десетилетия;
- силен имиграционен поток.

3.3 В резултат на това броят на населението на ЕС би могъл слабо да намалее, но най-вече то ще стане много по-възрастно с напредването на годините на възрастните хора от поколението на следващото демографско обновление.

3.4 Прогнозите на Комисията са до 2050 г. и се основават изключително на статистически прогнозни данни. Комисията е убедена, че тези прогнози следва да се използват като средство за предизвикване на интереса на общественото мнение и насърчаване на дебат.

3.5 Според предвижданията на Комисията през 2050 г. в Европейския съюз вероятно ще има двама души в трудоспособна възраст за всяко лице на или над 65 години. За сравнение днес отношението е четири лица в трудоспособна възраст за всяко лице на или над 65 години.

3.6 На основата на тези прогнози Комисията констатира, че застаряването на населението може да има силно въздействие върху пазара на труда, производителността и икономическия растеж, както и върху социалната защита и публичните финанси.

3.7 На първо време процентът на заетост при жените и работещите на възраст между 55 и 64 години би могъл да се увеличи (приблизително до 2017 г.), но това ще е само кратка отсрочка, след която демографската промяна най-вероятно ще се стовари с цялата си тежест върху икономическия растеж.

3.8 По такъв начин средният процент на нарастване на БВП в ЕС би могъл автоматично да намалее със застаряването на населението и да премине от 2,4 % през периода 2004 — 2010 г. до не повече от 1,2 % между 2030 и 2050 г., което би означавало край на стремежите и на целите на Лисабонската стратегия.

3.9 В същото време, ако междуременно не се предприеме нещо, застаряването би могло да доведе до значителни публични

разходи (за пенсии, здравеопазване и услуги за възрастните хора), които със задълбочаването на бюджетния дефицит биха довели до неудържимо спираловидно покачване на публичния дълг.

3.10 Пред тези възможни трудности според Комисията е необходимо да се помисли каква подкрепа може да окаже Европейският съюз на държавите-членки в рамките на дългосрочна стратегия, която в основата си зависи от тяхната политическа воля и правомощия.

3.11 По такъв начин тя предлага удачни линии за размисъл и действие, но доста неясни или общи правомощия, доколкото в тази област правомощията принадлежат на държавите, и дори на местните органи на управление.

3.12 Изказаните предложения се отнасят до семейната политика с цел да се подпомогне демографското обновяване, предимно чрез усъвършенстване на средствата за съчетаване на професионалния, личния и семейния живот (развиване на системи за гледане на децата и родителски отпуски, по-гъвкава организация на труда, провеждане на годишен демографски форум).

3.13 Препоръчват се също така финансови мерки за увеличаване на дела на заетостта на работещите на възраст над 55 години и на производителността в Европа, както и приемането на разпоредби за по-добро организиране на законната миграция и за интегриране на законните мигранти.

3.14 Накрая Комисията горещо препоръчва разработването на достатъчен спектър от финансови инструменти за защита на пенсионните схеми, към което принадлежи и натрупването на частни спестявания и капитал, за да могат хората да определят по-независимо размера на дохода, с който биха искали да разполагат след пенсиониране, което предполага ефективност и прозрачност на финансовите пазари и висококачествен надзор най-вече на пенсионните фондове.

3.15 Застаряването на Европа ще доведе до промяна както на начина на мислене, така и на системите на социална защита и на семейната ни политика, тъй като в действителност трябва да превърнем едно сложно предизвикателство във възможност.

3.16 Доколкото Европейският съюз не разполага със собствени правомощия в тази област, Комисията се е ограничила единствено до изразяването на общи принципи. Впрочем, трудно е да си представим как Европейският съюз би могъл да разполага с оперативни правомощия в тази област, след като решенията са различни според специфичната за всяка държава обстановка и според обществените и културни традиции и обичаи на всеки един от народите на Европейския съюз. Освен това конкретното прилагане на някои мерки, като например развиването на системите за гледане на деца, може да се осъществи единствено на местно равнище, колкото е възможно най-близо до семейството. В същата степен посрещането на демографското предизвикателство изисква и неотложно мобилизиране на усилията на европейско равнище.



3.17 Германското председателство, което заяви своя интерес към съобщението на Комисията, изрази желание да бъде задълбочен аспектът, свързан със семейната политика. Затова се обърна към Европейския икономически и социален комитет с искане да проучи до каква степен една устойчива политика по отношение на семейството би могла да допринесе за икономическото и социално развитие на Европа.

#### 4. Семейството — човешка реалност, адаптирана към икономическото и обществено развитие

4.1 За две столетия политическите, икономическите и обществени промени, през които премина Европа, засегнаха също семейството, начина на живот и системата от ценности. Индустриалната революция и урбанизацията преобразиха семейните рамки. Голямото семейство се смали, развиха се нови форми на семеен живот, връзките между поколенията се промениха, нагласите еволюираха, формите на икономическа солидарност се смениха или се развиха и едновременно с това все по-голямата икономическа независимост на жените подобри жизненото равнище на семейството с доходи от две заплати.

4.2 Формите на семеен живот се промениха и станаха многообразни. Сключват се по-малко бракове и на по-късна възраст. Броят на децата, родени в извънбрачни отношения, нарасна, както и осиновяванията, предимно на деца от неевропейски произход. Броят на разводите се увеличи, както и на новите семейства с деца, родени от предишен брак. Броят на самотните родители, предимно жени, се увеличава и тези така наречени „семейства с един родител“ често са изправени пред трудни материални условия. Положението на семействата, които отглеждат деца с увреждания, поставя специфични трудности, които изискват специално внимание от публичните власти. Развиха се нови семейни мрежи за създаване на система за взаимна помощ, основана на солидарността и приятелските връзки (като например семейните детски ясли). Броят на членовете в домакинство намалел и все повече са хората, които живеят сами, както и семейните двойки без деца. Въпросът за възрастните семейни двойки, за тяхната роля в обществото и за подкрепата, от която те ще се нуждаят, ще стои все по-остро. Заедно с имиграцията в Европа се появиха нови култури на семеен живот, което увеличава сложността на положението на семействата.

4.3 В едно преобладаващо селско общество семейството се характеризираше с тройна емоционална, икономическа и географска връзка. На практика икономическата дейност най-често се развиваше на едно и също място, където бе установен и домът на семейството: чифлика, работилницата или магазина. Тази тройна връзка отслабна или изчезна заедно с индустриализацията и урбанизацията. В повечето случаи мястото, където живее семейството, е различно от работното, членовете на семейството не работят в едно и също предприятие, нито дори в един и същи отрасъл. Родителите присъстват по-малко в дома, роднините по възходяща и съребрена линия често живеят далеко и семейната солидарност не е така силна. Така някои деца остават все по-често сами, въпреки че също така повечето от тях живеят със семейството си по-дълго отколкото преди, най-вече поради трудностите, които изпитват младите хора при навлизане в активния трудов живот. Проблемът на вече зрелите млади хора на около 30 години, които все още живеят в дома на родителите си и финансово зависят от тях, е обичайно явление в някои

държави-членки. Наблюдава се и това, че здравето обслужване, социалното обслужване и образованието днес достигат до по-голям брой деца, отколкото в миналото.

4.4 Ако стремежът към силни емоционални връзки остава в основата на семейството, както преди, така и днес, понеже това е универсален човешки стремеж, то е ясно, че икономическата и географска връзка днес е по-скоро изключение (земеделие, традиционна търговия, занаятчийство), отколкото правило.

4.5 Съвременният живот е станал по-сложен и несъмнено поиндивидуалистичен. Ценностите на личното утвърждаване в конкуренцията се превърнаха в изключително важна цел, която обаче прекалено често клони към изместване на ценностите на солидарността.

4.6 Въпреки икономическите промени, урбанизацията и господството на индивида над общността, семейството оцеля и въпреки своето отслабване, се приспособи. То отговаря на естествен и основен стремеж на човечеството, което търси привързаност, любов, взаимна помощ и солидарност. Във всеки случай проучванията сред населението и особено сред младите хора свидетелстват, че този стремеж е жив.

4.7 При все това е пределно ясно, че едно от най-големите предизвикателства се изразява в това да се направят възможни и съвместими професионалният, личният и семейният живот както за жените, така и за мъжете, а и да се отговори на все по-големите изисквания на родителските отговорности.

4.8 Поради самия факт на икономическото и социално развитие на европейското общество, съществуват много въпроси от средно значение за всяка семейна политика. Такива са проблемите на отглеждането и възпитанието на децата, на помощта и грижите за възрастните и дори много възрастни и зависими родители, на гъвкавостта на организацията на труда, на родителския отпуск и отпуска за гледане на болен у дома, на подкрепата при връщане на работа на родител, прекъснал кариерата си за отглеждане на децата си, на подкрепата или помощта при отглеждане на децата, които са бъдещето на обществото, на борбата с бедността и безработицата, предавани от поколение на поколение, подкрепата на семейства, страдащи от болести, алкохолизъм и други вредни зависимости (наркотици, тютюнопушене и др.), борбата със семейното насилие, подкрепата на семейства, в които има хора с увреждания.

4.9 В действителност е необходимо да се предложат конкретни и ефективни мерки, за да се избегне прекалено силният натиск върху младите хора на възраст да станат родители. Да се очаква от жените да родят деца, да градят професионална кариера и да присъстват повече в трудовата сфера, означава да им се предложат съгответстващи мерки за съчетаване на майчинството и семейния живот с професионалната дейност. Също така трябва да се развият решителни и ефективни мерки за насърчаване на пълноценното участие на бащите в семейния живот, на чувството за родителска отговорност и за равнопоставеност по отношение на грижите за децата в семейството. Това предполага и развиване на трудовоправните разпоредби в държавите-членки, които все още нямат такива механизми, които да дават възможност на родителите на малки деца, включително и на бащите, да ползват родителски отпуск и да се направи по-гъвкаво работното им време, за да се грижат за децата си.

## 5. Семейството — вече призната и утвърдена реалност от Европейския съюз в човешки, икономически и обществен аспект

5.1 Европейският съюз вече пожела да засвидетелства тържествено своя интерес към семейството. Член 33 алинея 1 от Хартата за основните права постановява: „Семейството се ползва с юридическа, икономическа и социална защита.“ Това означава, че семейството, икономиката и обществената организация не са отдалечени или изцяло независими реалности. Напротив, те взаимодействат помежду си и е задача на държавите-членки да гарантират юридическата, икономическата и социална закрила на семейството.

5.2 В този смисъл Хартата за основните права прави връзка с един доста по-ранен документ, в който участват всички държави-членки — Всеобщата декларация за правата на човека, провъзгласена през 1948 г. от Организацията на Обединените нации, чийто член 16 алинея 3 гласи: „Семейството е естествена и основна клетка на обществото и има право на закрила от обществото и от държавата.“

5.3 В крайна сметка Хартата на Европейския съюз е още по-недвусмислена по отношение на връзката между семейството и икономиката. В член 33 алинея 2 се определя за цел на Съюза в тази област „да се съчетава семейният и професионалният живот“.

5.4 По такъв начин Европейският съюз в документ, определящ основните му ценности, подчертава, че не само смята семейния и професионалният живот за особено важни, а и че не трябва или не би трябвало, между тях да съществува противоречие.

5.5 Трябва да се отбележи накрая, че Хартата за основните права в член 33 признава ролята на Европейския съюз в областта на семейната политика, поне що се отнася до стимулиране, привличане на общественото внимание и информиране и дори насърчаване към координиране на усилията на държавите-членки при спазване на принципа на субсидиарност.

## 6. Семейството като източник на икономически просперитет, обществена солидарност и емоционално равновесие

6.1 Всеизвестен е фактът, че периодът на „тридесетте славни години“ съвсем неслучайно беше и период на силна демографска експанзия. Демографското развитие, което е необходимо условие и трябва да замени европейската „демографска зима“, трябва да е придружено и от възможността хората от всички поколения да развиват своите способности, своите творчески заложби и да се реализират като личности.

6.2 Семейството е основна икономическа общност и връзката между семейство и икономика е естествена. Семейството като общност има нужди, които придобиват икономически измерения в много аспекти: храна, жилище, обзавеждане, достъп до

културния живот и развлеченията в свободното време, качество на въздуха и водата и др. Освен това в някои държави-членки то е и важен обект на трансфер на финансови средства и на социални услуги. Безспорно то е една от движещите сили на икономиката, доколкото неговите членове могат да разполагат с добра и стабилна покупателна способност.

6.3 Да се приеме, че семейството е икономическа общност не означава нито да се сведе единствено до икономическата му функция, нито да се гледа на него само от количествената му страна. В крайна сметка семейството и икономиката допринасят за общото благо, за човешкото благоденствие, както и за емоционалната стабилност <sup>(5)</sup>.

6.4 Освен това семейството е носител и на елементи, благоприятстващи икономическото развитие и обществената стабилност в поне четири насоки:

— семейството е средище на емоционална, икономическа и обществена солидарност, което позволява на много хора по-добре да реагират на рисковете в икономическия живот. Когато могат да получат семейна, психологическа и/или финансова подкрепа, лицата, засегнати от безработицата, успяват по-лесно да предприемат стъпки за намиране на работа, да изберат курс за преквалификация, евентуално да създадат собствена фирма, въпреки че безработицата продължава да бъде тежко и трудно изпитание за цялото семейство.

— семейството е пряко средище на икономическа производителност, тъй като то е в основата на това, което икономистите наричат „човешки капитал“. Следователно трябва да се предостави цялата необходима подкрепа на родителите при изпълнението на тяхната възпитателна роля. С „демографската зима“ в Европа, оценяваме цялото му значение, когато помислим за бъдещите трудности, независимо дали са свързани с пенсионното финансиране, с обезлюдяването на селските райони, вследствие на изчезването на икономическата дейност и трудностите за гарантиране на обществените услуги, с намаляването на броя на учащите в някои области с бъдеще. Инвестирането в човешкия капитал може да увеличи производителността и икономическия растеж и да спомогне за трайно справяне с гореспоменатите промени;

— трябва да се подчертае и ролята на семейството за формирането на стойността на „човешкия капитал“, благодарение на полученото възпитание, на изградените ценности, на подкрепата и стимула, дадени на децата от техните родители. Някои изключително важни както в професионалния, така и в обществения живот качества се придобиват първо в семейството: зачитането на другите, полагането на усилия, колективният дух, толерантността, самостоятелност и отговорност и др.

— В крайна сметка може да се твърди, че семейството е участник, който стимулира икономиката и води до мобилизиране на икономическия капацитет на родителите за задоволяване на нуждите на семейството. Родителската отговорност за отглеждане на децата и подготвяне на тяхното бъдеще е в основата на спестяванията и в инвестирането за бъдещето, както във финансов план, така и от гледна точка на придобиването на недвижима собственост, в образователен план и придобиване на знания. В стремежа да съхранят за децата си

<sup>(5)</sup> Вж. проучвателното становище на ЕИСК, прието на пленарната сесия на 14.3.2007 г., относно „Икономическа и финансова оценка на въздействието по въпросите на застаряването на населението“, докладчик: г-жа FLORIO.

добра околна среда родителите ще положат усилия за намаляване на замърсяването от всякакъв вид. Повечето деца получават днес от родителите си и от обществото значително по-голям капитал под формата на грижи, образование, здравеопазване, социални услуги и инвестиции в недвижимо имущество (а някои и под формата на наследство), отколкото са получили техните родители или деди по свое време. Именно в този смисъл икономистът и демограф Алфред Сови пише, че „детето е активен елемент в обществото“. В това отношение може да се каже, че семейството дава историческо измерение на живота на отделния човек както в икономически, така и в социален план.

6.5 През Ренесанса Жан Боден пише: „Не съществува друго богатство освен хората“. Всички държави-членки на Европейския съюз признават положителния принос на семейството от човешка, икономическа и социална гледна точка, но също и от гледна точка на емоционалната стабилност. Ето защо всички те по един или друг начин водят семейна политика. Въсщност те знаят, че бъдещето на народите е свързано с техните деца.

## **7. Семейна политика в целия Европейски съюз, но с различен подход във всяка държава-членка**

7.1 В целия Европейски съюз се води семейна политика и политика за гарантиране на равенството между мъже и жени и за съчетаване на професионалния, обществен и семейния живот. Тези три страни са свързани и образуват едно общо цяло, дори и в различните държави да се поставя по-силно ударение на единия от тези аспекти отколкото на останалите. Във всеки случай, било то имплицитно или явно, с по-голяма или по-малка сила, такава политика съществува във всички държави-членки.

7.2 Мотивацията е различна. Понякога е по-скоро от морален и граждански порядък, а в други случаи от икономически или политически характер. Във всеки случай моралната, здравна и образователна закрила на децата е винаги основополагащ елемент в семейната политика наред с грижата да се даде възможност на родителите да се реализират едновременно в семейния, професионалния и обществен живот.

7.3 Изискването за равенство между жените и мъжете по отношение както на професионалния живот, така и на задълженията в семейния живот е в основата на семейната политика на някои държави, най-вече в скандинавските страни. Въсщност мерките, насочени към съчетаване на професионален и семеен живот в контекст, в който работното място е отдалечено от дома и в който прекъсването на трудова дейност поради раждане и отглеждане на децата не винаги намира разбиране и приемане от страна на предприятията, са един от ключовите елементи на семейната политика, целяща стимулиране на раждането на деца в обществото.

7.4 Волята за осигуряване на равни възможности на децата в обществото може също да е основа на семейната политика. Често се отнася до компенсиране на икономическите ограничения и финансовата тежест, свързани със семейните задължения. Това включва мерките за разрешаване на трудностите, пред които се изправят родителите, и най-вече майките на пазара на труда

поради задълженията, които изпълняват предимно те, за отглеждане на децата, най-вече в най-ранната им възраст.

7.5 В други случаи се предприема подход, който е по-скоро социален, а не от гледна точка на семейството. Тогава става въпрос за организиране на преразпределение на доходите с цел борба с бедността, като тази политика не винаги е свързана с идеята за компенсиране на специфичните семейни задължения.

7.6 В крайна сметка, съществува и политика, явно ориентирана към увеличаване на раждаемостта, с ясния стремеж да се стимулира раждаемостта в една Европа, в която се раждат прекалено малко деца.

7.7 Всички проведени в Европа изследвания на връзката между броя родени деца и високата степен на заетост на жените показват, че по-доброто равнище на синтетичния показател на раждаемостта е явно следствие от предоставените възможности за съчетаване на семейните задължения и професионалния живот. По-добри резултати за увеличаване на процента на раждаемостта биха могли да се получат благодарение на мерки за стимулиране и даване на възможност на бащите с малки деца да споделят по-добре семейните задължения с майките. Това е важен елемент, който трябва да се изтъкне пред младото поколение.

7.8 Увеличаването на продължителността на живота, увеличаването на образователния период при младите хора и етапите на обучението през целия живот променяха и ще продължат да променят начините на организиране на професионалния и семейния живот. Би било полезно да се помисли за начини за въвеждане на повече гъвкавост както в образователните програми, така и в организацията на трудовата дейност, за да са улеснени тези, които желаят да създадат семейство, без да се отказват от професионалната си реализация.

## **8. Мерките в подкрепа на семейството и на равните възможности в професионалния живот между жени и мъже**

8.1 На практика общите насоки на основните политически мерки, прилагани в полза на семейството, са преките финансови помощи и услугите, подкрепяни от субсидии или безплатни, за гледане на деца (детски ясли, детски градини, организиране на мрежи от социални помощници). Трябва да се следи тези мерки да спомагат за съчетаването на професионалния и семейния живот. Също така е важно услугите за гледане на деца да бъдат отворени и достъпни за всички.

8.2 Някои политики се съсредоточават изключително върху инфраструктурата на детските домове, атрактивни родителски отпуски за отглеждане на децата и върху активна политика за съвместяване на трудовата заетост и семейния живот, както и за улесняване на завръщането към професионална дейност след приключване на родителския отпуск.

8.3 Други залагат на система на данъчно облагане в полза на семействата, които разполагат само с един доход и на семейни надбавки за родителя, който остава в дома през първите години на детето.

8.4 Някои страни съчетават финансови помощи за компенсиране на задълженията по отглеждане на децата и мерки за съвместяване на професионалния живот и родителските отговорности, най-вече благодарение на родителски отпуски, услуги за гледане на деца, безплатни занимални и др. Такава комбинация от финансови помощи и услуги за семействата изглежда ефективна.

8.5 Въпросът за равенството между мъже и жени по отношение на семейните задължения и на съчетаването на семеен и професионален живот очевидно е много важен, за да се даде нов тласък на европейското семейство. Този въпрос върви ръка за ръка с необходимостта от премахване на структурните причини за разликите в доходите между мъже и жени, свързани предимно с факта, че прекалено често тежестта за отглеждането и възпитанието на децата се пада единствено на жените.

8.6 Постигането на равенство и равновесие между мъже и жени (според стремежите, вкусовете и способностите на всеки) по отношение на възможностите за работа, за споделяне на родителските, семейните и домашни задължения, за участие в политическия живот или в други дейности от обществен интерес, играе изключително важна роля за демографското развитие и за раждаемостта. По-голяма част от жените желаят с пълно право, както и мъжете, да имат професионална дейност, деца и възможността да играят роля в обществения живот.

8.7 Навсякъде в Европа се наблюдава общо увеличаване на възрастта на майчинството или бащинството, което не остава без последствия за раждаемостта, въпреки че модерната медицина и научните изследвания в областта на общественото здравеопазване позволяват превъзможване на рисковете от безплодие в по-късна възраст. Причините за по-късното майчинство са предимно удължаване на периода на образование, а също така и изчакването на семейните двойки до намиране на достатъчно стабилна и добре платена работа от всеки от тях преди да планират отглеждане на деца. В това отношение безработицата при младите хора и нестабилността на някои работни места, предимно при жените, имат отрицателно въздействие върху раждаемостта и семейния живот. В общ смисъл европейският начин на организация на икономическия и обществен живот, при която младите хора все по-късно достигат до стабилна професионална реализация и при която работещите са принудени да напускат все по-рано, както и новите начини на живот на младите хора, не стимулира поемането на семейни задължения и раждането на деца.

8.8 За подобряване на това положение и за постигане на равнопоставеност между мъже и жени трябва да се съчетаят едновременно мерки за семейна политика и за равенство на половете. Тези мерки включват например качествени структури за гледане на деца, включително детски ясли към предприятията, както и юридически, данъчни и социални мерки, които да позволят както на жените, така и на мъжете да съчетават родителския, професионалния и обществен живот. Трябва да се обмисли каква е възможността за ползване на гъвкаво работно време от бабите и дядовците, които все още са активно заети, за да могат те да изпълняват своята роля спрямо внуците си. Ако не постигнем това, рискуваме много жени да продължат да се отказват от децата и семейния живот, за да се посветят изцяло на изграждането на професионална кариера.

8.9 Също така е необходимо да се следи приложените политики да създават условия за свободен избор за връщане към платена трудова дейност след прекъсване поради раждане или отглеждане на малки деца. В това отношение квалификационните курсове, провеждани по време на родителския отпуск, са път, който трябва да бъде развит, както и работното време, съобразено с грижите за малките деца. В този дух трябва да се развие възможността за работа на непълно работен ден, но без да е в ущърб на връщането на работа на пълно работно време, когато вече няма нужда от непълно работно време. Накрая, при връщане към трудова дейност след родителски отпуск, трябва да се следи работата да не е по-ниско квалифицирана от компетентностите на майката или бащата, прекъснали кариерата си, за да се грижат за децата си. Фактът, че наскоро е ползван родителски отпуск, не трябва да се смята за неблагоприятен в случай на намаляване на персонала вследствие на икономически затруднения.

8.10 Важно е, както обществените служби, така и предприятията, които би трябвало да бъдат „с гражданска съвест“, да започнат да прилагат или да допринасят за прилагането на социалната политика, практики и нововъведения за подпомагане на професионалния живот на семейните двойки, които очакват или отглеждат деца. Отвъд речите и законодателните разпоредби остава въпросът и за обществената и психологическа нагласа, която да не позволява детето да бъде смятано за пречка, а майката за по-слабо продуктивен или по-малко „конкурентен“ елемент. Трябва да се подкрепят постепенно развиващите се инициативи за създаване на детски ясли към определено предприятие или общи детски ясли към предприятията от един и същ район. В действителност те представляват много полезна услуга за семейните двойки, които изпълняват професионалните си задължения, като намаляват пътуванията им и улесняват организацията на времето.

8.11 От значение е също така обществените служби и предприятията да имат представа за проблемите, които родителите на малки деца могат да срещнат в професионалния си живот, за вземане на родителски отпуск или за намаляване на работното време по семейни причини. Обществените служби и предприятията би следвало да създават условия бащите също да могат да се грижат за децата си. Социалните партньори имат важна роля в този контекст.

8.12 В общ смисъл е необходимо бащите да бъдат стимулирани да споделят реално семейните задължения във всички отношения и най-вече във възпитателен план. Много социологически изследвания сочат, че в действителност „отсъствието“ на бащата е причина за по-големите трудности при възпитанието на младите хора.

8.13 Така реално провежданите или бъдещи политики са разнообразни, различно е естеството на трудностите, които трябва да бъдат преодолявани, но са общи целите за даване на възможност на мъжете и жените, които желаят, да създадат семейство и да имат деца. Въпреки това всички проучвания на общественото мнение показват, че желанието на европейците да имат деца не е изцяло удовлетворено и че често изразяваното желание за трето дете не се осъществява. В много случаи това се дължи на финансови трудности за съчетаване на професионалната дейност и семейния живот, най-вече при майките.

8.14 Съществува и една не толкова материална страна. Въпреки че е една от най-развитите и богати части на света, Европейският съюз преминава през период на скрити тревоги. След периода на „тридесетте славни години“ икономическата несигурност, тревогите от влошаването на състоянието на околната среда и климатичните изменения, някои отрицателни последици от глобализацията, сложността на модерното общество, загубването на доверие от народите в способността на правителствата им да въздействат върху събитията, доведоха до неясен песимизъм в Европа, който съвсем не е в полза на раждаемостта. В много европейски страни за първи път от дълго време родителите имат чувството, че не могат наистина да обещаят на децата си по-добро бъдеще.

8.15 Също така можем да се запитаме дали преобладаващата култура е благоприятна за семейството и за създаването на деца, дали се цени достатъчно представата за семеен успех, дали индивидуализмът и определена форма на консуматорски материализъм не водят до пренебрегване на факта, че човекът, въпреки че несъмнено е личност, също така е и създаден за живот в общност. В крайна сметка най-съкровениите непосредствени

безпокойства на европейците засягат семейния живот — образование, жилище, емоционална стабилност и лична реализация. Може би най-важно би било да се възприеме по-оптимистичен и великодушен поглед върху семейството, понеже когато се подхожда към въпроса за семейството и раждаемостта, по определение се засяга най-съкровената същност на човека. Следователно органите на общественото управление, които са призвани да се стремят към постигане на общественото благо, трябва да открият възможности, да осигурят на жените и мъжете днес истинска свобода да създават семейства и да имат толкова деца, колкото пожелаят, без те да са пречка за личната им реализация.

8.16 Семействата са източник на икономически просперитет, най-вече когато и двамата родители имат възможност да извършват трудова дейност, и на обществена солидарност. Следователно Европейският съюз трябва да насърчи вземането под внимание на семейството в своята икономическата и социална политика. Съюзът би трябвало да развива устойчива политика в областта на семейството на основата на примери за добри практики.

Брюксел, 14 март 2007 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно закрилата на работниците и служителите в случай на неплатежоспособност на техния работодател“ (кодифицирана версия)**

COM(2006) 657 окончателен

(2007/C 161/20)

На 23 ноември 2006 г. Съветът реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложение горе-поставено.

Специализираната секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, която има за задача да подготви работата на Комитета в тази област, прие становището си на 22 февруари 2007 г. (докладчик: г-н Soares).

На 434-ата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 март 2007 г. (заседание на 14 март 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 160 гласа „за“, 0 гласа „против“ и 6 гласа „въздържал се“.

1. Предложението за директива представлява част от плана на Комисията за опростяване и изясняване на законодателството на Общността, с цел то да стане достъпно и разбираемо за обикновения гражданин.

2. Кодифицирането е изключително важна административна процедура, която следва да бъде предприета при стриктно спазване на обикновената законодателна процедура на Общността и не може да води до каквото и да е материално изменение в акта, който се кодифицира.

3. Целта на предложението е да се пристъпи към кодифициране на Директива 80/987/ЕИО на Съвета от 20 октомври 1980 г. относно закрилата на работниците и служителите в случай на неплатежоспособност на техния работодател. Новата директива ще обедини различните актове, които са свързани с нея; предложението запазва изцяло съдържанието на кодифицираните актове и се ограничава до обобщаване на актовете и

промени от формален характер, които са необходими за процеса на самото кодифициране.

4. Въпреки че кодифицирането е процес, който поради естеството си не може и не трябва да изменя директивите, за които се отнася, ЕИСК счита, че Комисията трябва, в рамките на своите запълнения, да отиде по-далеч от обикновено кодифициране на законодателството. Тя следва да анализира съдържанието на различните директиви, с цел да се изяснят някои въпроси, които междуременно ще се окажат неясни и на практика неактуални в реалната ситуация.

5. Въпреки това, като има предвид, че темата на настоящото становище е кодифицирането на директива, и като отчита целите, предложени в параграф 1, както и гаранциите, посочени в параграфи 2 и 3, ЕИСК дава положително становище относно предложението за директива.

Брюксел, 14 март 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга — дипломатическа и консулска закрила на гражданите на Европейския съюз в трети страни“**

COM(2006) 712 окончателен

(2007/C 161/21)

На 28 ноември 2006 г. Комисията реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно: „Зелена книга — дипломатическа и консулска закрила на гражданите на Европейския съюз в трети страни“.

Специализираната секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 22 февруари 2007 г. (докладчик: г-н VOLES).

На 434-ата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 март 2007 г. (заседание на 14 март 2007), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 170 гласа „за“, 0 гласа „против“ и 1 „въздържал се“.

## 1. Обобщение на заключенията и препоръките

1.1 ЕИСК подчертава, че правото на дипломатическа и консулска закрила, с което се ползват гражданите на ЕС в трети страни, прави по-осезаемо гражданството на Съюза.

1.2 В тази връзка ЕИСК подчертава необходимостта от по-добро запознаване на гражданите с това им право и счита за недостатъчни, получените към момента данни от проведените информационни кампании. Той би желал организациите на гражданското общество, чиито членове пътуват в трети страни да бъдат привлечени в дейностите по осведомяване в ЕС и в държавите-членки.

1.3 ЕИСК отбелязва, че интернет страницата на ЕС, предназначена за пътуващите граждани ([www.travel-voyage.consilium.europa.eu](http://www.travel-voyage.consilium.europa.eu)) не предоставя никаква информация относно представителствата на държавите-членки в избрана трета страна, нито съдържа адресите и координатите на дипломатическите им мисии. Комитетът призовава тези данни да се обобщят и да се направи лесно достъпна всяка необходима информация на интернет страница с лесен адрес.

1.4 Информация относно правото на закрила в трета страна, така както е посочено в член 20 от ДЕО, следва задължително да се съдържа в паспортите, издавани от държавите-членки на ЕС.

1.5 Следва по-добре да се координират препоръките към гражданите, които пътуват за трети страни, и да се публикуват в лесно достъпна за мнозинството граждани форма, като например на интернет адреса, посочен в параграф 1.3.

1.6 ЕИСК препоръчва всички мерки, свързани с правото на дипломатическа и консулска закрила да бъдат публикувани не само в Официален вестник, но да бъдат също така разпространени чрез медиите във всички държави-членки и да бъдат включени в комуникационната стратегия на Комисията.

1.7 ЕИСК одобрява обединяването на обхвата и правната основа на консулската закрила, които различните държави-членки на ЕС предоставят в трети страни и би желал това да се постигне незабавно, при необходимост и чрез хармонизиране на националните разпоредби. В рамките на хармонизирането в тази област е редно да се направят общодостъпни обхватът и условията за закрила, предоставяна от всяка държава-членка.

1.8 ЕИСК приветства предложението за разширяване на закрилата и до членовете на семейството на европейските граждани, които не са граждани на държава-членка.

1.9 ЕИСК се присъединява към предложението относно разширяването на дипломатическата и консулска закрила и до идентифицирането и предаването на тленните останки на починалите граждани на ЕС и на членовете на техните семейства, които нямат гражданство на ЕС. В тази връзка призовава държавите-членки, които все още не са ратифицирали конвенцията на Съвета на Европа от 26 октомври 1973 г. относно

предаването на телата на починалите лица, да я ратифицират в най-скоро време (към днешна дата само 15 държави-членки са ратифицирали тази конвенция).

1.10 ЕИСК призовава за опростяване на процедурите за отпускане на парични помощи на гражданите на ЕС, които се намират на територията на трети страни, например като им се позволи да възстановят отпуснатите суми директно на държавата, която им е оказала помощ, като не се изисква да възстановяват много малки отпуснати суми и като се въведе прост механизъм за компенсиране на изплатените суми между държавите-членки.

1.11 Създаването на общи консулски служби в регионите, в които държавите-членки са относително слабо представени, несъмнено би представлявало стъпка напред. При това положение е редно да бъдат изяснени всички въпроси от законодателен и международноправен характер, които биха възникнали. ЕИСК препоръчва активното използване на други форми на сътрудничество, които биха се изразили например в това, консулска служба на държава-членка да изпълнява консулски функции за сметка на друга държава-членка или в това, известен брой държави-членки да определят едно и също лице за консулско длъжностно лице, съгласно разпоредбите на член 8 и член 18 от Виенската конвенция относно консулските отношения както и чрез използването на програми за обучение на персонала на консулските служби в държавите-членки.

1.12 ЕИСК би желал насоките на работната група, натоварена със сътрудничеството в областта на консулската закрила на гражданите на ЕС в трети страни (COCON), да станат правно обвързващи, с цел гражданите на ЕС да не бъдат поставени в положение на правна несигурност при нужда от закрила в трета страна.

1.13 Дипломатическите и консулски мисии на държавите-членки, представени в трети страни, би трябвало да разполагат с редовно актуализиран списък на данните за връзка с компетентните власти на държавите-членки, които не са представени там. По този начин, гражданите на Общността ще могат да се свързват с тях в случай на необходимост. Тези дипломатически и консулски мисии би следвало също така да имат на разположение и списък с устни преводачи, които владеят езиците на държавите-членки, които не са представени в съответната страна.

1.14 Делегациите на Европейската комисия в третите страни биха могли да допринесат за консулската закрила на гражданите на ЕС, като се използва опитът, който те са натрупали в рамките на техните правомощия относно закрилата на корабите и риболовците от държавите-членки на ЕС.

1.15 Следва да се засили ролята на Комисията по отношение на координацията на дейностите на държавите-членки относно дипломатическата и консулска закрила на гражданите на държавите-членки в трети страни.

## 2. Въведение

2.1 Европейската комисия публикува на 28 ноември 2006 г. Бяла книга, озаглавена „Дипломатическа и консулска закрила на европейския гражданин в трети страни“. Правото на дипломатическа и консулска закрила бе въведено с Договора от Маастрихт. Член 20 от Договора за създаване на Европейската общност гласи: „Всеки гражданин на Съюза на територията на трета страна, където държавата-членка, чийто гражданин е той, няма представителство, има право на закрила от дипломатическите и консулските представителства на всяка държава-членка при същите условия, както и гражданите на тази държава“<sup>(1)</sup>. Това право е и част от Хартата на основните права в Европейския съюз (вж. член 46 от нея), която бе официално провъзгласена през 2000 г.<sup>(2)</sup> Член 20 от Договора гласи също така: „Държавите-членки установяват помежду им необходимите правила и започват необходимите международни преговори за осигуряване на тази закрила“.

2.2 Държавите-членки приеха решение 95/553/ЕО<sup>(3)</sup>, което определя пет случая, в които гражданин на Европейския съюз може да отправи молба за дипломатическа или консулска закрила пред дипломатическо представителство на държава-членка, чийто гражданин той не е:

- помощ в случай на смърт;
- помощ в случай на тежка злополука или тежко заболяване;
- помощ в случай на арест или задържане;
- помощ на жертвите на насилие;
- помощ и репатриране на граждани на Европейския съюз, намиращи се в затруднено положение.

Дипломатическите представителства на държавите-членки в трети страни могат също да окажат помощ на гражданин на Европейския съюз, който е поискал помощ, и в други случаи.

2.3 Гражданин, който желае да получи помощ от дипломатическо представителство на държава-членка следва да представи доказателство, че е гражданин на държава-членка на Европейския съюз, чрез представяне на паспорт или друг документ за самоличност. В случай на загуба или кражба на документите, при необходимост, неговото гражданство може да бъде проверено пред властите на държавата-членка, на която той твърди, че е гражданин. Създадена е процедура за отпускане на финансови помощи на гражданите на ЕС. Помощ може да бъде отпусната единствено с разрешение на министерство на външните работи или на дипломатическа мисия на държава-членка, чийто гражданин е поискал такава. Предвидено е това решение да бъде преразгледано пет години след неговото влизане в сила, което стана едва през 2002 г.

<sup>(1)</sup> ОВ С 325 от 24.12.2002 г.

<sup>(2)</sup> Харта на основните права в Европейския съюз, Ница, 7.12.2000 г.

<sup>(3)</sup> ОВ L 314, 28.12.1995 г., стр. 73-76

2.4 Държавите-членки създадоха работна група „Консулски въпроси“ или СОСОН, на която е възложен обменът на опит. Тази работна група изработи насоки с незадължителен характер относно консулската закрила на гражданите на ЕС в трети страни<sup>(4)</sup>.

2.5 В своето съобщение относно прилагането на Хагската програма, Комисията отправя известен брой предложения относно дипломатическата и консулска закрила<sup>(5)</sup>. Бившият министър на външните работи на Франция г-н Michel Barnier изготви подробен доклад, който предостави на Съвета на ЕС и в който предлага поредица от мерки, предназначени за въвеждане на система за гражданска закрила в рамките на ЕС и извън границите му, в която е включена и дипломатическата и консулска закрила<sup>(6)</sup>. По време на австрийското председателство, Съветът подчерта в доклада си от 15.5.2006 г., приетите мерки за засилване на закрилата на гражданите на Европейския съюз в трети страни<sup>(7)</sup>. През 2007 г., Комисията ще представи пети доклад относно гражданството на Съюза, който би трябвало да съдържа редица предложения за засилване на дипломатическата и консулска закрила.

2.6 Закрилата на гражданите на Европейския съюз придобива все по-голямо значение от една страна поради силното увеличение на броя на гражданите на ЕС, които посещават трети страни (180 милиона европейци пътуват всяка година извън границите на ЕС), и от друга — поради липсата на дипломатически представителства на много държави-членки в определени трети страни. Проучване на Евробарометър, проведено през м. юли 2006 г. показва, че повече от половината от анкетираните възнамеряват да пътуват за трети страни през следващите три години<sup>(8)</sup>.

2.7 В тази връзка Комисията ще проведе консултации със заинтересованите страни относно пакета мерки, представени в Зелената книга, които имат за цел да засилят прилагането на принципа на закрила на европейските граждани в трети страни, в рамките на тяхното основно право, което гражданството на Съюза представя на всеки европейски гражданин. Тези мерки отчитат и изводите, направени в следствие на опита, натрупан от природните бедствия, като цунами или урагана Катрина, военните конфликти на Балканите и в Ливан, както и от терористичните актове в Бали и в Шарм-ел-шейх.

2.8 Предложените мерки включват:

- подобряване на информираността на европейските граждани относно тяхното право на дипломатическа и консулска закрила в трети страни и относно представителството на държавите-членки на ЕС в трети страни;
- отпечатване на текста на член 20 от ДЕО в паспортите на гражданите на Европейския съюз;
- координиране на съветите към пътуващите;
- преглед на обхвата и правната основа на закрилата, които се различават в държавите-членки и евентуално тяхното хармонизиране;

<sup>(4)</sup> Насоки относно консулската закрила на европейските граждани в трети страни, документ № 10109/06 от 2.6.2006 г. на Съвета на ЕС.

<sup>(5)</sup> Съобщение на Комисията COM(2006) 331 окончателен от 28.6.2006 г.

<sup>(6)</sup> Доклад на Michel Barnier „За европейска сила и гражданска закрила: Europe aid“ 9.5.2006 г.

<sup>(7)</sup> Доклад на председателството на Съвета на ЕС, документ № 10551/06 от 15.6.2006 г.

<sup>(8)</sup> Flash Eurobaromètre 188 — м. декември 2006 г.



- включване на закрилата на гражданите на ЕС в двустранните споразумения, сключвани от държавите-членки и Европейския съюз с трети страни, и по-специално на възможността за възлагане на делегациите на Комисията в трети страни да дават ход на молбите за дипломатическа закрила;
- разширяване на закрилата на европейския гражданин и до членовете на семейството му, които са граждани на трета държава;
- разширяване на закрилата, предоставена с договорите и идентифициране и репатриране на тленните останки;
- опростяване на процедурите за финансова помощ;
- създаване на първо време на общи консулски служби в страните от Карибите, Балканите, Индийския океан и Западна Африка и организиране на информационни кампании за насърчване на гражданите да се регистрират в тези общи служби;
- обучение на консулските служители на държавите-членки и на длъжностните лица на ЕО.

### 3. Бележки по различните предложения на Комисията

3.1 Комитетът подчертава, че правото на гражданите на ЕС на закрила в трети страни, осигурено от представителството на държава-членка, различна от държавата, чиито граждани са, представлява конкретно доказателство за предимствата, които осигурява ЕС, засилва чувството на принадлежност и е израз на смисъла на гражданството на ЕС.

3.2 В тази връзка Комитетът подчертава, че е необходимо гражданите да бъдат по-добре запознати с правото на дипломатическа закрила в трети страни. Наличните към момента данни посочват, че степента на информираност на гражданите е минимална. Според проучване на Евробарометър, едва 23 % от европейските граждани, които възнамеряват да пътуват към трети страни са запознати със съществуването на това право. Не е достатъчно да се разлепят плакати на летищата, пристанищата и гарите, и да се разпространят брошури и дилпънки чрез посредничеството на туристическите агенции. Към това е редно да се прибавят и дейности по информиране на организациите на предприемачите, организациите на работодателите и неправителствените организации, тъй като голям брой от пътуващите в трети страни лица са не само туристи, а и предприемачи, търговци, служители или лица, работещи за хуманитарни организации. Връзки към информацията за консулската закрила, намираща се в онлайн портала на ЕС, могат да бъдат създадени в интернет страниците на организациите, чиито членове пътуват в трети страни.

3.3 С цел да се акцентира върху правото на закрила в трети страни е от изключителна важност да се знае кои държави-членки разполагат с представителство в дадена страна и да се знаят техните координати. Подобна информация е трудно достъпна и функцията на страницата [www.travel-voyage.council.europa.eu](http://www.travel-voyage.council.europa.eu), която би следвало да подава тези сведения, все още не работи. Комитетът препоръчва тази и друга информация да бъдат събрани в общ, леснодостъпен интернет портал, с лесен адрес, до който ще има достъп в спешни случаи и от трети страни, за да се намери там необходимата информация.

3.4 Информацията относно правото на закрила в трети страни, така както е предвидено в член 20, би следвало задължително да

се отпечата във всеки паспорт, издаван от държава-членка на ЕС. В паспортите следва също така да се посочи адрес за връзка, на който може да се получат конкретната информация, посочена в параграф 3.2 или тази информация да се включи при издаването на паспорта.

3.5 Указанията и съветите към пътниците се изготвят от националните власти; има случаи, в които препоръките на различните държави-членки по отношение на пътуванията в трети страни са диаметрално противопоставени. Въпреки че тези различия имат обективно обяснение, като различния подход на третите страни към отделните държави-членки, следва да се следи за по-добра координация между държавите-членки по отношение на отправяните към пътуващите препоръки чрез техните дипломатически и консулски представителства в третите страни и да се публикуват препоръките така, че да бъдат достъпни за по-голям брой хора. Следва да се предвиди възможността за публикуване на тези препоръки в обобщен вид на интернет страницата, така както е посочено в параграф 3.2.

3.6 Комисията предлага всяка мярка, целяща прилагането на член 20, да бъде публикувана в Официален вестник, за да могат гражданите да бъдат по-добре осведомени относно правата им. Комитетът се присъединява към това предложение, но счита, че това не е достатъчно и че мерките би трябвало да се публикуват също така и в пресата на държавите-членки и могат също така да бъдат включени в комуникационната стратегия на Комисията.

3.7 Комитетът споделя становището на Комисията, според което е редно да се уеднакви обхватът и правната основа на консулската закрила, която се осигурява в трети страни от различните държави-членки и призовава да се пристъпи към уеднаквяване във възможно най-кратки срокове, и при необходимост, като се премине през хармонизиране на националните разпоредби. Това ще спомогне за премахване на ограниченията за достъп до това право в някои държави-членки; например, някои страни не позволяват съдебни преследвания на базата на подадена жалба от гражданин за неосказване на помощ на човек в опасност, или задържат паспорта при предоставяне на финансова помощ. От този етап до етапа на хармонизиране е редно обхватът и условията на осигурената закрила от различните държави-членки да бъде сведена до знанието на всички граждани на ЕС, чрез публикуването ѝ на посочената по-горе интернет страница.

3.8 Комитетът приветства предложението за разширяване на обхвата на закрилата и до членовете на семействата на гражданите на ЕС, които са граждани на трети страни, и препоръчва прилагането на процедурата, по член 20 от ДЕО, което ще позволи да се разширят правата, предвидени в договорите. Това е хуманитарен въпрос, който изисква бързо разрешаване, както показваха природното бедствие „цунами“, войната в Ливан и други.

3.9 Комитетът подкрепя предложението за разширяване също така на закрилата и до идентифициране и репатриране на тленните останки на европейските граждани и на членовете на техните семейства, които не са граждани на държава-членка. В тази връзка, той приканва държавите-членки, които все още не са ратифицирали конвенцията на Съвета на Европа от 26 октомври 1973 г. относно предаването на телата на починалите лица, да я ратифицират в най-скоро време (към днешната дата само 15 държави-членки са ратифицирали тази конвенция).

3.10 Една от най-честите нужди на гражданите на ЕС в трети страни се отнася до финансовата помощ в спешни случаи, които могат да възникнат вследствие на природни бедствия, или в резултат на кражба или болест или злополука. Комитетът препоръчва опростяване на съществуващата система, която изисква разрешението на властите на държавата-членка, чийто гражданин е искащият помощта, и която предвижда възстановяване на сумите в бъдеще чрез посредничеството на властите на въпросната държава-членка. От друга страна той препоръчва да се предвиди възможността отпускните суми да се възстановяват директно на публичния орган, който я е предоставил, да не се изисква възстановяване на много малки суми, и да се въведе прост механизъм за компенсиране на изплатените суми между държавите-членки и др.

3.11 Създаването на общи служби в регионите, в които има относително малко представителства на държави-членки, представлява подходяща мярка за засилване на сътрудничеството между държавите-членки в областта на дипломатическото и консулско представителство. Комитетът се надява, че ще бъдат изяснени всички законодателни и международноправни въпроси, по-специално по отношение на статута на тези служби, юрисдикцията, под която ще се намират, връзката им с делегацията на Комисията в съответната страна, начина на финансиране, съгласие на страната за установяване за създаване на службата и правомощията ѝ, както и съответствие с Виенската конвенция относно дипломатическите отношения и Виенската конвенция относно консулските отношения.

3.12 Комитетът препоръчва активното използване на други форми на сътрудничество, които например биха позволили консулска служба на държава-членка да изпълнява консулски функции за нуждите на друга държава-членка или няколко държави-членки да определят едно и също лице за консулско длъжностно лице, или консулски длъжностни лица на държави-членки, които нямат представителство, да бъдат изпратени в представителството на друга държава-членка или да бъдат използвани програми за обучение на консулските длъжностни лица на държавите-членки.

3.13 Комитетът подкрепя инициативата на Комисията за използване на общи служби също така с цел да се задълбочи сътрудничеството на държавите-членки в областта на визовата политика, и по-специално относно възможността за създаване на общо гише за подаване на молбите за визи и за тяхното издаване;

въпреки това, той счита, че тази проблематика няма пряка връзка с правото на консулска закрила за гражданите на ЕС и поради това не е необходимо тя да се свързва с това право.

#### 4. Допълнителни предложения на Комитета

4.1 Комитетът счита, че би било полезно насоките на работната група „Консулски отношения“ (COCON) да станат правно обвързващи, с което ще се избегне правната несигурност, с която се сблъскват гражданите на ЕС, нуждаещи се от закрила в трети страни.

4.2 Дипломатическите и консулски мисии на държавите-членки, представени в третите страни би трябвало да разполагат с редовно актуализиран списък с данните за връзка на министерствата на външните работи, дипломатическите мисии и консулските служби на държавите-членки, които не са представени в тази държава, с цел да се позволи на гражданите на ЕС да се свържат с тях в случай на необходимост.

4.3 Както показва проучването на Евробарометър, гражданите на ЕС държат особено много да имат възможност да общуват на майчин език в случай на трудности. За тази цел следва представителствата на държавите-членки да разполагат със списъци на устни преводачи, владеещи езиците на държавите-членки, които не са представени в съответната страна.

4.4 Комитетът препоръчва да бъде проучена възможността да се използват в по-голяма степен делегациите на Европейската комисия в трети страни, с цел осигуряване на консулска закрила на гражданите на ЕС, като се използва опитът, който те са натрупали в рамките на техните правомощия относно закрилата на корабите и риболовците от държавите-членки на ЕС. Той призовава в тази връзка започването на преговори със засегнатите трети страни във връзка с признаването на правото на делегациите на Комисията да осигурява закрила на гражданите на ЕС в договорените случаи.

4.5 Комитетът подкрепя засилването на ролята на Комисията в областта на координирането на действията на държавите-членки относно осигуряване на дипломатическа и консулска закрила на гражданите на ЕС в трети страни, както това е предвидено в проекта на Договора за създаване на конституция за Европа с цел засилване на правата на гражданите на ЕС.

Брюксел, 14 март 2007 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията: „Изпълнение на Лисабонската програма на Общността — социални услуги от общ интерес в Европейския съюз““**

COM(2006) 177 окончателен

(2007/C 161/22)

На 26 април 2006 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложението горе-поставено.

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 21 февруари 2007 г. Докладчик: г-н HENCKS.

На 434-ата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 март (заседание на 15 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 143 гласа „за“, 61 гласа „против“ и 9 гласа „въздържал се“.

## 1. Препоръки и оценка

1.1 Крайната цел на социалните услуги от общ интерес е постигането на социално, териториално и икономическо сближаване чрез прилагането на принципа на колективната солидарност, за да се реагира по-специално на всички ситуации на социална уязвимост, които могат да накърнят физическото или морално достойнство на личността: болест, старост, нетрудоспособност, увреждане, несигурност, бедност, социално изключване, наркомания, семейни трудности, жилищни проблеми, трудности, свързани с интегрирането на чужденците.

Друг аспект на социалните услуги от общ интерес (СУОИ) е и интеграцията, като по този начин се надхвърлят обикновената помощ и действия в полза на най-нуждаещите се. Тяхната цел е също и да отговорят на съвкупността от потребностите, като осигурят достъп до основните социални услуги за всички; те представляват част от действителното упражняване на гражданските и основните права.

1.2 Следователно не става въпрос за противопоставяне на икономическия и социалния елемент, а за насърчаване на конструктивна синергия и хармонично съчетание между двата.

1.3 В този ред на мисли, ЕИСК счита, че вместо да се прави рисковано и освен това търпящо развитие разграничаване на икономическия или неикономически характер на дадена услуга от общ интерес, е уместно да се вземат под внимание самото естество на услугата, нейните задачи и цели и да се определи кои услуги влизат в приложното поле на правилата за защита на конкуренцията и за вътрешния пазар и кои услуги, поради съображения, свързани с общ интерес и със социалното, териториално и икономическо сближаване съгласно принципа на субсидиарността, трябва да бъдат освободени от тези правила от публичните власти на общностно, национално, регионално или местно ниво.

1.4 Поради тази причина е целесъобразно да се дефинират общи референтни критерии на общностно ниво по отношение на услугите от общ интерес — общи стандарти за всички услуги от общ интерес (икономически и неикономически), включително и за социалните услуги от общ интерес, които да бъдат определени в приета по процедурата за съвместно взимане на решения рамкова директива, като по този начин се създаде общностна рамка, отразяваща специфичните им характеристики.

1.5 С цел прозрачност и недопускане на злоупотреби и дискриминация при изпълнението на задачата от общ интерес,

основанията, поради които тези услуги са определени като такива от общ интерес, както и основанията, свързани със социалното, териториално и икономическо сближаване, би трябвало да бъдат включени от държавите-членки в официален правен акт за „упълномощаване“ или аналогичен такъв, както и в правила за одобряване, които да отразяват задачата, която компетентният публичен орган на дадена държава-членка възлага на доставчиците за предоставянето на услуга от общ интерес (УОИ), като определя точно техните права и задължения, без да се накърнява признатото от нормативната уредба право на инициатива на операторите.

1.6 Що се отнася до оценката на социалните услуги от общ интерес, ЕИСК припомня в този контекст предложението си за създаване на независим център за наблюдение, който да оценява икономическите и неикономически услуги от общ интерес, съставена от представители на Европейския парламент, на Комитета на регионите и представители на организираното гражданско общество от Европейския икономически и социален комитет. На национално, регионално и местно ниво публичните органи трябва да включат в регулирането на социалните услуги от общ интерес всички заинтересовани участници: доставчици и бенефициенти на социални услуги, социални партньори, организации от социалната икономика и организации, работещи в областта на борбата срещу изключването и др.

## 2. Въведение

2.1 Социалните услуги от общ интерес, както и УОИ, от които те представляват част, са в основата на човешкото достойнство и гарантират всеобщото право на социална справедливост и пълното зачитане на основните права, определени в Хартата за основните права, както и в международните споразумения, залегнали, по-специално в преразгледаната Европейска социална харта и Всеобщата декларация за правата на човека. Те спомагат за гарантирането на действителното упражняване на гражданските права. Крайната им цел е постигането на социално, териториално и икономическо сближаване чрез прилагането на принципа на колективната солидарност, за да се реагира по-специално на всички ситуации на социална уязвимост, които могат да накърнят физическото или морално достойнство на личността: болест, старост, нетрудоспособност, увреждане, несигурност, бедност, социално изключване, наркомания, семейни трудности, жилищни проблеми, трудности, свързани с интегрирането на чужденците.

Друг аспект на социалните услуги от общ интерес (СУОИ) е и интеграцията, като по този начин се надхвърлят обикновената помощ и действия в полза на лицата в най-неравностойно положение. Тяхната цел е също и да отговорят на всички потребности, като осигурят достъп до основните социални услуги за всички.

2.2 Следователно специфичният принос на социалните услуги от общ интерес се основава на пряка връзка с основните права, за чието ефективно упражняване са отговорни местните, регионалните, националните и европейските публични власти, съгласно принципите на субсидиарност и пропорционалност, по силата на които действията на Комисията не превишават необходимото за постигането на целите на договора.

2.3 Тъй като определянето на тарифите не винаги отразява пряко стойността на услугите нито стойността, произтичаща от закона за търсенето и предлагането, те не биха могли да бъдат предоставяни на достъпна за всички цена без финансиране от публични органи.

2.4 Наред със задачата по осигуряването на финансирането на СУОИ, публичният орган поема цялата отговорност за гарантирането на функционирането на социалните услуги и поддържането на високо ниво на качеството им, като зачита правомощията на заинтересованите страни.

2.5 Освен това, социалните услуги от общ интерес, както и всички услуги от общ интерес, представляват не само важен фактор за икономическото и социално сближаване, но и допринасят съществено за конкурентоспособността на европейската икономика и предлагат значителни възможности за създаване на работни места в близост до местоживеенето.

2.6 Разнообразието от социални услуги е изключително голямо и включва по-конкретно домове за стари хора, домове за хора с увреждания, приюти за бедстващи лица, домове за деца, за жени — жертви на домашно насилие, за имигранти и бежанци, центрове за възстановяване, домове за постоянни грижи, организации, предоставящи жилища на социално слаби лица или закрила на млади хора, организации за социални и образователни дейности, училища-интернати, дневни центрове, ясли и детски градини, медико-социални центрове, здравни центрове, центрове за реадaptация, за професионално обучение, за осигуряване на персонални грижи, включително предоставяните в домашна среда, услуги в помощ на семейния живот.

2.7 Във всички държави-членки тези услуги се предоставят от оператори с различен статут, значителен брой от които са организации от социалната икономика и кооперативи с нестопанска цел (асоциации, взаимоспомагателни сдружения, кооперативни сдружения, фондации) с изключително разнообразен произход (публичен, благотворителен, филантропичен, религиозен, частен и т.н.). Предоставянето на тези услуги се регулира от регулаторна и финансова рамки, определени от публичните органи.

### 3. Предложение на Комисията

3.1 В рамките на изпълнението на Лисабонската програма на Общността на 26 април 2006 г. Комисията представи съобщение относно социалните услуги от общ интерес, което представлява продължение на Бялата книга за услугите от общ интерес ((COM2004)374 окончателен) и на гласуваната от Европейския парламент на 16 февруари 2006 г. директива за „услугите във вътрешния пазар“.

3.2 Това съобщение с „тълкувателен характер“, целящо да внесе необходимите правни разяснения, се отнася само до социалните услуги, с изключение на здравните услуги (които ще бъдат предмет на специфична инициатива през 2007 г.), и не предвижда в близко бъдеще законодателна инициатива по въпроса. Комисията ще проучи и вземе решение относно необходимостта и правната възможност за законодателно предложение в контекста на отворения и непрекъснат процес на консултация на всички заинтересовани участници, на двугодишните доклади за социалните услуги, както и на провеждащо се понастоящем проучване за изготвянето на първия подобен доклад през 2007 г.

3.3 Съобщението би следвало да се разглежда в контекста на поделената отговорност на Общността и на държавите-членки по отношение на услугите от общ икономически интерес, установена от чл. 16 на Договора за ЕО.

3.4 Съобщението разделя СУОИ на две групи: от една страна, законно установените схеми за социална закрила и допълнителните схеми за социална закрила, а от друга, останалите основни услуги, предоставяни директно на лицата, като помощ за справяне с предизвикателствата и кризите в живота, пълно включване в обществото, интегриране на лицата с увреждания или на лицата със здравословни проблеми, социално настаняване.

3.5 Всички тези социални услуги се основават на различни характерни аспекти като солидарност, поливалентност и персонализиране (адаптиране към нуждите на всеки получател на услугата), нестопанска цел, доброволна дейност, благотворителност, съобразяване с културните особености или асиметрично отношение доставчик-ползвател.

3.6 Според Комисията модернизацията на социалните услуги е сред най-важните въпроси, пред които е изправена Европа днес; тя признава, че социалните услуги са неразделна част от европейския социален модел и дори и да не съставляват отделна правна категория в рамките на услугите от общ интерес, те все пак заемат специфично място като стожери на европейското общество и икономика, тъй като допринасят за ефективното упражняване на основните социални права.

3.7 Комисията констатира, че секторът, който се намира в пълен подъем, е в процес на модернизация, за да може да се справи със съществуващото напрежение между универсален достъп, качество и финансова устойчивост. Все по-голяма част от социалните услуги, до този момент управлявани непосредствено от публичните органи, са обхванати от общностните правила, уреждащи вътрешния пазар и конкуренцията.

3.8 Комисията признава, че правната ситуация при социалните услуги от общ интерес по отношение на правилата за защита на конкуренцията се възприема от публичните и частни оператори в социалната област като източник на несигурност, която според думите ѝ, се старее да намали или да изясни нейното въздействие, без обаче да може да я премахне.

### 4. Общи бележки

4.1 В Бялата книга за услугите от общ интерес Комисията беше обявила публикуването през 2005 г. на съобщение относно социалните услуги от общ интерес, като според горепосочената Бяла книга, тези услуги включват здравните услуги, дългосрочните грижи, социалното осигуряване, услугите по заетостта и социалното настаняване.

4.2 Сегашната ситуация на несигурност по отношение на растежа и заетостта, при разширяването на пропастта, разделяща намиращите се в най-неравностойно положение и най-заможните слоеве на обществото, както и най-богатите и най-бедните региони в Европейския съюз, въпреки общностните или национални програми за борба срещу изключването и бедността, нуждата от социални услуги от общ интерес непрекъснато се увеличава, още повече че демографското развитие поражда ново търсене.

4.3 ЕИСК следователно може само да приветства публикуването на съобщението на Комисията, което отразява значението на социалните услуги за гражданите, специфичната роля на тези услуги като неразделна част от европейския социален модел и ползата от разработването на системен подход, за да се идентифицират и признаят особеностите на тези услуги, с цел изясняване на рамката, в която функционират и могат да бъдат „модернизирани“ според термина, използван от Комисията. Все пак, вместо за „модернизация“, ЕИСК предпочита да говори за „подобряване на качеството и ефективността“.

4.4 В действителност, не става въпрос да бъде следвана една или друга тенденция, независимо от естеството ѝ, нито, какъвто е случаят с Комисията <sup>(1)</sup>, да се свързва модернизацията с прехвърлянето на задачите от публичния към частния сектор, а за това редовно да се адаптират предоставяните услуги в зависимост от социалните нужди на гражданите и на местните и регионални власти, както и в зависимост от техническото и икономическо развитие и новите изисквания, произтичащи от общия интерес.

4.5 ЕИСК изразява съжалението си, че в съобщението, предмет на настоящото становище, противно на предварително обявеното, Комисията е изключила здравните услуги, при положение, че синергията и взаимодействията между социалните и здравните услуги са толкова многобройни. Следователно въпросът „Каква е връзката между здравните услуги и други сродни услуги, като социалните услуги и дългосрочните грижи“, който Комисията поставя в документа си за консултация от 26 септември 2006 г. във връзка с действие на Общността в областта на здравните услуги, и на който изисква отговор до 31 януари 2007 г., би следвало да бъде поставен преди вземането на решение за изготвяне на съобщение, отнасящо се единствено до социалните услуги.

4.6 При липса на каквато и да е обяснителна бележка, този подход изглежда непонятен, още повече че при изброяването на това, което трябва да се разбира под социални услуги, Комисията включва изрично дейности за интегриране на лица с дълготрайно заболяване или увреждане.

4.7 Досега здравните услуги, чиято задача е да предоставят на населението универсален достъп до качествени грижи и които функционират на принципа на солидарност, винаги са били считани за инструменти на социалната политика, на същото основание както и услугите за персонализирано социално подпомагане.

## 5. Специфични бележки

### 5.1 Описание на социалните услуги от общ интерес

5.1.1 При условие, че бъдат взети под внимание направените по-горе в точка 4.5 бележки, ЕИСК приема описанието на специ-

фичните особености на социалните услуги от общ интерес във вида, предложен в съобщението, предмет на настоящото становище. Формулировката на това описание е широка и разтеглива, което дава достатъчна възможност да се вземе под внимание бъдещо развитие в този сектор.

5.1.2 ЕИСК одобрява факта, че в съобщението се обръща внимание на специфичната роля на персоналните услуги при упражняването на основните права, което откроява значението и оправдава съществуването на социалните услуги.

5.1.3 Съдържашото се в съобщението описание на условията за прилагане на общата рамка, обаче се ограничава до най-често срещаните случаи. ЕИСК предлага да се вземе под внимание факта, че системите в отделните държави-членки се различават; изброяването на категориите (частично или цялостно възлагане на дадена социална задача, публично/частно партньорство) не винаги отчита това различие и многообразие. Следователно, ЕИСК одобрява предвидената публична консултация като важен елемент за осигуряването на повече информация за дейността на социалните служби и на начина им на действие.

### 5.2 Вътрешен пазар на ЕО и правила на конкуренция

5.2.1 Договорът за ЕО дава на държавите-членки свобода да определят задачи от общ интерес и да установяват принципите на организация, произтичащи от тях за доставчиците, натоварени с изпълнението им.

5.2.2 Въпреки това, при упражняването на тази свобода (което трябва да е прозрачно, без да се злоупотребява с понятието общ интерес), държавите-членки трябва да вземат под внимание общностното право и са длъжни, например, да сподобават принципа на недискриминация, както и общностното законодателство в областта на обществените поръчки и концесиите, когато организират публична услуга, включително и социална услуга.

5.2.3 Освен това, когато става въпрос за услуги, смятани за икономически, трябва също да бъде осигурена и съвместимостта на начините им на организация с други области на общностното право (по-специално свободното предоставяне на услуги и свободата на установяване, както и правото на конкуренция).

5.2.4 Според общностната съдебна практика почти всички предоставяни в социалната област услуги, с изключение на системите за социално осигуряване, основани на принципа на солидарност, могат да бъдат разглеждани като икономически дейности.

5.2.5 Поради широкото определение, дадено от Съда на Европейските общности на понятието „икономическа дейност“ и прието от европейските институции <sup>(2)</sup>, общностните правила на конкуренция и на вътрешния пазар (държавни помощи, свободно предоставяне на услуги, право на установяване, директивата за

<sup>(1)</sup> COM(2006)177 final; точка 2.1, 3-о тире.

<sup>(2)</sup> Например в Съобщението си от 2000 г. Европейската комисия посочва, че „съгласно практиката на Съда на Европейските общности, редица дейности, упражнявани от организации, чиито функции са основно от социален характер, които не реализират печалби и нямат за цел да упражняват промишлена или търговска дейност, обикновено се изключват от прилагането на общностните правила относно защитата на конкуренцията и вътрешния пазар“ (точка 30). В Съобщението от 26 април 2006 г., напротив, се казва, че „почти всички услуги, предоставяни в социалната област, могат да бъдат считани за икономическа дейност по смисъла на членове 43 и 49 от Договора за ЕО“. Виж също и становището на ЕИСК относно „частните социални услуги с нестопанска цел в контекста на услугите от общ интерес в Европа“ — ОВ С 311 от 7.11.2001 г., стр. 33.

обществените поръчки), както и вторичното законодателство, се прилагат все повече по отношение на социалните услуги от общ интерес, което поражда нарастваща несигурност за публичните власти, за доставчиците и получателите на услуги. Ако тази ситуация продължи дълго време, тя би могла да доведе до промяна на целите на СУОИ, а те са в основата на „европейския социален модел“.

5.2.6 Целите и принципите, залегнали в основата на общностната рамка за услугите от общ икономически интерес, отразяват логика, основана главно на параметри, свързани с икономически постижения. Тази логика не е логиката на социалните услуги от общ интерес и следователно не е подходяща и приложима в този ѝ вид към реалността на социалните услуги в Европейския съюз.

5.2.7 Както ЕИСК отбеляза в становището си относно „Бъдещето на услугите от общ интерес“ (CESE 976/2006), разграничаването между икономически и неикономически характер остава неясно и мъгляво. Почти всяка услуга от общ интерес, дори и такава, предоставена с нестопанска цел или на доброволно начало, има известна икономическа стойност, без това непременно да поставя предоставянето ѝ в обхвата на правото в областта на защитата на конкуренцията. Освен това, една и съща услуга може да бъде едновременно икономическа и неикономическа. Аналогично, дадена услуга може да има икономически характер, без при това пазарът да е в състояние да осигури услуга според логиката и съгласно принципите, регулиращи услугите от общ интерес.

5.2.8 Освен това, в съдебната практика на Съда на Европейските общности, понятието икономическа дейност е много широко определено, тъй като за икономическа дейност се приема всяка дейност, състояща се в предлагането на стоки или услуги на даден пазар от страна на предприятие независимо от неговия правен статут и начин на финансиране (решение *Höfner и Else* от 1991 г., решение *Pavlov* от 2000 г.) и това понятие не се влияе от естеството на оператора, който може да действа със стопанска или нестопанска цел — (решение *Ambulanz Glöckner*, 2001 г.).

5.2.9 Съдът на Европейските общности и Европейската комисия все повече извеждат на преден план икономическия характер на услугите от общ интерес, без това да се уравновесява чрез признаването и обезпечаването на задачите от общ интерес, изпълнявани посредством тези услуги, което създава сериозна правна несигурност за операторите и получателите на услуги. В такъв случай се преминава от общ към стопански интерес. А разграничението, което следва да се направи, не е между „икономически или неикономически“, а между стопански и нестопански.

## 6. Стабилна и прозрачна правна рамка

6.1 ЕИСК се съмнява, че гъвкавостта, която Комисията твърди, че открива в прилагането на договора, когато става въпрос за признаването на специфичните особености, присъщи на задачите от общ интерес, и по-специално в духа на член 86, параграф 2, е достатъчна, за да се премахне всяка правна несигурност и да се гарантират социални услуги за всички. Същото се отнася и за отворения метод на координация.

6.2 Всички услуги от общ интерес, включително и СУОИ, участват в осъществяването на целите на Общността, определени в членове 2 и 3 от Договора, а именно постигане на високо ниво на социална закрила, повишаване на качеството на живот, постигане на високо ниво на защита на здравето и укрепване на икономическото, социално и териториално сближаване.

6.3 От това следва, че Европейският съюз, който носи отговорност за осъществяването на тези цели, носи отговорност и по отношение на инструментите, необходими за тяхното осъществяване, каквито представляват, що се отнася до основните права и социалното сближаване, икономическите и неикономическите услуги от общ интерес; Следователно Европейският съюз трябва да следи и допринася, съблюдавайки принципите на субсидиарност и пропорционалност и в рамките на поделените с държавите-членки правомощия, за наличието на достъпни и ефикасни, на достъпни цени и с добро качество услуги от общ интерес за всички.

6.4 С оглед на трудностите във връзка с изчерпателното дефиниране на понятието „УОИ/УОИИ“ от една страна, и с оглед на риска при възприемането на рестриктивен подход от друга, разграничението между икономически и неикономически интерес би трябвало да бъде изоставено и вниманието би следвало да се съсредоточи върху специфичната задача на тези услуги и върху ясното определяне на изискванията (задължения за обществени услуги), наложени им при изпълнението на техните задачи.

6.5 Освен това, поради изключителното многообразие от ситуации, правила и национални или местни практики, задължения на управителите и публичните власти, правилата, които трябва да бъдат приложени, следва да държат сметка за особеностите на всяка държава-членка.

6.6 Следователно въпросът не е да се определи кое е икономическо и кое не, а кои услуги попадат в приложното поле на правилата на конкуренция и на вътрешния пазар и кои услуги, поради това, че са от общ интерес и са свързани със социалното, териториално и икономическо сближаване, съгласно принципа на субсидиарност, трябва да бъдат освободени от тези правила от публичните органи на общностно (за европейските УОИ), национално, регионално или местно ниво.

6.7 Поради тази причина е целесъобразно, както го изисква от години ЕИСК<sup>(3)</sup>, да се дефинират на общностно ниво общи референтни критерии по отношение на услугите от общ интерес, общи стандарти (особено що се отнася до начините на управление и финансиране, до принципите и ограниченията на дейността на Общността, до независимата оценка на постигнатите от тях резултати, до правата на потребителите и ползвателите, до основния минимум задачи и задължения за обществени услуги), които да се отнасят за всички услуги от общ интерес, включително и за социалните услуги от общ интерес; тези общи стандарти следва да бъдат определени в приета по процедурата за съвместно взимане на решения рамкова директива, като по този начин се създаде общностна рамка, отразяваща специфичните им характеристики, така че да се допълни директивата за услугите.

<sup>(3)</sup> Становище на ЕИСК относно „услугите от общ интерес“ — ОВ С 241 от 7.10.2002 г., стр. 119.

Становище на ЕИСК във връзка със „Зелената книга относно услугите от общ интерес“ — ОВ С 80 от 30.3.2004 г., стр. 66.

Становище на ЕИСК относно „Съобщение от Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите — Бяла книга относно услугите от общ интерес“ — ОВ С 221 от 8.9.2005 г., стр. 17.

Становище на ЕИСК относно „бъдещето на услугите от общ интерес“ — ОВ С 309 от 16.12.2006 г., стр. 135. (Бел. пр. Неофициален вътрешен превод на заглавията).

6.8 С цел прозрачност и недопускане на злоупотреби и дискриминация при изпълнение на задачата от общ интерес, основанията, поради които тези услуги са определени като такива от общ интерес, както и основанията, свързани със социалното, териториално и икономическо сближаване, би трябвало да бъдат включени от държавите-членки в официален правен акт за „упълномощаване“ или аналогичен такъв, както и в правила за одобряване, които да отразяват задачата, която компетентният публичен орган на дадена държава-членка възлага на доставчиците за предоставянето на услуга от общ интерес (УОИ), като определя точно техните права и задължения, без да се накърнява признатото от нормативната уредба право на инициатива на операторите.

6.9 Този акт (под формата на законодателство, договор, споразумение, решение и т.н.) би следвало по-специално да уточнява:

- естеството на специфичната задача от общ интерес, свързаните с нея изисквания и произтичащите от това задължения за обществени услуги, включително и изискванията, свързани с тарифите, разпоредбите относно осигуряването на непрекъснатостта на услугата и мерките за избягване на евентуални прекъсвания на предоставянето ѝ;
- правилата, отнасящи се до осъществяването и при необходимост до изменението на официалния нормативен акт;
- режима на издаване на разрешителни и изискваната професионална квалификация;
- начините на финансиране и параметрите, въз основа на които трябва да бъдат изчислявани компенсациите за разходите, свързани с осъществяването на специфичната задача;
- правилата и механизма за оценка на изпълнението на УОИ.

6.10 ЕИСК настоятелно препоръчва приемането на специфична правна рамка, обща за социалните и здравни услуги от общ интерес, в рамките на глобален подход посредством рамкова директива за всички услуги от общ интерес. Това би трябвало да позволи осигуряването на общностно ниво на съответната правна стабилност и прозрачност за СУОИ, при стриктното съблюдаване на принципа на субсидиарност и по-специално на компетенциите на местните и регионалните органи при определянето на задачите, управлението и финансирането на тези услуги. Принципите, залегнали в тази правна рамка, би трябвало да бъдат в

основата на позициите на ЕС при международните търговски преговори.

## 7. Оценка

7.1 В Бялата книга за услугите от общ интерес е отделено специално място на задължението за оценка на социалните услуги от общ интерес чрез механизъм, който ще бъде уточнен в следващо съобщение.

7.2 За да се задълбочат взаимното информиране и обменът между операторите и европейските институции, Комисията предлага процедура за мониторинг и диалог под формата на двугодишни доклади.

7.3 В този контекст ЕИСК припомня предложението си за създаване на независим център за наблюдение, който да оценява икономическите и неикономически услуги от общ интерес, съставен от представители на Европейския парламент, Комитета на регионите и представители на организираното гражданско общество от Европейския икономически и социален комитет.

7.4 На национално, регионално и местно ниво публичните власти трябва да включват всички заинтересовани участници: доставчици и бенефициенти на социални услуги, социални партньори, организации от социалната икономика и организации, работещи в областта на борбата срещу изключването и др., в регулирането на социалните услуги от общ интерес във всички фази, а именно, както при организирането, така и при определянето, наблюдението и прилагането на стандартите за качество и гарантирането на тяхната рентабилност.

7.5 Този център за наблюдение би трябвало да включва Управителен комитет, който да дефинира целите и условията на провеждане на оценките, да определи организациите, на които да се възложат проучванията, да разглежда и изразява становище относно докладите. Към него би следвало да е прикрепен Научен комитет, който да разгледа възприетата методология и да дава всякакви препоръки по въпроса. Управителният комитет би трябвало да следи докладите за оценка да бъдат представяни на обществеността и да бъдат разисквани на публични дебати във всички държави-членки, с участието на всички заинтересовани страни; това предполага докладите за оценка да бъдат на разположение на всички работни езици на Европейския съюз.

Брюксел, 15 март 2007 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMTRIADIS

## ПРИЛОЖЕНИЕ

## към Становището на Европейския икономически и социален комитет

Следните изменения, които получиха повече от една четвърт от гласовете, бяха отхвърлени по време на разискванията:

**Точка 1.3**

Заменя се, както следва:

В този ред на мисли, ЕИСК счита, че е по-лесно да се прави рисковано и освен това търпящо развитие разграничаване на икономическия или неикономически характер на дадена услуга от общ интерес, е улеснено да се вземат под внимание естеството на услугата, нейните задачи и цели и да се определи кои услуги отлизат в приложното поле на правилата за защита на конкуренцията и за вътрешния пазар и кои услуги, поради причини свързани с общ интерес и със социалното, териториално и икономическо сближаване съгласно принципа на субсидиарността, трябва да бъдат освободени от тези правила от публичните власти на общностно, национално, регионално или местно ниво. Услугите не могат да бъдат чисто и просто освободени от правилата на конкуренция и на вътрешния пазар по принципни съображения. Конкуренцията, която и/или за цел да улесни завършването на единния пазар въз основа на правилата на пазарна икономика и която се регулира от анти-тръстовите правила, е основно демократично право; тя ограничава не само държавната власт, а най-вече злоупотребата с господстващо положение на пазара и защитава правата на потребителите. Освен това, правилата на ЕС на конкуренция и на вътрешния пазар позволяват да се вземе под внимание нетърговският характер на социалните услуги от общ интерес (СУОИ). Изключително важно е да се гарантира всеобщото право на социални услуги.

**Основание:**

Както е подчертано в много части от становището, и по-специално в точка 6.5, социалните услуги от общ интерес се отличават с различни исторически традиции, голямо разнообразие на ситуациите, правилата и местните, регионални или национални практики. Поради тази причина Групата на работодателите, в съответствие с възгледа, изразен от Европейския парламент, смята, че е най-подходящо Общността да се намесва чрез приемането на препоръки или насоки, които напълно да зачитат основните принципи на субсидиарност и пропорционалност: една задължителна правна рамка на ЕС относно социалните услуги от общ интерес би наложила „подход на уравниловка“, а това е абсолютно несъвместимо със СУОИ. Една директива, която във всички случаи ще се основава на най-малкото общо кратно, не би могла да осигури гаранции за качеството или достъпа на потребителите до услуги, нито пък ще донесе напредък за вътрешния пазар. За разлика от нея, с приемането на препоръка ще се даде възможност да се изяснят задълженията, свързани с услугите от общ интерес, които трябва да бъдат взети предвид при прилагането на Директивата за услугите 2006/123/ЕО, приета от Парламента и Съвета на 12 декември 2006 г.

**Резултат от гласуването:**

„За“ 82

„Против“ 91

„Въздържал се“ 12

**Точка 1.4**

Изменя се както следва:

Поради тази причина е целесъобразно да се дефинират общи референтни критерии общи принципи и ценности на общностно ниво по отношение на услугите от общ интерес — общи стандарти за всички услуги от общ интерес (икономически и неикономически), включително и за социалните услуги от общ интерес, които да бъдат определени в приетия по процедурата за съвместно взимане на решения ~~раждова директива~~ препоръки или насоки на Общността, като по този начин се създаде общностна рамка, отразяваща специфичните и/или характеристики.

**Основание:**

Както е подчертано в много части от становището, и по-специално в точка 6.5, социалните услуги от общ интерес се отличават с различни исторически традиции, голямо разнообразие на ситуациите, правилата и местните, регионални или национални практики. Поради тази причина Групата на работодателите, в съответствие с възгледа, изразен от Европейския парламент, смята, че е най-подходящо Общността да се намесва чрез приемането на препоръки или насоки, които напълно да зачитат основните принципи на субсидиарност и пропорционалност: една задължителна правна рамка на ЕС относно социалните услуги от общ интерес би наложила „подход на уравниловка“, а това е абсолютно несъвместимо със СУОИ. Една директива, която във всички случаи ще се основава на най-малкото общо кратно, не би могла да осигури гаранции за качеството или достъпа на потребителите до услуги, нито пък ще донесе напредък за вътрешния пазар. За разлика от нея, с приемането на препоръка ще се даде възможност да се изяснят задълженията, свързани с услугите от общ интерес, които трябва да бъдат взети предвид при прилагането на Директивата за услугите 2006/123/ЕО, приета от Парламента и Съвета на 12 декември 2006 г.



**Резултат от гласуването:**

„За“ 81

„Против“ 94

„Въздържал се“ 10

**Точка 1.6**

Изменя се както следва:

*Що се отнася до оценката на социалните услуги от общ интерес, ЕИСК припомня в този контекст предложението си за създаване на независима обсерватория за оценка на икономическите и неикономически услуги от общ интерес, своята ангажираност към принципа на оценка и предлага да се подкрепи предложената от Комисията процедура чрез създаването на неформална мрежа, съставена от представители на Европейския парламент, Комитета на регионите и представители на организираното гражданско общество от Европейския икономически и социален комитет. На национално, регионално и местно ниво публичните органи трябва да включат в регулирането на социалните услуги от общ интерес всички заинтересовани участници: доставчици и бенефициенти на социални услуги, социални партньори, организации от социалната икономика и организации, работещи в областта на борбата срещу изключването и др.*

**Основание:**

Както е подчертано в много части от становището, и по-специално в параграф 6.5, социалните услуги от общ интерес се отличават с различни исторически традиции, голямо разнообразие на ситуациите, правилата и местните, регионални или национални практики. Поради тази причина Групата на работодателите, в съответствие с възгледа, изразен от Европейския парламент, счита, че най-подходящата намеса на Общността се състои в приемането на препоръки или насоки, които напълно да защитат основните принципи на субсидиарност и пропорционалност: Една задължителна правна рамка на ЕС относно социалните услуги от общ интерес би наложила „подход на уравниловка“, а това е абсолютно несъвместимо със СУОИ. Една директива, която във всички случаи ще вземе като база най-ниското общо кратно, не би могла да осигури гаранции по отношение на качеството или достъпа на потребителите до услуги, нито пък ще донесе напредък за общия пазар. За разлика от нея, приемането на препоръка ще даде възможност да се изяснят задълженията, свързани с услугите от общ интерес, които трябва да бъдат взети предвид при прилагането на Директивата за услугите 2006/123/ЕО, приета от Парламента и Съвета на 12 декември 2006 г.

**Резултат от гласуването:**

„За“ 85

„Против“ 93

„Въздържал се“ 11

**Точка 6.7**

Изменя се както следва:

Поради тази причина е целесъобразно, както го изисква от години ЕИСК, да се дефинират на общностно ниво общи референтни критерии по отношение на услугите от общ интерес, общи стандарти (особено що се отнася до начините на управление и финансиране, до принципите и ограниченията на дейността на Общността, до независимата оценка на постигнатите от тях резултати, до правата на потребителите и ползвателите, до основния минимум задачи и задължения за обществени услуги), които да се отнасят за всички услуги от общ интерес, включително и за социалните услуги от общ интерес; тези общи стандарти следва да бъдат определени в приета по процедурата за съвместно взимане на решения рамкова директива, като по този начин се създаде общностна рамка, отразяваща специфичните им характеристики, така че да се допълни директивата за услугите в препоръки или насоки на Общността.

**Основание:**

Както се подчертава в много части от становището, и по-специално в параграф 6.5, социалните услуги от общ интерес се отличават с различни исторически традиции, голямо многообразие на ситуациите, правилата и местните, регионални или национални практики. Поради тази причина Групата на работодателите, в съответствие с възгледа, изразен от Европейския парламент, счита, че най-подходящата намеса на Общността се състои в приемането на препоръки или насоки, които напълно да защитат основните принципи на субсидиарност и пропорционалност: Една задължителна законодателна рамка на ЕС относно социалните услуги от общ интерес би наложила „подход на уравниловка“, а това е абсолютно несъвместимо със СУОИ. Една директива, която във всички случаи ще вземе като база най-ниското общо кратно, не би могла да осигури гаранции по отношение на качеството или достъпа на потребителите до услуги, нито пък ще представлява напредък за общия пазар. За разлика от нея, приемането на препоръка ще даде възможност да се изяснят задълженията, свързани с услугите от общ интерес, които трябва да бъдат взети предвид при прилагането на Директивата за услугите 2006/123/ЕО, приета от Парламента и Съвета на 12 декември 2006 г.

**Резултат от гласуването:**

„За“ 84

„Против“ 99

„Въздържал се“ 7

**Точка 6.10**

Изменя се както следва:

*ЕИСК настоятелно препоръчва приемането на препоръки или насоки на Общността ~~в специфична правна рамка, обща за социалните и здравни услуги от общ интерес, в рамките на глобален подход посредством рамкова директива за всички услуги от общ интерес.~~ Това би трябвало да позволи осигуряването на общностно ниво на съответната правна стабилност и прозрачност за СУОИ, при стриктното съблюдаване на принципа на субсидиарност и по-специално на компетенциите на местните и регионалните органи при определянето на задачите, управлението и финансирането на тези услуги. Принципиите, залегнали в тези препоръки или насоки ~~в тази правна рамка,~~ би трябвало да бъдат в основата на позициите на ЕС при международните търговски преговори.*

**Основание:**

Както е подчертано в много части от становището, и по-специално в параграф 6.5, социалните услуги от общ интерес се отличават с различни исторически традиции, голямо разнообразие на ситуациите, правилата и местните, регионални или национални практики. Поради тази причина Групата на работодателите, в съответствие с възгледа, изразен от Европейския парламент, счита, че най-подходящата намеса на Общността се състои в приемането на препоръки или насоки, които напълно да зачитат основните принципи на субсидиарност и пропорционалност: Една задължителна правна рамка на ЕС относно социалните услуги от общ интерес би наложила „подход на уравниловка“, а това е абсолютно несъвместимо със СУОИ. Една директива, която във всички случаи ще вземе като база най-ниското общо кратно, не би могла да осигури гаранции по отношение на качеството или достъпа на потребителите до услуги, нито пък ще донесе напредък за общия пазар. За разлика от нея, приемането на препоръка ще даде възможност да се изяснят задълженията, свързани с услугите от общ интерес, които трябва да бъдат взети предвид при прилагането на Директивата за услугите 2006/123/ЕО, приета от Парламента и Съвета на 12 декември 2006 г.

**Резултат от гласуването:**

„За“ 78

„Против“ 97

„Въздържал се“ 10

**Точки 7.3, 7.4 и 7.5**

Заменя се както следва:

*„В този контекст ЕИСК припопня предложението си за създаване на независима обсерватория за оценка на икономическите и неикономически услуги от общ интерес, съставена от представители на Европейския парламент, на Комитета на регионите и представители на организираното гражданско общество от Европейския икономически и социален комитет.*

*На национално, регионално и местно ниво публичните власти трябва да включват всички заинтересовани участници: доставчици и получатели на социални услуги, социални партньори, организации от социалната икономика и организации, работещи в областта на борбата срещу изключването и др., в регулирането на социалните услуги от общ интерес във всички фази, а именно, както при организирането, така и при определянето, наблюдението и прилагането на стандартите за качество и гарантирането на тяхната рентабилност.*

*Тази обсерватория би трябвало да включва Управителен комитет, който да дефинира целите и указанията относно критериите за оценка, да определи организациите, на които да се възложат проучванията, да разглежда и изразява становището относно докладите. Към него би следвало да е прикритен Научен комитет, който да разгледа оценителната методология и да дава всякакви препоръки по отпоса. Управителният комитет би трябвало да следи докладите за оценка да бъдат представяни на обществеността и да бъдат разисквани на публични дебати във всички държави членки, с участието на всички заинтересовани страни; това предполага докладите за оценка да бъдат на разположение на всички работни езици на Европейския съюз.*

*ЕИСК предлага да се подкрепи предложената от Комисията процедура със създаването на неформална мрежа. ЕИСК би взел активно участие в тази мрежа, съставена от социални партньори и други организации на гражданското общество. Тя ще насърчава обмена на опит и информация за добри практики, особено посредством интернет форум.*

**Основание:**

Групата на работодателите подкрепя принципа на насърчаване на обмена на информация и оценка на услугите от общ интерес. Но тя се противопоставя на настоящото предложение за създаване на допълнителни обременителни и бюрократични процедури под формата на независим център за наблюдение.

**Резултат от гласуването:**

„За“ 88

„Против“ 99

„Въздържал се“ 5

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета и до Европейския парламент „За Европа в движение. Устойчива мобилност за нашия континент — Средносрочен преглед на Бялата книга за транспорта, публикувана през 2001 г. от Европейската комисия““**

COM(2006) 314 окончателен

(2007/C 161/23)

На 22 юни 2006 г. Комисията реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно: съобщение горе-поставено.

Специализираната секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която бе възложена подготовката на работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 21 февруари 2007 г. (докладчик: г-н Barbadillo López).

По време на 434-ата си пленарна сесия на 14 и 15 март 2007 г. (заседание на 15 март) Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 144 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 24 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 Общият контекст, в който бе изготвена Бялата книга за транспорта от 2001 г., се разви в много различна от предвидената насока. По-ниският от предвижданията икономически растеж, същественото покачване на цената на петрола, континенталният мащаб, който с разширяването прие ЕС, и новите технологични постижения превръщат транспорта във водещ технологичен сектор. Тези промени, заедно с постоянната терористична заплаха и развитието на модалното разпределение на транспорта, водят до необходимостта от преориентиране на транспортната политика.

1.2 При все това, основните цели на транспортната политика остават непроменени: да се постигне конкурентоспособна и устойчива мобилност на лицата и стоките, която да предлага сигурност и защита на пътниците, да опазва околната среда и да предоставя работни места от най-добро качество. Тези цели са в пълна хармония с обновената Лисабонска програма за растеж и трудова заетост, но все още не са обвързани с по-дългосрочните цели на обновената Стратегия за устойчиво развитие и предизвикателството на климатичното изменение. По-конкретно, в преразгледания текст не е заложена издържана по-дългосрочна стратегия за постигането на първата цел на устойчивия транспорт, изложена в обновената Стратегия за устойчиво развитие, а именно „отделяне на икономическия растеж от търсенето на транспортни услуги“.

1.2 а) Въпреки че подкрепя всички мерки, предложени от Комисията, за превръщането на различните транспортни методи в по-енергийно ефективни и с по-малко съдържание на въглерод, Комитетът се пита дали това ще е достатъчно в крайна сметка, за да се постигне цялостното намаление на въглеродните емисии, което е необходимо за Европа, до средата на века. Затова Комитетът насърчава Комисията да възложи изследвания на видовете мерки, които може са нужни, за да се постигне намаление в цялостното равнище на търсенето на транспортни услуги в дългосрочен план. Тук трябва да се вземат предвид подходящите сигнали за ценообразуването, както и да се преработят политиките за градоустройствено планиране, за да се насърчи предлагането на и достъпа до повече местни стоки и услуги от всякакъв вид, както и да се намали зависимостта от

превозването на хора и стоки на все по-големи разстояния. Също трябва да предвиди как да се отвори по-широко публичният дебат по тези въпроси и да се изследва как отговорните хора и фирми могат най-добре да допринесат за дългосрочната устойчивост посредством своите решения и поведение за своя транспорт и пътуване.

1.3 Територията на ЕС представя голямо многообразие по отношение на орографски, териториални и демографски характеристики. Централните държави, където претоварването на пътищата е голямо, а транзитното преминаване е натоварено, съществуват наред с много обширни периферни територии, чиито инфраструктури не са подложени на такъв постоянен натиск. Комитетът подчертава необходимостта да се въведе диференциран географски подход в транспортната политика.

1.4 ЕИСК подкрепя целите на преразглежданата Бялата книга, които се изразяват в оптимизирането на всички видове транспорт поотделно и в комбинация, като това се осъществява чрез оптимизация на свойствения за всеки един от тях потенциал, за да се постигнат по-малко замърсяващи и по-ефективни системи за транспорт, способни да гарантират устойчивата мобилност на лицата и стоките.

1.5 ЕИСК смята, че е необходимо да се подобри оперативната съвместимост на транспортните средства и да се повиши нивото на конкурентоспособност на железопътния, морския и речния транспорт, за да се увеличат ефективността и ефикасността им и следователно да се увеличи участието им в модалното разпределение, както и да се гарантира дългосрочната им стабилност. Също така смята, че публичните власти могат да стимулират координацията между различните видове транспорт.

1.6 Комитетът препоръчва за постигането на целите, поставени от Комисията, като намаляване на претоварването на пътищата, на замърсяванията, на консумацията на горива и увеличаване на безопасността по пътищата, да се има предвид междуградският автобусен превоз на пътници, поради големия му капацитет и с цел да се развие значително ролята на обществения транспорт по отношение на употребата на лични превозни средства.

1.7 Въздушният транспорт отбеляза висок растеж през последните десет години, вследствие на отварянето на пазара. Все пак, твърде неравномерното прилагане на третия пакет в държавите-членки, както и съществуващите ограничения във вътрешния пазар, предизвикват понастоящем нарушаване на условията на свободна конкуренция. Следователно трябва да се подобри функционирането на вътрешния пазар.

1.8 Липсата на вътрешен пазар за морски транспорт не позволява на ЕС да оптимизира нормативната уредба относно вътрешния трафик и по този начин да улесни вътрешната търговия, с всички негативни последици, които произтичат от това за неговото интегриране във вътрешните модални вериги.

1.9 Транспортният сектор е един от големите работодатели в ЕС. При все това липсата на персонал води до увеличаване на наемането на работници от трети страни. Това е повод да се задълбочат усилията за подобряване на обучението, привлекателността и качеството на работните места за професиите, свързани с транспорта, за младите хора. При изпълнението на тази задача социалните партньори са призовани да играят важна роля.

1.10 Общата транспортна политика трябва да продължи да въздейства на техническата, данъчна и социална хармонизация, свързана с всеки вид поотделно и в съвкупност, с цел създаване на рамка за постигане на истински равни условия на конкуренция.

1.11 Подобряването на качеството на услугите е от съществено значение, за да станат различните видове транспорт по-привлекателни за потребителя. Комитетът посреща със задоволство вниманието, което е оказано в рамките на средносрочния преглед на Бялата книга на правата на потребителите във всички видове транспорт, с отделяне на особено внимание на лицата с ограничена подвижност, но като се имат винаги предвид характерните особености на всеки вид транспорт.

1.12 Защитата на видовете транспорт трябва да бъде приоритетна цел; затова мерките за безопасност би трябвало да обхващат всички транспортни средства и съответната инфраструктура, като едновременно трябва да се избягва ненужният контрол, да се зачитат човешките права и правото на личен живот на потребителите.

1.13 Транспортният сектор е голям консуматор на енергия от изкопаеми горива. Следователно, намаляването на зависимостта по отношение на изкопаемите горива трябва да бъде приоритет наред с намаляването на емисиите на въглероден двуокис  $\text{CO}_2$ . За постигането на тези цели трябва да се разработи програма за научни изследвания и развойна дейност с осигуряване на необходимите за нея финансови средства. Тази програма трябва да бъде в състояние да стимулира използването на алтернативните източници на енергия, основно в градския транспорт, и прилагането на политика с диференциален подход, по-специално в областта на данъчното облагане, която да благоприятства за прилагането на нови технологии, съобразени с опазването на околната среда.

1.14 Инфраструктурите представляват необходимата за развитието на вътрешния транспортен пазар материална мрежа; нейната оптимизация трябва да отговаря на две предизвикателства — да се намали преговарването на пътната мрежа и да се увеличи достъпността чрез мобилизирането на всички финансови източници.

1.15 „Транспортните инфраструктури, по-специално в градските зони, би трябвало да допринасят за развитието на обществения транспорт. Инвестиционната политика би трябвало постепенно да ограничава мястото, отделяно на транспорта с лични превозни средства.“

## 2. Въведение и предложение на Комисията

2.1 Бялата книга за транспорта на Комисията, публикувана през 1992 г. под заглавие „Бъдещото развитие на единната транспортна политика“<sup>(1)</sup>, имаше за основна цел създаването на единен транспортен пазар, улеснявайки мобилността изобщо, посредством отварянето на пазара. За десет години целите бяха постигнати в общи линии, с изключение на железопътния сектор.

2.2 През септември 2001 г. Европейската комисия публикува нова Бяла книга, озаглавена „Европейската транспортна политика до 2010 г.: часът на истината“<sup>(2)</sup>, която предложи 60 мерки за възстановяване на баланса между превозните средства, премахване на трудно проходимите места, поставяне на потребителите в центъра на транспортната политика и управление на последиците от глобализацията.

2.3 За да ускори взимането на решения и да провери постигнатите резултати, Бялата книга от 2001 г. предвиждаше механизъм за преразглеждане, въз основа на който Комисията трябваше да представи план с определени цели, да изготви общ отчет за 2005 г. за прилагането на мерките, съдържащи се в Бялата книга, и в случай на нужда да внесе промени. Резултатът е Съобщението на Комисията, което е и предмет на настоящото становище.

2.4 Подходът в средносрочния преглед на Бялата книга, наред с други аспекти, се основава на преориентирането на търсенето към по-екологичните видове транспорт, в частност що се отнася до транспорта на дълги разстояния, до транспорта в градските зони и в натоварените коридори. Наред с това всички видове транспорт трябва да бъдат по-екологични, по-сигурни и ефективни от енергийна гледна точка.

2.5 Съобщението на Комисията „За Европа в движение — Устойчива мобилност за нашия континент“ беше изготвено въз основа на осъществените през 2005 г. консултации. При тях се посочи основната роля, която играе транспортът за икономическия растеж, както и необходимостта от актуализиране на политическите мерки.

2.6 Глобалните цели на транспортната политика остават същите: постигане на конкурентоспособна и устойчива мобилност на лицата и стоките, която да предлага сигурност и защита на пътниците, наред с повишаване на качеството на работните места и при спазване на изискванията на околната среда. Тези цели са в пълна хармония с обновената Лисабонска програма за растеж и трудова заетост и с обновената Стратегия за устойчиво развитие.

<sup>(1)</sup> COM(92) 494, 2.12.1992 г.: „Бъдещото развитие на единната транспортна политика“. (Бел. пр.: Неофициален вътрешен превод на заглавието).

<sup>(2)</sup> COM(2001) 370, 12.9.2001 г.: „Европейската транспортна политика до 2010 г.: часът на истината“ (Бел. пр. Неофициален вътрешен превод на заглавието).

2.7 За постигането на тези цели иновациите се явяват един от най-важните механизми: разработването на интелигентни транспортни системи, основани на комуникацията, на технологично по-развити двигатели, позволяващи подобряване на енергийната ефективност, както и насърчаването и използването на алтернативни горива.

2.8 Но ключовият елемент в средносрочния преглед на Бялата книга е комбинираният транспорт, с други думи ефективното използване на различните видове транспорт — самостоятелно и комбинирано, което ще доведе до оптимално и устойчиво използване на ресурсите. Този подход е най-сигурната гаранция едновременно за постигане на висока степен на мобилност и опазване на околната среда.

### 3. Общи бележки

3.1 Съгласно позициите, изразени в становището относно Бялата книга от 19 юни 2002 г., и позициите, съдържащи се в настоящото становище относно средносрочния преглед, ЕИСК отбелязва недвусмислено, че развитието на транспортния сектор и на икономическия, политически и социален контекст на ЕС водят до възникването на необходимостта от ефикасна и незабавна адаптация на единната политика по отношение на промените, настъпили през този период, и по отношение на предвижданото бъдещо развитие.

3.2 Също така подкрепя политиките, насочени към засилването на технологичния потенциал с цел намиране на новаторски решения, които директно да допринасят за европейските приоритети по отношение на конкурентоспособността, сигурността, околната среда и социалната политика.

3.3 Контекстът се различава съществено от предвидения при изготвянето на Бялата книга за транспорта през 2001 г.: икономическият растеж бе по-нисък от очаквания, геополитическото напрежение, поскъпването на петрола, последствията от разширяването на ЕС, глобализацията, новите технологични достижения, постоянната терористична заплаха и промяната в модалното разпределение. ЕИСК посреща с интерес съобщението на Комисията, доколкото то предполага адаптиране на транспортната политика на ЕС към новата ситуация, която трябва да обхване бъдещия растеж и политики.

3.4 Средносрочният преглед на Бялата книга от 2001 г. не е резултат единствено от вече описания променен контекст, а представлява също отговор на необходимостта от обновяване на транспортната политика на ЕС. Прегледът на Бялата книга трябва с еднаква настойчивост да се вписва в транспортна политика, насочена към оптимизиране на всички видове транспорт чрез процеси, които да ги направят по-конкурентни, устойчиви, обществено печеливши, с грижа за околната среда и сигурни, като тяхната устойчивост се основава на тясната им връзка с икономическия прогрес и растеж и на необходимата координация между различните средства, която може да бъде осъществена единствено от публичните власти.

3.5 Освен това е препоръчително транспортът да бъде подчинен на областта, свързана с опазване на околната среда, изразено в понятието „устойчив транспорт“, с еднаква сила при различните видове транспорт. Трябва обаче да се отбележи, че

изследванията, включени от Комисията в част трета на приложение II към съобщението относно транспорта и околната среда, не са разделени по видове автомобилен транспорт, за да се разграничат общественият транспорт и транспортът с лични превозни средство. Такава парадигма би показала отрицателните последици, които най-вече интензивното и неограничено използване на автомобила оказва върху пренатоварването на пътищата, сигурността, потреблението на електроенергия и други.

3.6 ЕИСК счита, че е уместно да противопостави на продължаването на тази транспортна политика една по-реалистична позиция, в смисъл:

a) да се направят по-гъвкави нормативните процеси по разработването на системи за морско плаване и за железопътен транспорт, основани на регулираната конкуренция като средство за засилване на ефективността и ефикасността;

b) последиците от автомобилния превоз в резултат на претоварването на пътното движение и на замърсяването, най-вече по причина на частните автомобили, заедно с непрекъснатия растеж, предвиден от Комисията през периода 2000-2020 г., трябва да станат предмет на специфични мерки за решаване на тези проблеми, за да се намали отрицателното въздействие от подобен растеж (нови инфраструктури, технологии и т.н.);

в) общественият транспорт на пътници е от основно значение за постигането на резултатите — цел на тези политики;

г) точно определяне на последиците от търговските превозни средства с по-малко от 3,5 тона за сигурността, околната среда, условията на труд и икономиката.

3.7 Следователно е необходимо да се засили ефективността и ефикасността, както на морския и речния, така и на железопътния транспорт, като се укрепват условията за конкурентоспособността на тези сектори. За тези цели би трябвало да се засили координацията и интермодалността между различните видове транспорт, като се предприемат необходимите мерки, за да може автомобилният транспорт да продължи да предоставя услуги с подходяща гъвкавост и адекватни цени.

3.7(a) Според Комитета досега проведените изследвания са недостатъчни, поради това, че не разглеждат пряко основната цел, приета в обновената стратегия за устойчиво развитие, а именно за разделяне на икономическия растеж от търсенето на транспортни услуги. Освен това те не се спират на последиците от предизвикателството на климатичното изменение и равнището на намаление на въглеродните емисии, което е необходимо за следващите 50 години. Като има предвид нарастващата мобилност в последните 50 години и очевидно продължаващия апетит за още по-голям ръст в придвижванията (в Европа, но и още повече в развиващия се свят), Комитетът сериозно се съмнява, че ще бъде възможно да се постигне необходимото намаление на въглеродните емисии от транспортния сектор, за да се избегне климатична катастрофа, като просто се насърчава повече енергийна ефективност в различните видове транспорт и оптимизиране на баланса между тях, независимо от това, че тези цели са много желани. Комитетът смята, че Комисията трябва спешно да възложи изследвания на видовете мерки, които може да са нужни в скоро време, за да не се насърчава нарастването на

търсенето на все повече мобилност. Тук трябва да се включват подходящи сигнали за ценообразуването и подходящи политики за градоустройствено планиране, за да се насърчи предлагането на повече местни стоки и услуги от всякакъв вид, които отговарят на желанията на хората, без да ги карат да пътуват на все по-големи разстояния, за да ги удовлетворят. Също трябва да предвиди как да се отвори по-широко публичният дебат по тези въпроси и да се изследва как отговорните хора и фирми могат най-добре да допринесат за дългосрочната устойчивост посредством своите решения и поведение за своя транспорт и пътуване.

3.8 Транспортната политика трябва да залага на качеството, на сигурността, на опазването на околната среда и на ефикасността на транспорта и да гарантира свободата на избора на потребителя, по такъв начин, че той да може да избира най-подходящия за нуждите си транспорт. Транспортът трябва да постигне равнище на икономическо покритие, което да е социално устойчиво, без да забравя в случая задълженията като обществена услуга, правото на свободно движение, заложено в Договорите.

3.9 Разпределението на населението в ЕС е неравномерно. Ако средната гъстота на населението е 116 жители на км<sup>2</sup>, разликите варират от 374 жители на км<sup>2</sup> в Нидерландия до 15-21 жители на км<sup>2</sup> в скандинавските страни. Гъстотата на градското население, изчислена в проценти, спрямо общия брой на населението, също варира за отделните държави: средната стойност за Европа е 80 %, като градското население достига 97,2 % в Белгия и 59,9 % в Гърция. Трябва да се отбележат проблемите, които поставя в селските райони съществуването на потребители, които нямат възможност да избират транспорта.

3.10 ЕИСК иска да подчертае необходимостта да се въведе диференциран подход в географски план в транспортната политика. Действително, ЕС е територия твърде многообразна по отношение на орографски, териториални и демографски характеристики. Съществуват централни държави, където нивото на концентрация е високо, а транзитното преминаване на товарно, наред с много обширни или разположени в селски райони периферни територии, чиито инфраструктури не са подложени на такъв постоянен натиск. Тези два модела изискват различен и специфичен подход в областта на общата транспортна политика.

3.11 Към тази проблематика се добавят и проблемите на периферните държави, отдалечени от големите населени и производствени центрове. По-високите цени на транспорта при тях водят до оскъпяване на производството и на търговията с техните продукти като негативен ефект вследствие на отдалечеността. Следователно, ЕИСК счита, че подобряването на достъпността би трябвало да бъде един от приоритетните инструменти, за да се увеличи капацитетът на конкурентност на дадена държава или регион и за да се подобри териториалното сближаване.

3.12 Както в съобщението на Комисията, така и Бялата книга за транспорта от 2001 г. има нужда от повече конкретност, а именно: а) не се виждат ясни анализи от икономически, финансов и бюджетен характер във връзка с проблематиката, която трябва да бъде решена; б) транспортната политика не дава на регулираната конкуренция средишната роля, която тя самата ѝ определя; в) би следвало при изследванията за околната среда и други изследвания да се развие по-подробно разделението по видове и специалности с цел да се анализират ефектите и мерките за евентуално коригиране.

ЕИСК смята за необходимо започването на консултации, които след разглеждане на проблемите да определят конкретни инициативи, които в бъдеще да доведат до сближаване и устойчивост на транспорта в ЕС.

3.13 Съобщението на Комисията отбелязва, че по-голяма част от описаните в Бялата книга мерки са били приети или предложени, като описание на тези мерки и оценка на въздействието им са били представени в приложение 3, което не фигурира в съобщението. ЕИСК отправя искане да се включи подробен списък на приетите мерки в хронологичен ред и на тяхното въздействие или да се посочи изрично Интернет адрес, където те са публикувани.

#### 4. Специфични бележки

4.1 С цел да се направи систематичен анализ на съобщението за средносрочния преглед на Бялата книга от 2001 г., по-долу ще бъдат изложени основните аспекти по отношение на които ЕИСК счита, че е необходимо да се направят конструктивни коментари, като се следва структурата на съобщението.

##### 4.2 Устойчива мобилност в рамките на вътрешния пазар: връзка между европейските граждани

4.2.1 В Съобщението се твърди, че „вътрешният пазар на ЕС е основният наличен инструмент за създаването на процъфтяващ транспортен сектор, допринасящ за растежа и заетостта. Както за това свидетелстват авиационният, телекомуникационният и други сектори, процесът на либерализация на вътрешния пазар стимулира иновациите и инвестициите, за да се предоставят по-добри услуги на по-ниски цени. Транспортният сектор като цяло може да постигне същия успех“. В сектора на въздушния транспорт резултатите доведоха до по-голям избор за потребителите и до по-изгодни тарифи.

4.2.2 Автомобилен транспорт: за да се анализира обективно проблемът с шосейния транспорт, трябва да се разграничат неговите видове и подвидове. Действително е уместно да се отбележи, че автомобилният транспорт представлява основата на европейския транспорт; така той съставлява 44 % от общия превоз на стоки и 85 % от превоза на пътници. Броят на превозните средства<sup>(3)</sup> в ЕС се разпределя по следния начин: 212 000 000 частни превозни средства, 719 400 автобуса, 30 702 000 камиона, 25 025 000 превозни средства с две колела. Тези цифри ясно показват коя е основната причина за големите проблеми с претоварването на пътната мрежа и със замърсяването на околната среда.

4.2.2.1 В Съобщението не се споменава междуградският автобусен превоз на пътници, като по този начин се нанася сериозна вреда на решението за пренасочване на пътници с частни превозни средства към този вид транспорт, който все пак би генерирал ползи и икономии от всякакъв вид — свързани със сигурността, с опазването на околната среда, с използването на земята, с гъвкавостта и т.н. ЕИСК счита, че би трябвало да се отчита този вид транспорт, за да се постигнат поставените цели. Следователно, това изисква изготвянето на нормативни разпоредби, които да позволят развитието на „регулираната конкуренция“, по такъв начин, че да могат да се създадат услуги за редовен шосеен междуградски превоз на пътници. Създаването на тези услуги трябва да бъде съобразено със законите за публичността и за конкуренцията в държавите-членки на Европейския съюз.

<sup>(3)</sup> Енергия и транспорт в изображения 2005 г., Генерална дирекция „Енергетика и транспорт“ към Европейската комисия (Бел. пр. Неофициален вътрешен превод на заглавието).

4.2.2.2 Комисията проучва възможностите за намаляване на прекомерните разлики в нивата на облагане на горивата за автомобилния транспорт, вместо да разгледа този проблем в глобална перспектива с провеждането на единна данъчна политика за всички видове транспорт, която да не санкционира нито един от тях, за да се гарантира равнопоставеност в отношението.

4.2.3 Железопътен транспорт: след 1970 г. пазарният дял на железопътния транспорт отбеляза понижение от 10 % на 6 % за превоза на пътници и от 21 % на 8 % за превоза на товари. Влаковете за международен превоз на товари преминават през ЕС със средна скорост едва 18 км/ч. Основните предизвикателства, с които се сблъскват железниците са конкурентоспособността им спрямо останалите видове транспорт, оперативната съвместимост на различните системи и специализирането им при определени пътни потоци.

4.2.3.1 ЕИСК счита, че засилването на конкурентоспособността на железопътния транспорт е единственото средство за постигане на нивото на желаната ефикасност и следователно за повишаване на търсенето на този вид транспорт, възстановявайки по този начин дългосрочната му стабилност, което предполага задълбочено преразглеждане на достиженията на правото на ЕС по отношение на този транспорт и прилагането им в държавите-членки.

4.2.3.2 При все това, както вече посочи в становището си относно Бялата книга за транспорта от 2001 г. (4), ЕИСК приема благосклонно прилагането на принципа за „регулирана конкуренция“ по отношение на услугите от общ икономически интерес, какъвто е случаят с колективния шосеен и колективния железопътен транспорт на пътници, които, както е отбелязано в член 16 от Договора за Европейски съюз, са от съществено значение за стимулирането на социалното и териториално сближаване.

4.2.4 Въздушен транспорт: рамката за либерализиране на вътрешния авиационен пазар, създадена от регламентите (СЕЕ) № 2407/92, 2408/92 и 2409/92 — „трети пакет“, спомогна за промяната на въздушните транспортни услуги, като ги направи по-ефективни и достъпни. Все пак, различното приложение на третия пакет в отделните държави-членки и съществуващите ограниченията на въздушните услуги в рамките на Общността, предизвикват нарушаване на условията на свободна конкуренция (различни изисквания за отдаване на лиценз за експлоатация, отношение на дискриминационен принцип относно дестинациите към трети страни, дискриминация на въздушните компании на принципа на национална принадлежност и др.). Следователно е необходимо да се преразгледа функционирането на вътрешния пазар и да се направят съответните уточнения, за да не се допусне евентуално нарушаването на условията на свободна конкуренция и да се допълни нормативната рамка на ЕС.

4.2.5 Морски транспорт: повече от 90 % от транспорта между Европа и останалия свят минава през морските пристанища; 40 % от вътрешноевропейския транспорт се осъществява по морски път. Морският транспорт и в частност морският транспорт на къси разстояния (крайбрежно морско плаване) познаха растеж, подобен на този на автомобилният превоз на товари и предлагат големи възможности за развитие, като се има

предвид обсега на европейското крайбрежие след разширяването. ЕИСК смята, че е необходимо Комисията да осъществява контрол над морския транспорт и да предприеме необходимите мерки за адаптиране към това развитие (5).

4.2.5.1 Липсата на вътрешен морски транспорт, дължаща се на факта, че съобразно международните нормативни документи в сила, пътуването по море между държавите-членки се смята за външно, пречи на ЕС да оптимизира регламентирането на вътрешния трафик и да опрости вътрешната търговия. Всичко това оказва отрицателни последици по отношение на интегрирането на този вид транспорт във вътрешните модални вериги.

4.2.5.2 ЕИСК смята, че е наложително да се постигне по-добра интеграция на пристанищните услуги, като предварителна мярка преди разработването и провеждането на единна политика по отношение на морския транспорт, която ще допринесе за развитието на „морските магистрали“ и ще създаде благоприятни условия във всяка логистична верига за по-ефективно и конкурентоспособно морско крайбрежно плаване.

#### 4.3 Устойчива мобилност на гражданите: надеждност, сигурност и безопасност на транспорта

4.3.1 Условия на наемане на работа: транспортът е един от основните работодатели в ЕС, като осигурява 5 % от работните места в него, но равнищата на заетост са в процес на стабилизация. В някои сектори, като железопътния и автомобилният транспорт, съществува липса на квалифициран персонал, което води до увеличаване на работната ръка от трети страни. ЕИСК споделя идеята на Комисията относно необходимостта от увеличаване на усилията за подобряване на образованието и на качеството на работните места на работещите в този сектор, с цел да се направят по-атрактивни професиите, свързани с транспорта, така че младите да изберат този сектор.

4.3.1.1 За постигането на тези цели, ще е необходимо да се разработят програми за обучение, съобразени с характеристиките и нуждите на всеки отделен вид транспорт (начална квалификация и преквалификация), които да бъдат ръководени от социалните партньори, както и да се осигури съответното финансиране.

4.3.1.2 Що се отнася до социалните норми за автомобилен транспорт, трябва да се запази равнопоставеността в отношенията между работниците, били те наемни или самонаети, причина поради която Директива 2002/15/ЕО от 11 март 2002 г., отнасяща се до разпределението на работното време на лицата, осъществяващи транспортни дейности и по-конкретно за автомобилния транспорт, трябва да се приложи директно за самонаетите работници, без да се чака предвиденият преходен период, тъй като поставените с тази директива цели са да се осигури безопасността по пътищата, да се избегне нарушаването на условията на свободна конкуренция и да се наложат по-добри условия на труд.

По същите причини както споменатите по-горе би трябвало в различните нормативни актове, свързани с автомобилния превоз на стоки, да се включат търговските превозни средства с по-малко от 3,5 тона, които извършват специализиран транспорт.

(4) ОВ С 241, 7.10.2002 г.

(5) Вж. Становище по собствена инициатива на ЕИСК относно „Достъпа до Европа по море в бъдеще: какви промени могат да се очакват и как да бъдат предвидени“. ОВ С 151, 28.6.2005 г. (Бел. пр.: Неофициален вътрешен превод на заглавието).



4.3.2 Права на пътниците: засилването на правата на потребителите е основно за подобряването на качеството на услугите при различните видове транспорт (между които честотата, точността, удобството на всички категории за потребители, безопасността, избягването на свърхпродажбата на билети, тарифната политика и обезщетенията и др.). Комитетът насърчава това да се осъществи възможно най-скоро и при другите видове транспорт, но естествено като се отчетат характеристиките на всеки един от тях, и по-специално на онези видове транспорт, които трябва да използват споделени инфраструктури.

4.3.2.1 Комитетът посреща с радост особеното внимание, оказано по повод ревизията на Бялата книга, на лицата с ограничена мобилност по отношение на достъпа им до транспорт и условията за транспорт. В същото време иска да подчертае, че условията за достъп не се отнасят единствено до отделните видове транспорт, бил той въздушен, морски, речен, железопътен или автомобилен, а и до специфичните проблеми, които изпитват тези лица при прекачването от един вид транспорт на друг.

4.3.3 Безопасност: въвеждането на широк набор от правила доведе до подобряване на безопасността на всички видове транспорт, и в частност във въздушния и морския транспорт, за което свидетелства изготвянето на черен списък на несигурните въздушни компании и създаването на европейски агенции за всички видове транспорт (Европейска агенция за морска сигурност, Европейска агенция за въздушна сигурност и Европейска агенция за железопътна сигурност), с изключение на шосейния транспорт. Освен това, за постигането на поставената цел за намаляване наполовина на пътните произшествия, трябва да се разработи единна политика за безопасност по пътищата, в рамките на която да бъде установен единен режим за класификация на нарушенията и на санкциите, паралелно с установяването на „европейско разрешително по точки“, с ефективно отнемане на точки за всяко нарушение във всяка една държава-членка.

4.3.3.1 Но не трябва да се забравя, че техническият прогрес, новите концепции за превозните средства, взаимодействието превозно средство — инфраструктура (познато като „eSafety“) и подобряването на инфраструктурите, като се премахнат „черните точки“, са също елементи, които могат да допринесат за подобряването на безопасността по пътищата.

4.3.3.2 ЕИСК изтъква, че е необходимо да се разграничат статистиките за пътните произшествия в зависимост от вида транспорт, в частност тези, които включват частните превозни средства, доколкото именно последните отбелязват най-висок процент на произшествия.

4.3.4 Сигурност: след събитията от 11 септември 2001 г., сигурността на въздушния транспорт беше засилена. Комитетът смята, че след атентатите в Мадрид и Лондон и постоянната терористична заплаха, охраната на всички транспортни средства и инфраструктури трябва да бъде приоритетна цел на Съюза. За това трябва да се увеличат изискванията за безопасност по отношение на всички видове транспорт и на интермодалните вериги. Във всеки случай, ще е необходимо при осъществяването на всякакъв вид контрол и при прилагането на изискванията за безопасност да се избягват ненужните и скъпи операции и да се опазва правото на личен живот на потребителите.

4.3.5 Градски транспорт: Комисията предлага да се публикува Бяла книга за градския транспорт, чиято приоритетна стратегия трябва да бъде стимулирането на колективния транспорт, както и да съдържа списък на успешните практики. Също така, както Комитетът вече посочи в становището си относно Бялата книга за транспорта от 2001 г., ще бъде необходимо да се осъществят

нови инвестиции и да се изготви нов транспортен план, за да се подобри качеството на обществения транспорт в големите агломерации, където претоварването на пътищата е високо, в насоката на инициативата CIVITAS или проекта TranSURban<sup>(6)</sup> и тематичната стратегия за градската околна среда<sup>(7)</sup>. За тази цел ще е необходимо да се заделят повече финансови средства от европейските фондове, като се зачита изцяло принципът на субсидиарност, тъй като градският транспорт е естествено правомощие на местните и регионални органи на управление. Във всеки случай, тези мерки ще бъдат непълни, ако не се провежда политика за градския транспорт, която да позволява и улеснява включването на частната инициатива в предоставянето на услуги за колективен градски транспорт на пътници, която от своя страна ще допринесе за освобождаването и оптимизирането на държавните средства.

#### 4.4 Транспорт и енергия

4.4.1 Транспортът е един от основните потребители на енергия. Неговият дял е около 70 % от общата консумация на петрол в ЕС, като автомобилният транспорт със своите 60 % е най-големият консуматор, главно заради автомобилния парк на частни лица — повече от 465 превозни средства за туризъм на 1000 жители. Въздушният транспорт представлява около 9 % от общото потребление на петрол, а железопътният — приблизително 1 %. Лоялната конкуренция между различните видове транспорт изисква да се облага по еднакъв начин консумацията на петрол. Ето защо е целесъобразно да се проучи възможността за премахване на освобождаването от данък върху керосина.

4.4.2 Следователно приоритетите трябва да бъдат намаляването на зависимостта по отношение на природните горива, както и намаляването на емисиите на CO<sub>2</sub>. За постигането на тези цели Комисията определя 26 % потенциал за енергийно спестяване за транспорта до 2020 г.<sup>(8)</sup> и смята за необходимо разработването на програма за научни изследвания и развойна дейност, за която да бъдат осигурени необходимите финансови средства и която да допринесе за стимулирането на използването на алтернативни енергийни източници<sup>(9)</sup>, по-специално по отношение на градския надземен транспорт.

4.4.3 За да се засили внедряването на новите технологични постижения, позволяващи да се ограничат емисиите на CO<sub>2</sub> и зависимостта по отношение на петрола, трябва да се провежда диференцирана транспортна политика и по-точно по данъчните въпроси, по такъв начин, че да подпомага придобиването и използването на тези нови технологии, които са в състояние да намалят замърсяването и да увеличат икономията на енергия, както и създаването на специфично дизелово гориво за обществения транспорт, на базата на ограничено данъчно облагане за по-екологичните превозни средства (Евро IV и за в бъдеще Евро V), по примера на това, което се прави при други видове транспорт. Разглеждането на въпросите свързани с опазването на околната среда не трябва да се основава на данъчни санкции, а напротив, да дава предимство на онези видове транспорт, които прилагат новите технологии, свързани с намаляването на замърсяването и икономията на енергия.

<sup>(6)</sup> TranSURban (Развитие на транспортни системи за градските райони), проект с подкрепата на ЕС в рамките на INTERREG III, (програма за междурегионално сътрудничество).

<sup>(7)</sup> Вж. Съобщението на комисията относно Тематична стратегия за градската околна среда — COM(2005) 718, 11.1.2006 г. (Бел. пр.: Неофициален вътрешен превод на заглавието).

<sup>(8)</sup> Съобщение на Комисията: „План за действие за енергийна ефективност: осъществяване на потенциала“ — COM (2006) 545. (Бел. пр.: Неофициален вътрешен превод на заглавието).

<sup>(9)</sup> Вж. Становище по собствена инициатива на ЕИСК относно „Развитие и стимулиране на алтернативните енергийни източници за пътният транспорт в ЕС“, ОВ С 195, 18.8.2006 г., стр. 75. (Бел. пр.: Неофициален вътрешен превод на заглавието).

#### 4.5 Оптимизация на инфраструктурите

4.5.1 Трансевропейските транспортни мрежи предоставят материалните инфраструктури за развитието на вътрешния транспортен пазар; във всеки случай, тяхното развитие не е еднакво в целия ЕС и не всички инфраструктури са засегнати от проблемите на пренатоварването.

4.5.2 Комитетът се присъединява към идеята за съмодални логистични вериги като по-ефективно решение за пренатоварените коридори, които ще позволят да се оптимизира използването на транспортната инфраструктура вътре в различните видове транспорт и между тях, каквито са: използването на трансалпийски тунели, железопътни коридори и интермодални видове транспорт.

4.5.3 Отново трябва да се подчертае проблемът за отдалечеността на някои отдалечени или крайно отдалечени региони и държави. За да могат тези отдалечени от центъра на ЕС зони да се възползват пълноценно от вътрешния пазар, от първа необходимост е да се довършат трансевропейските транспортни мрежи в предвидените срокове. За тази цел трябва да се увеличат фондовете, предвидени в бюджета на ЕС за изграждането на тези мрежи, по-специално на свързаните с най-натоварените трансгранични връзки (Комисията посочва като примери пропускателната способност на Пиринеите, връзките между Испания, Франция и Алпите). Подобряването на достъпността, най-накрая, води до подобряване на конкурентоспособността и до по-добри перспективи за регионално развитие.

4.5.4 Паралелно с предишните бюджетни увеличения ЕС трябва да залага решително на налагането на система за смесено финансиране за предоставянето на инфраструктури, предлагайки стабилност и юридически гаранции на частните капитали при изграждането и експлоатацията на транспортните инфраструктури.

#### 4.6 Интелигентна мобилност

4.6.1 Както вече беше посочено, интелигентните транспортни системи допринасят за по-ефикасното и рационално използване на инфраструктурите и следователно за намаляването на произшествията и на пренатоварването, както и за опазването на околната среда.

4.6.2 Европейската спътникова система за навигация Галилео, която ще започне да функционира през 2010 г., ще предостави бъдещи приложения за всички видове транспорт при налагането на новите технологии на борда на превозното средство, като „интелигентното превозно средство“<sup>(10)</sup>, програмата SESAR,

която ще допринесе за подобряване на въздушния трафик в единното европейско небе, и не на последно място системата ERMTS, която ще увеличи оперативната съвместимост между националните железопътни мрежи.

4.6.3 ЕИСК се присъединява изцяло към подхода за комбиниран транспорт, като отговор на транспорта на глобализацията и отварянето на световните пазари. Неговото развитие ще наложи адаптация на инфраструктурите, по начин, позволяващ развитието на взаимовръзките, които ще позволят осигуряването на непрекъснатост на транспорта и ще избегнат закъсненията и прекъсванията в логистичната верига. Стимулирането на комбинирания транспорт ще позволи да се засилят всички видове транспорт, в частност тези, които могат да бъдат вторично използвани.

#### 4.7 Световен мащаб

4.7.1 ЕИСК припомня това, което вече посочи в становището си относно Бялата книга от 2001 г.<sup>(11)</sup>, а именно, че транспортната политика на международно ниво е част от търговската политика, а дори в някои аспекти, от общата външна политика и политиката на сигурност (ОВППС). Поради това смята, че в тази област Европейската комисия трябва да разполага с определените ѝ от договорите правомощия за преговаряне при сключването на международни търговски споразумения, с цел, в рамките на мандата, поверен ѝ от Съвета, да може да представлява, където това е възможно, целия ЕС в областта на транспорта пред всички международни организации, компетентни по въпросите на транспортната политика. Освен това би следвало тези правомощия да включват преговарянето от името на държавите-членки при сключването на споразумения в областта на транспорта с трети страни.

4.7.2 В допълнение Комитетът смята от първостепенна важност да се пристъпи към опростяване на митническите формалности по такъв начин, че, без да се понижи качеството на услугата<sup>(12)</sup>, те да нямат отрицателни последици върху нейната цена, както и да се гарантират принципите, съдържащи установяване на вътрешни граници в ЕС чрез предвидените за тази цел споразумения, като Шенгенското споразумение или последвалите го.

Брюксел, 15 март 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(10)</sup> Съобщение относно инициативата за интелигентно превозно средство — „Привличане на общественото внимание към информационните и комуникационни технологии в услуга на по-интелигентни, по-сигурни и по-чисти превозни средства“ — COM(2006) 59final. (Бел. пр.: Неофициален вътрешен превод на заглавието).

<sup>(11)</sup> ОВ С 241, 7.10.2002 г.

<sup>(12)</sup> Виж Становище на ЕИСК относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета, с което се определя програма за действие за митниците в Общността“ (Митници 2013) — ОВ С, 30.12.2006 г., стр. 78. (Бел. пр.: Неофициален вътрешен превод на заглавието).

## ПРИЛОЖЕНИЕ

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

Следният текст от преразгледаното Проектостановище беше отхвърлен в полза на изменение, прието от Асамблеята, въпреки че получи поне една четвърт от гласовете:

**Точка 4.6.4**

По отношение на логистиката на превоза на товари, ЕИСК предлага да се заменят временните ограничения на движението, наложени от националните власти, с ограничения, които може да координира ЕС. За това е необходимо да се приеме нормативна уредба на Общността в тази област — мярка, която трябва да върви ръка за ръка с определянето на минимална трансевропейска пътна мрежа, която, незасегната от подобни ограничения, би позволила осигуряването на непрекъснат автомобилен превоз.

**Резултат от гласуването:**

82 гласа „за“ изменение на точката, 72 гласа „против“ и 9 гласа „въздържал се“.

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно програма на Общността за етикетиране за енергийна ефективност на канцеларско оборудване“**

COM(2006) 576 final — 2006/0187 (COD)

(2007/C 161/24)

На 19 октомври 2006 г. Съветът реши, в съответствие с член 175, параграф 1 на Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложението горе-поставено.

Специализирания отдел „Транспорт, енергетика, инфраструктура, информационно общество“, натоварен със задачата да подготви работата на Комитета в тази област, прие своето становище на 21 февруари 2007 г. Докладчик: г-н Voles.

На 434-ата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 март 2007 г. (заседание от 15 март 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище с 83 гласа „за“ и 2 „против“.

## 1. Заключение и представяне

1.1 ЕИСК приветства новото споразумение със САЩ за продължаване на координирането на програмите за поставяне на етикети за енергийната ефективност „Енергийна звезда“ [Energy Star] за втори срок от пет години, както и усилията на Комисията за въвеждане на по-строги технически спецификации за офисното оборудване в съответствие с технологическия прогрес и по по-гъвкав начин. ЕИСК се съгласява с Предложението да се преработи Регламент (ЕО) 2422/2001, който адаптира програмата на Общността „Енергийна звезда“ към новото споразумение, със следните забележки.

1.2 Докато регистрацията в базата данни на „Енергийна звезда“ е необходима предпоставка за участие в търг в САЩ, в Предложението се говори само за насърчаване на използването на изискванията за енергийна ефективност, които не са по-малко строги от тези на „Енергийна звезда“, при открити търгове за закупуване на офисно оборудване. ЕИСК предлага да стане по-задължително изискването при всички открити търгове за закупуване на офисно оборудване да се включва условието продуктът да е сертифициран от „Енергийна звезда“.

1.3 В ЕС съществуват няколко схеми за поставяне на етикети за енергийната ефективност, като екомаркировка, екодизайн и много национални етикети. Комисията се опита да координира програмите за етикетиране в Общността без видими резултати. ЕИСК призовава Комисията да координира по-ефективно тези програми за етикетиране, за да не се объркват потребителите.

1.4 Обществото знае твърде малко за символа на „Енергийна звезда“ и затова ЕИСК призовава да се запази задължението както за Комисията, така и за държавите-членки да популяризират символа и да позволят финансирането на неговото рекламиране от съответните програми за енергийната ефективност, като „Интелигентна енергия — Европа“ и кампанията „Устойчива енергия — Европа“.

1.5 ЕИСК призовава за преразглеждането на състава на Съвета на Европейската общност по „Енергийна звезда“ (СЕОЕЗ) като съвещателен орган, така че в него да се включат представители

на всички държави-членки и на заинтересованите организации на работодатели и служители.

1.6 ЕИСК призовава Комисията да увеличи подкрепата си за технологическия развой, който води до повече енергийна ефективност на офисното оборудване, посредством VII Рамкова програма и други програми за подкрепа на научноизследователската дейност и иновации.

1.7 Комисията и държавите-членки би трябвало да следят за това дали продуктите отговарят на изискванията за регистрация като извършват необходимите проверки и тестове и публикуват резултатите от тях, положителни или отрицателни, като по този начин биха увеличили доверието в етикета „Енергийна звезда“.

## 2. Въведение

2.1 Предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно програма на Общността за етикетиране за енергийна ефективност на офисно оборудване преработва Регламент (ЕО) № 2422/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 6 ноември 2001 г. <sup>(1)</sup>, който определя подробните правила за програмата за етикетиране за енергийна ефективност на офисно оборудване (включително компютри, монитори, принтери, фотокопирни машини и факсове) със символа „Енергийна звезда“. Европейският съюз се присъедини към Програмата Енергийна звезда, която действа в САЩ от 1992 година и разпространи в други страни, чрез споразумение със САЩ от 19 декември 2000 г. ЕИСК прие своето становище за този регламент през 2000 г. <sup>(2)</sup>.

2.2 Комисията беше определена за управляващ орган, отговорен за прилагането на програмата „Енергийна звезда“. С Регламент (ЕО) № 2422/2001 беше създаден Съветът на Европейската общност по „Енергийна звезда“ (СЕОЕЗ) като съвещателен орган, съставен от представители на производителите, експертите, търговците, потребителите и защитниците на околната среда в държавите-членки, за да оценява осъществяването на програмата и да предлага нови технически спецификации за намаляване на потреблението на енергия от офисното оборудване.

<sup>(1)</sup> ОВ L 332, 15.12.2001 г.

<sup>(2)</sup> ОВ C 204, 18.7.2000 г.

2.3 В своето Съобщение относно прилагането на програмата „Енергийна звезда“ в Европейската общност в периода 2001-2005 година от 27.3.2006 г., Комисията предложи подновяване за още пет години на споразумението със САЩ по програмата „Енергийна звезда“, което изтичаше през юни 2006 г., на основание на това че:

- енергийната ефективност е една от основните стълбове на енергетиката, както е определено в Зелената книга на енергийна ефективност на Комисията;
- офисното оборудване има основен дял в потреблението на електрическа енергия в сектора на услугите и в домакинствата, и този дял постоянно нараства;
- „Енергийна звезда“ е средство за координиране на усилията на Общността и
- държавите-членки за повишаване на енергийна ефективност и предоставя рамка за координация със САЩ, Япония, Корея и други ключови пазари;
- тъй като повечето производители може да се очаква да се придържат към техническите изисквания, които са установени от Програмата Енергийна звезда, тя ще допринесе съществено за намаляването на енергийното потребление на целия сектор;
- доброволния характер на Програмата Енергийна звезда е подходящо допълнение към задължителното етикетироване на продукти с енергийни етикети, които са наложени от Директиви 92/75/ЕО и 2005/32/ЕО на изискванията за екодизайн, и носи по-голяма прозрачност на пазарите.

2.4 Новото споразумение бе одобрено от Съвета на 18 декември 2006 г. и бе подписано във Вашингтон на 20 декември 2006 г. Като предвижда по-строги технически изисквания за продуктите, основната промяна в него е въвеждането на спецификации за енергийно потребление не само в режим на готовност, но и в други важни режими, по-специално в режим включен. В Приложение В на Споразумението са включени строги и иновативни изисквания за компютри, монитори и оборудване за образи (фотокопирни машини, принтери, скенери и факсове), които биха могли да направят спестявания до 30 TWh в ЕС-27 през следващите три години, според оценки на СЕОЕЗ.

2.5 СЕОЕЗ предложи за новия период програмата „Енергийна звезда“ да се прилага по-ефективно и да позволява по-бързо адаптиране на техническите спецификации към технологичното развитие и промените на пазара. Опростяването на програмата „Енергийна звезда“ би трябвало да доведе до спестявания както за администрацията на Общността, така и за държавите-членки.

2.6 С Предложението за Регламент се внасят изменения в следните членове от Регламент 2422/2001:

- Член 6: Популяризиране на символа. Комисията предлага да се премахне задължението държавите-членки и Комисията да популяризират символа, тъй като програмата е доброволна и популяризирането му е в интерес на производителите.
- Член 8: СЕОЕЗ няма вече да изготвя доклад за навлизането на пазара на продукти с „Енергийна звезда“. За това ще се обявява търг. Също така Комисията няма да бъде задължена

да информира Съвета и Европейския парламент относно дейностите на СЕОЕЗ, тъй като цялата информация е налична на интернет портала на СЕОЕЗ на Комисията;

- Член 10: Работен план. Комисията и СЕОЕЗ съвместно ще изготвят работен план за три години, чието прилагане ще бъде наблюдавано и за което ще се публикува материал поне веднъж годишно.
- Член 11: Подготвителни процедури за преразглеждане на техническите критерии. Комисията и СЕОЕЗ могат да поемат инициативата за промяна в Споразумението и, в частност, в общите технически спецификации. Намалени са задълженията на СЕОЕЗ относно преразглеждането на техническите спецификации.
- Член 13: Осъществяване. Този член се отменя, защото държавите-членки нямат задължения, съгласно които от тях да се изисква да докладват на Комисията.

### 3. Общи забележки

3.1 ЕИСК приветства решението на Съвета да продължи програмата „Енергийна звезда“ и да сключи ново партньорско споразумение със САЩ. При увеличаването се количество и използване на канцеларско оборудване, повишаването на неговата енергийна ефективност е правилният път да съкрати растежа в потреблението на електричеството. Затова ЕИСК поддържа усилието на Комисията за въвеждане в новото споразумение на по-строги технически изисквания за различните категории офисно оборудване, в съответствие с технологичния напредък.

3.2 В своето становище относно Регламент ЕО № 2422/2001, Комитетът подчерта нуждата от периодичното осъвременяване на споразумението, чрез повишаване на спецификациите за енергийна ефективност, в съответствие с технологичното развитие, и това изискване остава в сила и за новата програма „Енергийна звезда“.

3.3 Докато регистрацията на базата данни на Енергийна звезда е необходима предпоставка за участие в търг в САЩ, няма такова изискване в ЕС. Комитетът приветства факта, че Регламентът задължава Комисията и публичните институции на национално ниво да прилагат изискванията за енергийна ефективност, които са поне толкова строги, колкото тези, които са установени в Енергийна Звезда за открити търгове за закупуване на канцеларско оборудване. Комитетът очаква Комисията сама да даде пример и да прилага тези изисквания в откритите търгове, които организира, включително при тези, по които има помощ за развитие от Общността.

3.4 Програмата „Енергийна звезда“ на ЕС е една от многото програми за поставяне на етикети за енергийна ефективност на продукти, много от които също така обхващат офисно оборудване, като екоетикетите на Общността, екодизайн и националните етикети, като например Nordic Swan [Нордически лебед], шведския ТСО, немския Blue Angel [Син ангел] и други. Очевидно Комисията се е опитала да съчетае „Енергийна звезда“ с други системи за етикетироване от Общността, но без видими резултати. Затова ЕИСК призовава Комисията да се опита да

координира по-ефективно тези дейности, за да сравнява, координира и използва общите технически спецификации, така че потребителите и ползвателите да имат по-ясен поглед към енергийните и екологичните стандарти на предлаганите продукти и да не се озадачават от твърде многото етикети, разположени върху продуктите. ЕИСК призовава съответните органи на държавите-членки да разглеждат внимателно спецификациите на „Енергийна звезда“, когато е подходящо.

3.5 Споразумението предполага перспективни и динамични насърчителни дейности, за да знаят потребители и ползвателите повече за символа. ЕИСК смята, че постигнатите резултати от Комисията и държавите-членки са недостатъчни. Има много малко публично познаване на символа и това в същност не влияе на избора при закупуването на канцеларско оборудване, което от своя страна кара по-малко инициативни производители да го представят. Нито потребителя, нито бизнеса или организации на работодателя са въввлечени в неговото представяне. Комитетът следователно призовава за възстановяването на задължението на Комисията и държавите-членки да представят символа и за засилване на неговото представяне. ЕИСК препоръчва тези дейности да могат да се финансират от проекти по програмата „Интелигентна енергийна Европа“, кампанията „Устойчива енергия — Европа“ и други програми.

3.6 На страницата [www.eu-energystar.org](http://www.eu-energystar.org) може да се намери енергиен калкулатор за примерни отделни изчисления, на производителите би трябвало да се подсказва да включват данни за спецификациите по „Енергийна звезда“ в инструкциите за използване на оборудването по най-ефективния начин по отношение на енергийния разход.

#### 4. Забележки и особени наблюдения

4.1 В своя сегашен състав СЕОЕЗ не представлява по съответстващ начин организациите на работниците и работодателите, заинтересованите НПО и всички държави-членки. Затова Комитетът иска от Комисията да го състави наново, за да го направи възможно най-прозрачен и представителен.

4.2 Комисията би трябвало да подкрепя повече технологичното развитие за по-взискателни спецификации за енергийна ефективност като използва и програмите за научно-изследователската дейност и иновации, особено Седма рамкова програма.

4.3 В тази връзка трябва да се направи по-ясно разграничение между символа на „Енергийна звезда“ на по-старото оборудване и този на оборудването, което отговаря на по-строгите критерии, които се въвеждат с Приложение В на новото Споразумение. В някои схеми за етикетиране се поставя датата на одобрение на спецификациите. Комитетът препоръчва това да се обсъди с партньорите от САЩ.

4.4 Комисията би трябвало редовно да публикува информация за спестяванията, направени в резултат от прилагането на по-строгите изисквания за енергийната ефективност на офисното оборудване по програмата „Енергийна звезда“, и да дава специфични примери за спестената от публичния сектор, бизнеса и домакинствата енергия.

4.5 Споразумението за „Енергийна звезда“ предвижда партньорите да следят дали продуктът съответства на изискванията за регистрация. Затова регламентът би трябвало да включи задачите, които трябва да се извършат от държавите-членки във връзка с това наблюдение, както и ръководните насоки за провеждането му. Няма документи на Комисията, които да предоставят информация за проверки или наблюдение на регистрираните в базата данни продукти. Ако съществуват такива данни, те трябва да се предоставят на разположението на сървъра на Програмата; ако не съществуват, би било полезно оборудването да се тества и резултатите да се публикуват. Ако това не се направи, ще се снижи доверието в символа.

4.6 ЕИСК препоръчва да се запази първоначалното задължение на Комисията да изготви и предостави на Европейския парламент и на Съвета доклад относно наблюдението на енергийната ефективност на офисното оборудване и да предложи допълващи програмата мерки преди края на петгодишната валидност на Споразумението.

Брюксел, 15 март 2007 г.

Председател на  
Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и Съвета относно прилагане на правилата за конкуренция в железопътния, автомобилния и вътрешноводния транспорт“**

COM(2006) 722 окончателен — 2006/0241(COD)

(2007/C 161/25)

На 12 декември 2006 г., вторник, Съветът реши, в съответствие с член 171 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложението горе-поставено.

Специализираната секция „Транспорт, инфраструктури и информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 21 февруари 2007 г. Докладчик: г-н SIMONS.

На 434-ата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 март 2007 г. (заседание на 15 март), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище с 81 гласа „за“ и 1 глас „въздържал се“:

## 1. Въведение

1.1 В контекста на Европа на гражданите опростяването и изясняването на общностното право е от съществено значение, за да стане то по-ясно и по-достъпно за обикновените граждани, като по този начин им се предлагат нови възможности и им се позволява да прилагат специфичните права, които то им предоставя. Тази цел не може да бъде постигната, докато множество многократно и често пъти съществено изменяни разпоредби се намират разпръснати — една част трябва да се търсят в първоначалния акт, а друга — в последващите изменящи го актове. Следователно е необходимо да се извърши значителна проучвателна работа, изискваща сравняването на редица различни актове, за да се идентифицират действащите правила. Поради това кодифицирането на често изменяните правила е необходимо за яснотата и прозрачността на общностното право.

1.2 Целта на настоящото предложение е да се извърши кодифициране на Регламент (ЕИО) № 1017/68 на Съвета от 19 юли 1968 г. относно прилагане на правилата на конкуренцията в сектора на железопътния, автомобилния и вътрешноводния транспорт. Новият регламент ще замени различните актове, включени в него. Настоящото предложение запазва напълно същността на кодифицираните актове и се ограничава до обединяването им, като внася единствено формални промени, изисквани от самата работа по кодифицирането.

## 2. Бележки

2.1 Въпреки че предложението спазва стриктно разпоредбите на параграф 2, ЕИСК смята за неотложно да постави въпроса дали настоящата редакция на член 5, параграф 2 не е остаряла. В действителност, посоченият период — „в шестмесечен срок след датата на присъединяване“ за споменатите държави (Австрия, Финландия, Швеция и десетте страни, които се присъединиха по-късно „ан блок“) отдавна е изтекъл. Член 5,

параграф 2 би имал смисъл, само в случай че въпросните споразумения, решения и съгласувани практики все още представляват предмет на разглеждане или на обсъждане от европейска институция, което би следвало най-напред да се провери.

2.2 Във всеки случай, би следвало да се използва точната формулировка на член 81, параграф 1 от Договора, тъй като в обхвата на член 81, параграф 1 могат да попадат само споразумения „между предприятия“, а не всички споразумения, както и само решения „на сдружения на предприятия“, а не всички решения.

2.3 ЕИСК използва този случай, за да напомни отново на европейските институции, че може да възникнат сериозни недоразумения, свързани с изготвянето на политиката в тази област, в резултат от обединяването на морския транспорт и вътрешноводния транспорт под наименованието „воден транспорт“, какъвто е случаят със средносрочния преглед на Бялата книга за европейската транспортна политика, със законодателната и работна програма на Европейската комисия за 2007 г., програмата на германското председателство на Съвета, включително многогодишната програма на германското, португалското и словенското председателства или с провеждащото се в момента обсъждане в Европейския парламент на предложението на Комисията относно отговорността при злополука при превоз на пътници по воден път. Правната рамка на вътрешните водни пътища и плавателните съдове за движение по вътрешни водни пътища е напълно различна от тази на морското корабоплаване на къси и дълги разстояния. Настоящото предложение посочва правилна рамка в политически аспект, която в миналото се оказва ефективна, по-конкретно рамката на вътрешния транспорт, която може да се приложи и по отношение на железопътния, автомобилния, вътрешноводния транспорт, както и комбинацията от тези видове транспорт.

Брюксел, 15 март 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS