

Официален вестник

C 175

на Европейския съюз

Година 50

Издание на български език

Информация и известия

27 юли 2007 г.

Известие №	Съдържание	Страница
	III Подготвителни актове	
	Европейски икономически и социален комитет	
	436-ата си пленарна сесия, проведена на 30 и 31 май 2007 г.	
2007/C 175/01	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 92/84/ЕИО относно сближаването на акцизните ставки на алкохола и алкохолните напитки COM(2006) 486 окончателен	1
2007/C 175/02	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета относно Статистическата програма на Общността за 2008-2012 г.“ COM(2006) 687 окончателен — 2006/0217(COD)	8
2007/C 175/03	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно тримесечни статистически данни за свободните работни места в Общността COM(2007) 76 окончателен	11
2007/C 175/04	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1059/2003 относно установяване на обща класификация на териториалните единици за статистически цели (NUTS) във връзка с присъединяването на България и Румъния към Европейския съюз“ COM(2007) 95 окончателен — 2007/0038 (COD)	13
2007/C 175/05	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Вътрешен пазар на услугите — изисквания по отношение на пазара на труда и защита на потребителите“	14
2007/C 175/06	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно стандарти за качество на съдържанието, процедури и методи на оценки на социалното въздействие от гледна точка на социалните партньори и другите участници от гражданското общество	21
2007/C 175/07	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент и Европейския икономически и социален комитет за изпълнението на Директива 1997/7/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 1997 г. относно защитата на потребителите по отношение на дистанционни договори COM(2006) 514 окончателен	28



Цена: 18 EUR

(Продължава на вътрешната корица)

2007/C 175/08	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета за изменение на Директива 78/855/ЕИО на Съвета относно сливанията на акционерни дружества и Директива 82/891/ЕИО на Съвета относно разделянето на акционерните дружества по отношение на изискванията за доклад от независим експерт при сливане или разделяне“ COM(2007) 91 окончателен — 2007/0035 (COD)	33
2007/C 175/09	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент № 11 относно премахване на дискриминацията при определяне на транспортните тарифи и условия в изпълнение на член 79, параграф 3 от договора за създаване на Европейската общност и на Регламент (ЕО) № 852/2004 на Европейския парламент и на Съвета относно хигиената на храните“ COM(2007) 90 окончателен 2007/0037 COD	37
2007/C 175/10	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета относно монтирането на устройствата за осветяване и светлинна сигнализация на колесни селскостопански или горски трактори“ COM(2007) 192 окончателен — 2007/0066 (COD)	40
2007/C 175/11	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно износ и внос на опасни химични вещества COM(2006) 745 окончателен — 2006/0246 (COD)	40
2007/C 175/12	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно пускането на пазара на продукти за растителна защита“ COM(2006) 388 окончателен — 2006/0136 COD	44
2007/C 175/13	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2003/87/ЕО с цел включване на авиационни дейности в схемата за търговия с квоти за емисии на парников газ в рамките на Общността“ COM(2006) 818 окончателен — 2006/0304 (COD)	47
2007/C 175/14	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно предложение за регламент на Съвета относно специфични правила по отношение на сектор плодове и зеленчуци и за изменение на някои регламенти COM(2007) 17 окончателен — 2007/0012 (CNS)	53
2007/C 175/15	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно предложение за директива на Европейския парламент и Съвета за изменение на Директива 2006/66/ЕО относно батерии и акумулатори и отпадъци от батерии и акумулатори във връзка с изпълнителните правомощия, предоставени на Комисията COM(2007) 93 окончателен — 2007/0036 (COD)	57
2007/C 175/16	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предиизвикателствата и шансовете за ЕС в контекста на глобализацията“	57
2007/C 175/17	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга — Осъвременяване на трудовото право за посрещане на предиизвикателствата на XXI век“ COM(2006) 708 окончателен	65
2007/C 175/18	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно предложение за препоръка на Европейския парламент и на Съвета относно създаване на Европейска квалификационна рамка за учене през целия живот COM(2006) 479 окончателен 2006/0163 (COD)	74
2007/C 175/19	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Стратегия на ЕС относно намаляване на вредите, свързани с употребата на алкохол COM(2006) 625 окончателен	78

2007/C 175/20	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно общите правила за експлоатация на въздушните транспортни услуги в Общността (преработено) COM(2006) 396 окончателен — 2006/0130 (COD)	85
2007/C 175/21	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Европейската политика в областта на безопасността по пътищата и на професионалните водачи — сигурни и безопасни места за паркиране	88
2007/C 175/22	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Бъдещо законодателство в областта на електронния достъп“	91



III

(Подготвителни актове)

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

436-АТА СИ ПЛЕНАРНА СЕСИЯ, ПРОВЕДЕНА НА 30 И 31 МАЙ 2007 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 92/84/ЕИО относно сближаването на акцизните ставки на алкохола и алкохолните напитки

СОМ(2006) 486 окончателен

(2007/С 175/01)

На 26 септември 2006 г. Съветът реши, в съответствие с член 93 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложение горепоставено.

Специализираната секция „Икономически и валутен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 19 април 2007 г. Докладчик: г-н Iozia.

На 436-ата си пленарна сесия, проведена на 30 и 31 май 2007 г. (заседание от 30 май 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище с 78 гласа „за“ и 10 гласа „против“, без гласове „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Комитетът смята, че би било погрешно ставката да се коригира автоматично с процента на инфлацията в ЕС-15 от 1992 г. насам, като се има предвид, че през 1995 г. към Съюза се присъединиха три нови държави, на 1 май 2004 г. — други десет и на 1 януари 2007 г. — още две.

1.2 Комитетът смята, че за да се постигне желаната хармонизация в ЕС-27, би трябвало да се разгледа въпроса за приемане на максимална акцизна ставка: това е със сигурност една мярка, която дава перспектива за ефективна борба с контрабандата и измамите и сближаването на данъчните ставки, като по този начин се улеснява установяването на действителен единен пазар. Постепенното хармонизиране е начинът, по който да се защитят интересите на потребителите — на които не трябва да се гледа като на контрабандисти само поради това, че те купуват алкохолни напитки там, където са по-евтини.

1.3 Комитетът препоръчва изрично да се забрани на държавите-членки да добавят към нормалните митнически и ДДС режими други форми на данъчно облагане на потреблението — които, както установи Съдът на Европейските общности⁽¹⁾, държавите-членки понякога наричат „данък на Общността“.

(¹) C-437/97 Evangelischer Krankenhausverein Wien (EKW).

1.4 По мнение на Комитета, в предложението не е достатъчно обосновано защо е избран член 93 от Договора за правно основание, позволяващо на Съвета да приема мерки за хармонизиране на националното законодателство по фискалните въпроси с единодушие. Като се дава възможност на държавите-членки свободно да определят свои собствени ставки над минималната, с това предложение в действителност не се постига никакво хармонизиране.

1.5 Комитетът смята, че Европейската комисия неправилно омаловажава предложението, като по този начин оправдава отсъствието на оценка на въздействието и съгласуване със заинтересуваните страни. По време на изслушване, състояло се в Комитета, всички участници не само се обявиха против предложението на Комисията, но и я призоваха в бъдеще да извършва цялостна оценка на въздействието.

1.6 Комитетът иска предложението да бъде оттеглено и призовава Комисията в нейната бъдеща работа да актуализира позоваването на кодовете от Комбинираната номенклатура, определени в Директива 92/83, както и да преразгледа методиката на класифициране.

2. Предложение на Комисията

2.1 В Предложението за Директива на Съвета за изменение на Директива 92/84/ЕИО относно сближаването на акцизните ставки на алкохола и алкохолните напитки, се определят минимални акцизни ставки върху алкохола и различните категории

алкохолни напитки. Член 8 от директивата задължава Комисията да извършва периодични проверки и да представя доклад и при необходимост, предложение за изменение.

2.2 Разискванията след доклада, представен от Комисията на 26 май 2004 г., в който тя направи заключението, че е необходимо по-голямо сближаване на минималните акцизни ставки в различните държави-членки, за да се гарантира правилно функциониране на вътрешния пазар и да се предотвратят измамите и контрабандата, които бяха улеснявани от различните режими в държавите-членки, доведе до инициативата, породена от призива на Съвета към нея „да излезе с предложение за коригиране на минималните акцизни ставки, за да се избегне намаляване на реалната стойност на минималните ставки на Общността, като се предвидят преходни периоди и дерогации за онези държави-членки, които биха били затруднени да повишат ставките си“. Съветът допълни още, че „Комисията трябва да внимателно да отчете общата политическа чувствителност по този специален въпрос“.

2.3 Затова Комисията предлага да се измени Директивата като:

— се ревалоризират минималните ставки за алкохола, междинните продукти и бирата в съответствие с инфлацията от 1993 г. до 2005 г., която е от порядъка на 31 % и това да влезе в сила от 1 януари 2008 г.;

— се предоставят преходни периоди до една година за онези страни, които следва да увеличат ставката си с повече от 10 % и до две години — за онези, които трябва да я увеличат с над 20 %;

— се удължи срокът на процедурата на преразглеждане по член 8 от Директивата от две на четири години.

2.4 Главна цел на предложението, както поиска Съветът, е да се възстанови реалната стойност на ставките до равнището им от 1992 г. — стойност, която Комисията смята, че „ще гарантира функционирането на вътрешния пазар без фискални граници“.

3. Забележки

3.1 При липсата на оценка на въздействието, Комитетът реши да изслуша за себе си мнението на сдруженията на производителите, потребителите и търговските съюзи. В хода на изслушването участниците говореха с един глас, че са озадачени от предложението за директива. Някои организации отбелязаха също така, че с това предложение би се увеличило още повече неравностойното третиране на алкохолните напитки — в явен ущърб за онези, които подлежат на облагане с акциз. От друга страна, производителите на напитки, които не подлежат на облагане с този данък, призоваха сегашната структура, която освен това е определена в споразуменията за общата селскостопанска политика — да остане непроменена.

3.2 Участниците в изслушването ⁽²⁾ се съгласиха също така, че социалните и здравни аспекти следва да бъдат взети под внимание, но не трябва да определят облагането с данъци. Същевременно те призоваха за подкрепа на кампанията за „отговорна консумация“, за да се ограничат рисковете от злоупотреби — искане, което Комитетът одобрява. Беше подчертано също така, че европейската индустрия е водеща в световен мащаб и има значителен принос в БВП на Европа и в пряката и косвената заетост.

3.3 На пръв поглед предложението за изменение на директивата изглежда рутинна мярка, с която просто се коригират числените стойности, за да се отчете инфлацията от 1993 г. насам. То обаче разглежда изключително сложен и чувствителен въпрос, който показва, че националните политики и интереси не са готови в голяма степен да дадат път на фискално сближаване на Общността. Комитетът е изразявал неколкократно желанието си за започване на процес на хармонизиране на фискалните политики, което е от жизнено важно значение, за да могат потребителите да се възползват от преимуществата на единния пазар.

3.4 На заседанията на ЕКОФИН на 7 и 28 ноември 2006 г., на които това предложение беше една от точките в дневния ред, отново започнаха нескончаемите дискусии между държавите-членки, като в много отношения пресъздадоха положението от 1992 г., довело до директивата, която успя единствено да определи минимални ставки и не предложи възможност за определяне на общ подход за хармонизиране и сближаване на акцизите.

3.5 Едно по-подробно разглеждане разкрива наистина големи различия в ставките в отделните държави-членки. В доклада от 26 май 2004 г. се описват мерките, приложими към различни категории в тогавашните 25 държави-членки и страни-кандидатки Румъния и България ⁽³⁾, които станаха държави-членки на ЕС от 1 януари 2007 г. Разликите между най-ниските и най-високите ставки са от порядъка на 1 100 %!

3.6 Ето някои примери: за виното границите на вариране са били от 0 до 273 еуро; за шумящите вина — от 0 до 546 еуро на хектолитър; за бирата — от 0,748 на градус Plato ⁽⁴⁾, което отговаря на EUR 1,87 до EUR 19,87 на хектолитър/градус алкохол; за непенливите и пенливи междинни продукти от EUR 45 до 497 на хектолитър; за чист алкохол от EUR 550 до 5 519 на хектолитър, което отговаря на EUR 220 до EUR 2 210 на хектолитър за 40-градусовите алкохолни напитки.

⁽²⁾ CEPS — The European Spirits Organisation [Европейската организация на производителите на спиртни напитки]; AICV — The Association of Cider and Fruit Wine [Асоциацията на производителите на сайдер и други плодови вина]; The Brewers of Europe [Пивоварите на Европа]; Comité Européen des Entreprises Vins [Европейския комитет на винарските предприятия].

⁽³⁾ Виж Допълнението: графиките, публикувани от Комисията на 26 май 2004 г. в предложението ѝ за Директива на Съвета, за изменение на Директива 92/84/ЕИО относно сближаването на акцизните ставки на алкохола и алкохолните напитки.

⁽⁴⁾ Според безплатната он-лайн енциклопедия Уикипедия, градусът Plato е измерителна единица за определяне на **плътността** на разтвори. Скалата на Plato се използва по-специално в пивоварната индустрия, заради лесното ѝ ползване. Плътноста на един **разтвор**, измерена с градуса Plato, се определя като еквивалент на измерената плътност в тегло/тегловни проценти на **воден разтвор на захароза**. С други думи, ако един литър **неферментирала бира** има съдържание равно на 12 градуса Plato, плътността на въпросния екстракт (или захарта, разтворена в неферментиралата бира) е равна на литър от разтвора, съдържащ 12 % тегло/тегловни проценти захароза, която е близка до относителното тегло на водата на 1 кг/л и на **морското равнище** и при температурата на околната среда. В нашата проба се съдържат около 120 грама екстракт.

3.7 Ревалоризирането на минималната ставка, както се предлага от Комисията, би намалило разликата в ставките, използвани в различните страни, от 1 100 % до някъде между 800 % и 1 000 %. Твърдението, че тази мярка ще гарантира функционирането на вътрешния пазар, звучи меко казано дръзко. Комитетът предлага като ефективно решение да се въведе не само минимална ставка, но и максимална ставка — това е мярка, която ще осигури перспектива на борбата срещу контрабандата и измамите.

3.8 Също така неубедително е настойчивото твърдение, че коригирането на минималните ставки с процента на инфлация няма да увеличи реалната стойност. За да се предоставят попълни данни, Комисията трябваше да представи динамичен модел за начина, по който акцизите са действали в държавите-членки, като се започне от годината, в която предложението за хармонизиране беше описано в Бяла книга, а именно 1985 г. Истината е, че това доведе, с едно или две изключения, до увеличаването на реалната стойност на акцизите в държавите-членки, веднага щом изтече дерогацията, предоставена на някои страни. Комитетът критикува всички национални практики да се добавят други форми на облагане към акцизите, като понякога те се назовават „данък на Общността“.

3.9 Този факт се потвърди от проучване, поръчано от самата Комисия⁽⁵⁾, от което става ясно, че всички, с изключение на три държави-членки са повишавали размера на своите акцизи ежегодно или веднъж на няколко години.

3.10 Същото проучване, което взе предвид еластичността на търсенето в отговор на цените, показва, че ако минималните ставки бъдат коригирани в съответствие с инфлацията:

— от промяната в процентите би имало значителна полза за спиртните напитки — така би станало по-специално в скандинавските страни, но също така и в Обединеното кралство и Ирландия;

— при относително висока еластичност на цените, увеличаването на консумацията на спиртни напитки би била по-голямо в сравнение с допускането за кръстосана ценова еластичност (съотношението между търсенето на някои видове продукти и цената на други категории продукти)⁽⁶⁾, що се отнася до алкохолните напитки с висок градус;

— при голяма еластичност основните губещи биха били при бирата и виното — скандинавските страни биха понесли значителни загуби в консумацията на вино, а в Германия, Белгия, Франция и Люксембург би спаднала консумацията на бира.

3.11 Би било интересно да се сравни това проучване, което беше ограничено в рамките на ЕС-15, с ефекта от промяната на минималните ставки в новия ЕС, състоящ се от 27 държави-членки.

⁽⁵⁾ Customs Associates Ltd, Study on the competition between alcoholic drinks — Final report — February 2001 [Проучване на конкуренцията при алкохолните напитки — Окончателен доклад — февруари 2001 г.]

⁽⁶⁾ Кръстосаната ценова еластичност по отношение на цената показва степента на конкуренция между напитките.

3.12 Комитетът се пита дали Комисията трябва да пропъжжи да изпълнява чисто административна роля по тази, както беше заявено, изключително деликатна тема или дали вместо това да не направи предложения, в някои случаи в диалог с държавите-членки, за ефективно смекчаване на значителните нарушения на конкуренцията, което се получава при поддържането на такъв фрагментиран данъчен режим.

3.13 Друг аспект, който Комисията напълно е пренебрегнала при изготвянето на предложението за изменение на директивата, е, че в Европейската общност с 12 държави-членки, през 1992 г. разликата в доходите на глава от населението не е била такава, че да превърне действащите ставки в утежнение. В Европа на 27-те, където равнищата на заплатите и пенсиите са толкова различни, да се продължи да се облага със същата ставка в новите и старите държави-членки представлява несправедлива мярка, която засяга само по-скромните доходи. За домакинства, в които има работещи и пенсионери, чиито месечни заплати и пенсии не са по-високи от EUR 100 до EUR 150, и които вече са пострадали от увеличението на акцизите за алкохола с между 50 % и 400 %, едно допълнително повишение от 31 % би се отразило несъмнено неблагоприятно на консумацията. Именно поради настъпилите междуременно присъединявания на нови държави-членки към Съюза, който понастоящем се е увеличил с 12 нови държави-членки, Комитетът смята, че не е правилно да се приложи автоматично коригиране с инфлационния процент, отчетен в ЕС-15 след 1992 г.

3.14 С много редки изключения, предложената система противоречи на всички антиинфлационни политики, прилагани от държавите-членки, които преди известно време премахнаха, там където такива съществуваша, механизмите, с които се индексираха заплатите и пенсиите с процента на инфлация. Комисията не обяснява задоволително защо този механизъм трябва да бъде запазен само за данъците и акцизите.

3.15 Комитетът напротив смята, че настоящият режим е изцяло непригоден за целта и определя коригирането с процента на инфлация (в ЕС на 12-те, 25-те или 27-те?) като ненужна наказателна мярка, в частност за най-ниските доходи, както се явяват всички форми на косвено данъчно облагане, което изяжда от нетния доход на данъкоплатеца.

3.16 Както умерената консумация на вино е част от културата и историята на някои държави-членки, така са други видове алкохолни напитки за други европейски народи. На този въпрос, с всички произтичащи от него последици, трябва да се гледа в по-широка перспектива.

3.17 Комитетът уважава решението на някои страни да приемат твърда фискална политика спрямо алкохола и тютюна, вероятно заради злоупотребата, специално при младежите. Някои държави-членки показаха ясно, че в техните фискални политики трябва да се отчита общественото здраве. Независимо от това, решенията, които те са взели, не могат да повлияят на избора и мотивацията на други държави-членки.

3.18 В това отношение Комитетът вече изрази своята позиция в подробно становище ⁽⁷⁾, в което подчерта, че: „Най-добро средство за справяне със злоупотребата са образованието, информацията и програмите за обучение, насочени на първо място към онези, които злоупотребяват с алкохола.“

3.19 По мнение на Комитета, не са спазени изискванията на член 93 от Договора, който дава право на Съвета да взема решения с единодушие по мерките за хармонизиране на данъчните режими, за да се осъществи или подобри функционирането на вътрешния пазар в рамките на член 14. Факт е, че с увеличаването на минималните ставки не се допринася за хармонизирането, а само се определя едно минимално равнище, което всяка държава-членка може да реши да повиши толкова, колкото желае. Фактът, че действителните размери са се отклонили много повече, отколкото е приета Директива 92/84/ЕИО, показва, че не може да бъде постигнато хармонизиране чрез директива от този тип.

4. Борба с измамите и контрабандата

4.1 Една неблагоприятна последица от големите различия в данъчното облагане, освен че се затруднява нормалното функциониране на вътрешния пазар, е силната тенденция за избягване на данъците — или частично, като те се плащат в друга държава-членка, различна от тази на крайната консумация, или изцяло, като се внасят стоки от трети страни или се пренасочват стоките, докато са транзитни и данъците се отсрочват.

4.2 С въвеждането на електронната търговия се създаде друга област на потенциални данъчни измами, като се има предвид невъзможността да се наблюдават он-лайн продажбите и липсата на координирана политика за борба с измамите, свързани с акциза върху алкохола, тъй като някои държави-членки не считат това за проблем и на него се обръща почти изключително внимание само в областите с най-високото данъчно облагане.

4.3 С разширяването външните граници на ЕС достигнаха до страни, в които данъчните равнища са далеч по-ниски от средните за ЕС и потенциалът за измами нарасна експоненциално. В някои от тези страни се шири корупция, като в някои случаи участват и самите митнически органи. Още повече трябва да се засилят мерките за борба с контрабандата и ако се приеме увеличение на акциза в предлаганата форма, маржовете на печалбата за международните контрабандисти биха станали дори още по-големи.

4.4 Още през 1992 г. ЕС взе решение да се справи с проблема с измамите със стоки, подлежащи на облагане с акциз и публикува Директива на Съвета 92/12/ЕИО от 25 февруари 1992 г. относно общия режим за продукти, подлежащи на облагане с акциз и държането, движението и мониторинга на такива продукти. Тъй като тя не постигна голям успех, през 2004 г. беше изменена с Директива 2004/106/ЕО на Съвета от 16 ноември 2004 г., за изменение също така и на Директива 77/799/ЕИО относно взаимопомощта между компетентните

органи на държавите-членки в областта на прякото данъчно облагане, определени акцизи и облагането на застрахователните премии.

4.5 По този въпрос Комитетът, в едно от своите становища ⁽⁸⁾, заявява, че за да се води успешно борбата с измамите, „е необходимо да се модернизира, укрепи, опрости и да се направи по-ефективен инструмент за административно сътрудничество и обмен на информация между държавите-членки за акцизите“.

4.6 В същото становище се изтъква още факта, че: „Още веднъж ползите, които биха се получили от по-ефективното функциониране на единния пазар и в дадения случай от процедурите, чрез които се очаква да разкриват и да се води борба с измамите и избягването на данъчното облагане, са ограничени от желанието да се опазят националните интереси.“ И още: „Без съмнение много измамнически практики са пряко свързани с различията — понякога доста съществени, които съществуват между акцизните ставки, прилагани в различните държави-членки.“

„Комитетът се възползва от възможността да критикува ограниченията, произтичащи от принципа за единодушие, който понастоящем е водещ при повечето от решенията на Общността в областта на данъчното законодателство и подчертава още веднъж необходимостта той да бъде заменен с принципа на квалифицираното мнозинство, когато става дума за данъци, които оказват влияние върху функционирането на вътрешния пазар или причиняват нарушения на конкуренцията“.

4.7 В течение на годините Комитетът нееднократно е подчертавал следните основни концепции:

- засилване на административното сътрудничество, непрекъснат диалог между данъчните администрации, взаимопомощ, текущо и еднакво обучение за онези, които се борят с измамите, мрежи на полицейските сили и данъчните власти на сравними платформи и общо ползване на бази данни;
- подпомагане на процесите на данъчна хармонизация, както в областта на прякото данъчно облагане, така и в по-сложната област на акцизите;
- стартиране на процес на премахване на изискването за единодушие по някои фискални въпроси, като се започне с онези, които са най-лесни за изпълнение;
- премахване на модела за облагане с ДДС, който улеснява измамите и
- никакво увеличаване на данъчната тежест.

4.8 Например в Швеция през 2004 г., пътуващи или контрабандисти са внесли само бира в количество около 164 милиона литра, което представлява почти същия обем — 173 милиона литра, продаден от държавния монопол (Systembolaget) и загуба от около EUR 190 милиона еуро приходи от акцизи и ДДС. Тези покупки са се увеличили с 40 % от 2002 г. насам в резултат на премахването на специалния режим, ограничаващ

⁽⁷⁾ ОВ С 69, 21.3.2006 г. (Докладчик: г-н Wilkinson).

⁽⁸⁾ ОВ С 112, 30.4.2004 г., стр. 64 (Докладчик: г-н Pezzini).

покупките от чужбина. Смята се, че през последните две години контрабандата се е удвоила. Дания изчислява количеството бира, което пътуващите са закупили в Германия и след това внесли, на 95 милиона литра, а това, като се прибави към 10 % контрабандно внесени стоки, означава, че около 30 % от консумираната в страната бира не е била обложена с данък в Дания. През 2005 г. пътуващите са внесли във Финландия повече от 42 милиона литра, 10 % от общата консумация, като с това са причинени загуби за повече от EUR 50 милиона. Тридесет милиона литра са били внесени в Австрия от Германия и Чешката република и повече от 100 милиона в Обединеното кралство (освен големите количества, внесени чрез контрабанда) ⁽⁹⁾.

5. Структурата на акциза, налаган върху алкохолните напитки

5.1 В доклада си от 2004 г., Европейската комисия изложи някои от проблемите, идентифицирани по време на практическото прилагане на Директива 92/84/ЕИО, като изтъкна в частност три от тях:

- **на държавите-членки се разрешава да облагат пенливите и непенливи алкохолни напитки по различен начин;**
- **необходимо е да се актуализират позоваванията на кодовете в Комбинираната номенклатура в Директива 92/83/ЕИО** за определяне на категориите алкохолни напитки за целите на облагането с акциз, да се вземат предвид евентуалните изменения в тези кодове от 1992 г. насам;
- **класифицирането на алкохолните напитки в категориите, посочени в Директива 92/83/ЕИО,** е довело до различни класификации и впоследствие до различно данъчно облагане на едни същи продукти в различните държави-членки.

Брюксел, 30 май 2007 г.

5.2 По първата точка, Комисията обосновава предложението си за премахване на възможността тихите и шумящите вина да се третираат различно, като казва, че аргументите, поради които първоначално е било взето това решение, а именно че шумящите вина са луксозен продукт, вече не са валидни в същата степен. (Всъщност точно обратното важи за някои тихи вина!)

5.3 По втората точка, в член 26 от Директива 92/83 (за структурата на акциза), се казва, че кодовете по Комбинираната номенклатура, на които се позовава директивата, са тези, които са били в сила в деня на приемане на директивата (19 октомври 1992 г.). Но Комисията предлага вместо това да се правят позоваванията на най-новите кодове по Комбинираната номенклатура и бъдещите изменения да се приемат в съответствие с член 24 от Директива 92/12/ЕИО (процедура, която предвижда Комитет по акцизите, като този за енергийни продукти).

5.4 По третата точка: за да се избегне проблемът, повдигнат от много оператори, свързан с неясната редакция на директивата, в която не се посочва колко дестилиран алкохол може да се добавя към „други напитки, получени чрез ферментация“, Комисията предлага определението на алкохолна напитка за целите на облагането с акциз да стане по-малко зависимо от класификацията в Комбинираната номенклатура.

5.5 Комитетът смята, че промените, искани от операторите, за опростяване и защита на конкуренцията, са обосновани и логични. Той подкрепя по-рано направените от Комисията предложения и се пита защо тези промени не са били въведени по-рано, за да се измени Директива 92/83 в този смисъл.

5.6 Комитетът призовава да се оттегли предложението за директива, но препоръчва да се приемат предложените от Комисията изменения в Директива 92/83.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁹⁾ Oxford economics „The consequences of the proposed increase in the minimum excise duty rates for beer“ [Последиците от предложеното увеличение на минималните акцизни ставки за бирата]. Февруари 2007 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ

към Становището на Европейския икономически и социален комитет

При разискванията бяха отхвърлени следните изменения, които получиха поне една четвърт от попадените гласове:

Точка 4.6:

Заличава се:

„В същото становище се изтъква още факта, че: „Още веднъж ползите, които биха се получили от по-ефективното функциониране на единния пазар и в дадения случай от процедурите, чрез които се очаква да разкриват и да се води борба с измалките и избягването на данъчното облагане, са ограничени от желанието да се опазят националните интереси.“ И още: „Без съмнение много измалнически практики са пряко свързани с различията — понякога доста съществени, които съществуват между акцизните ставки, прилагани в различните държави-членки.““

„Комитетът се възползва от възможността да отпрати критика относно ограниченията, произтичащи от принципа за единодушие, който понастоящем е водещ при повечето от решенията на Общността в областта на данъчното законодателство и подчертава още веднъж необходимостта той да бъде заленен с принципа на квалифицираното мнозинство, когато става дума за данъци, които оказват влияние върху функционирането на вътрешния пазар или причиняват извρισване на нарушения на конкуренцията.“

Изложение на логиките:

Необходимото квалифицирано мнозинство е тема от голямо политическо значение, по която ще трябва да се постигне споразумение в бъдещия договор. Данъчната политика — след приемането на единната валута и с произтичащото от това премахване на възможността да се развиват парични политики, пригодени към икономическата ситуация на всяка страна — е единственият инструмент, който държавите-членки имат за направляване на своите политики в сферата на икономиката. Докато не се постигне още по-голям напредък към икономическо и социално сближаване, не трябва да се предлага мнозинство, дори и квалифицирано мнозинство, което да може да налага свои критерии на всички държави-членки.

Освен това, отменянето на правилото за единодушие би означавало, че някои държави, които благодарение на това правило имат възможност да поддържат ключови сектори от икономиката си (като например вино и/или бира в някои страни), биха се задължили да се съгласяват с различни сценарии за взимане на решения, губейки възможността да блокират определени политики, които противоречат на националните им интереси — възможност, от която те се възползват към настоящия момент.

Резултат от гласуването:

Гласа „за“: 21

Гласа „против“: 54

Гласа „въздържал се“: 4

Точка 4.7:

Добавя се:

„В течение на годините Комитетът нееднократно е подчертавал следните основни концепции:

- засилване на административното сътрудничество, непрекъснат диалог между данъчните администрации, взаимопомощ, текущо и еднакво обучение за онези, които се борят с измалките, мрежи на полицейските сили и данъчните власти на сравнителни платформи и общо ползване на бази данни;*
- засилване на упражняването на правата на потребителите при покупка от дистанция на всички продукти в рамките на вътрешния пазар;*
- подпомагане на процесите на данъчна хармонизация, както в областта на прякото данъчно облагане, така и в сложната област на акцизите;*
- стартиране на процес на премахване на изискването за единодушие по някои фискални въпроси, като се започне с онези, които са най-лесни за изпълнение, в рамките на една съгласувана европейска фискална политика;*
- премахване на модела за облагане с ДДС, който улеснява измамите и*
- никакво увеличаване на данъчната тежест.“*

Изложение на мотивите:

Основание 1: Следва да се разграничи — поне формално — понятието за максимална ставка от понятията за хармонизиране, сближаване на данъчните ставки и постепенно хармонизиране. Въпреки че едно от последствията от такава максимална ставка би било ограничаване на сега съществуващата разлика между видовете ставки, както е уточнено в точки 3.5, 3.6 и 3.7, с произтичащото увеличаване на действителната хармонизация, формулировката на този параграф може да доведе до приравняване на максималната ставка с целевата ставка. Целта на предложеното изменение е да се избегне такава приравняване.

Действително, настоящият проблем произтича от високите ставки, наложени от някои държави (Ирландия, Обединеното кралство, Финландия или Швеция), които дават повод за съществуването на огромни разлики в сравнение със съседните държави.

(бел. пр.: Тази част от изменението внася уточнение в текста на испански език и не се отнася до текста на български език.)

От друга страна, ефективен начин за развиване на вътрешния пазар и за борба с измамите е да се даде възможност на гражданите на Европейския съюз да упражняват правата си за дистанционно купуване на тези продукти, както при други хранителни продукти. С това биха се установили законни канали за търговско разпространение, върху които може да се упражнява контрол от съответните органи по въпросите на данъчното облагане или общественото здравеопазване, като с това се повишава информираността на потребителите за тези продукти. По такъв начин би се изгълнил и принципът от договора за свободно движение на стоки, който не се отнася единствено до професионалната търговия, а и до обмена между частни лица. Свободно движение означава, че потребителите, пребиваващи в една държава-членка следва да могат да купуват стоки на територията на друга държава-членка в съответствие със серия минимални стандарти, които регулират покупко-продажбата на стоки за потребление.

Наскоро Комитетът заяви, че насърчаването на ползите на единния пазар между потребителите следва да бъде приоритет с цел пълното му доизграждане. (Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Прегледа на единния пазар, ОВ С 93 от 27.4.2007 г. (становище INT/332).

Основание 2: Необходимо е изясняване тъй като, както се посочва в следващата точка, моделът, създаден като част от рамката за ДДС породи множество съдебни прецеденти, в следствие на грешките в законодателството и в неговото прилагане на европейско и национално ниво. Ако процесът, който се разглежда в настоящото становище, се приложи, е важно да се осигури съгласуваност.

Резултат от гласуването:

Гласа „за“: 20

Гласа „против“: 55

Гласа „въздържал се“: 4

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета относно Статистическата програма на Общността за 2008-2012 г.“

COM(2006) 687 окончателен — 2006/0217(COD)

(2007/C 175/02)

На 19 януари 2007 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 предложението горе-поставено.

Специализираната секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви на работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 19 април 2007 г. (докладчик г-н SANTILLAN).

На 436-ата си пленарна сесия, проведена на 30 и 31 май 2007 г. (заседание на 30 май 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 159 гласа „за“, 1 глас „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

1. Заключение

1.1 ЕИСК оценява положително предложението за петгодишна статистическа програма за 2008-2012 г. и споделя твърдението, че хармонизираните и сравними статистически системи са изключително необходими, за да може широката общественост да разбере Европа, гражданите да се включат в дебата и икономическите оператори да участват в единния пазар.

1.2 ЕИСК подчертава необходимостта както Евростат, така и националните статистически институти да разполагат с най-добрите човешки и материални ресурси, които им позволяват наличните бюджетни средства. Това е изключително важно за изпълнението на все по-големите задачи, които стоят пред статистическата информация, и поради значението на Европейския съюз като участник в международен мащаб.

1.3 Комитетът смята, че е необходимо да се наблегне повече на аспектите, свързани с благосъстоянието на европейците и в този смисъл предлага като идея Статистическата програма да се разшири със следните области:

- политика в полза на децата;
- застаряване на населението и положението на възрастните хора;
- съчетаване на семейния и професионалния живот;
- освен това социалната политика трябва да е отделна от останалите глави.

1.4 Може да се сметне за недостатъчно вниманието, отделено в Статистическата програма за 2008-2012 г., на подобряването на качеството на статистическата информация за образованието и професионалното обучение, предвид значението й осъществяването на целите от Лисабон.

1.5 Освен това, предвид високата степен на развитие, която е достигнала социалната икономика в ЕС, е целесъобразно да се осигурят статистически данни в тази област.

1.6 От друга страна съществуват сфери, в които наличната за момента статистическа информация е недостатъчна и затова петгодишната програма би следвало да наблегне на тях. В този смисъл могат да се посочат следните области:

- имиграция и убежище: това са въпроси с все по-голямо значение, по които не съществува достатъчно надеждна статистическа информация;
- престъпност и наказателно правораздаване;
- заетост: въпреки че в тази област съществуват статистически данни за икономически активното население, процентът на заетост, безработицата и др., бързото развитие на трудовия пазар — с появата на нови икономически дейности, със създаването на нови професии и нови видове договори за наемане на работа — налага постоянното актуализиране на методите на провеждане на проучвания и на практическа работа.

1.7 ЕИСК припомня, че съгласно Договора „изготвянето на статистика на Общността не води до прекомерно обременяване на икономическите оператори (1)“. Това изисква:

- a) от една страна, полагане на усилия за избягване на ненужни или прекомерни разходи на предприятията, най-вече на МСП;
- b) от друга страна, избягване на дублирането на запитванията за данни. Основният ръководен принцип следва да бъде всяка информация да се дава само веднъж, като тя трябва да се разпределя и да се споделя между другите статистически институти, като се спазват винаги принципите в статистиката на Общността (статистическа тайна и др.).

1.8 Статистически данни за външната търговия: установени са разминавания, които следва да се коригират, между данните за износа на определена страна за друга страна и данните за вноса във втората страна от първата. Тоест цифрата, посочена за А за износа ѝ към Б, е различна от цифрата, посочена за Б за вноса ѝ от А.

1.9 Предвид многообразието на ЕС с 27 държави-членки, ЕИСК изтъква колко е важно да се положат усилия за постигане на възможно най-голяма терминологична координация в областта на статистиката.

1.10 За гарантиране на по-голяма обективност на статистическите данни, както и на спазването на другите принципи, заложи в Кодекса за добри практики (между които статистическата тайна), ЕИСК смята, че е от основно значение да се упражнява контрол върху дейността на частните агенции, които пряко или косвено оперират в Европейската статистическа система.

(1) Договор за създаване на Европейската общност, член 285 параграф 2.

2. Съдържание на предложението

2.1 Регламент (ЕО) № 322/97⁽²⁾ на Съвета изисква изготвянето на многогодишна Статистическа програма на Общността (СПО)⁽³⁾, в която се определят насоките, основните области и целите на предвидените действия за период не по-дълъг от пет години, и която образува рамката за изготвяне на цялата статистика на Общността. СПО се прилага на практика посредством годишни работни програми, които дават по-конкретни работни цели за всяка година и посредством специални разпоредби при значими действия. По програмата се представя междинен доклад за оценка и официална оценка след изтичане на периода на програмата.

2.2 В тази връзка целта на настоящото предложение за решение, чието правно основание е член 285 от Договора за Европейската общност, се състои в определянето на глобална стратегическа програма за официална статистика на Общността, която трябва да включва изработването и доставянето на продукти и услуги за потребителите, подобряването на качеството на статистическата информация и доразвиването на Европейската статистическа система⁽⁴⁾.

2.3 Главната цел на официалната статистика на Общността се състои в периодично поддържане на развитието, проследяване и оценка на политиките на Общността чрез конкретна, надеждна, обективна, сравнима и последователна информация. В някои области институциите на Общността използват пряко статистическата информация и при управлението на ключови политики.

2.4 СПО за 2008-2012 г. се основава на следните политически приоритети:

- просперитет, конкурентоспособност и растеж;
- солидарност, икономическо и социално сближаване и устойчиво развитие;
- сигурност и
- новото разширяване на ЕС.

2.5 За изготвянето на предложението за решение Комисията проведе консултации със заинтересованите страни, а именно държавите-членки на ЕС, страните от Европейската асоциация за свободна търговия (ЕАСТ) и техническите работни групи от Европейската статистическа система (ЕСС). По предложението изготвиха становище Европейският консултативен комитет за статистическа информация в икономическата и социалната област⁽⁵⁾ и Комитетът по парична и финансова статистика и статистика на платежния баланс⁽⁶⁾.

⁽²⁾ ОВ L 52, 22.2.1997 г., стр. 1.

⁽³⁾ Член 3, параграф 1.

⁽⁴⁾ Партньорство, обхващащо Евростат, националните статистически институти и други национални органи във всяка държава-членка. отговорни за изготвяне и разпространение на европейската статистическа информация.

⁽⁵⁾ Създаден с Решение 91/116/ЕИО на Съвета (изменено с Решение 97/225/ЕО).

⁽⁶⁾ Създаден с Решение 91/115/ЕИО на Съвета (изменено с Решение 96/174/ЕО).

2.6 По отношение на подхода на програмата, от двата възможни варианта, единият — „ограничен“, а другият — „глобален“, Комисията избра втория, като взе предвид три фактора: капацитета и ефективността на ЕСС, извършените от държавите-членки разходи за нейното прилагане, и тежестта за домакинствата и предприятията.

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК се е произнасял многократно през годините по отношение на Статистическите програми⁽⁷⁾ и във връзка с различни аспекти на статистическата политика на ЕС. В общ план Комитетът последователно е изтъквал значението на статистическата система за постигането на икономическите, социалните и политически цели на ЕС и необходимостта да се поддържа и укрепва Евростат като ключов елемент за функционирането на системата, както и националните статистически институти в границите на правомощията на държавите-членки за вземане на решения.

3.2 ЕИСК потвърждава тези критерии и освен това по отношение на настоящото решение посочва три аспекта, които налагат използването на възможно най-добрата статистическа система. Ролята на ЕС като световен актьор, постигането на целите от Лисабон и разширяването по отношение на координирането на статистиката на 27 държави-членки са предизвикателства без исторически прецедент. Казано накратко, за успеха на ЕС, наред с други фактори, е важно неговата статистическа система да функционира ефективно.

3.3 По отношение на финансовите средства петгодишната програма за 2008-2012 г. разполага с бюджетни средства в размер на 272,2 млн. еуро (което предполага увеличаване с 24,3 % спрямо оперативните средства, предвидени за програмата 2003-2007 г.). Все пак трябва да се вземат под внимание и други аспекти, извън тази сума⁽⁸⁾. Ако се включат административните разходи и съфинансирането от държавите-членки или други органи, общата стойност на бюджетните кредити за поети задължения възлиза на 739,34 млн. еуро.

3.4 Статистическо управление. Според Кодекса за добри практики⁽⁹⁾ националните органи и статистическият орган на Общността следва:

- a) да създадат институционална и организационна среда, която да стимулира ефективността и надеждността на националните статистически органи и тези на Общността, които изготвят и разпространяват официалната статистика;

⁽⁷⁾ През 1998 г. ЕИСК се произнесе по „Предложението за решение на Съвета относно Статистическата програма на Общността 1998-2002 г.“, ОВ С 235, 27.7.1998 г., стр. 60, а през 2002 г. по „Предложението за решение на Европейския парламент и на Съвета относно Статистическата програма на Общността 2003-2007 г.“, ОВ С 125, 27.5.2002 г., стр. 17.

⁽⁸⁾ Разходи за персонал и административни разходи; оперативни средства по други бюджетни линии в областта на статистиката, които също биха могли да се използват за покриване на новопоявили се нужди в резултат на разпоредбите през периода 2008-2012 г. (действия от типа на Edicom); оперативни средства, предоставени от други Генерални дирекции по техните бюджетни линии; национални и регионални средства. Евростат ще преразпредели собствените си човешки и оперативни ресурси за изпълнението на главните приоритети на програмата.

⁽⁹⁾ Препоръка на Комисията относно независимостта, безпристрастността и отговорността на статистическите органи на държавите-членки и статистическия орган на Общността. COM(2005) 217 окончателен.

б) да спазват нормите, насоките и добрите европейски практики в процесите, използвани от националните статистически органи и от статистическия орган на Общността, за организиране, събиране, обработване и разпространяване на официалната статистическа информация и да полагат усилия за изграждане на репутация за добро управление и ефективност с цел укрепване на доверието в тази статистическа информация.

в) да гарантират статистиката на Общността да отговаря на европейските стандарти за качество и на нуждите на потребителите в лицето на институциите на ЕС, на правителствата, научноизследователските организации, обществените организации, предприятията и широката общественост;

3.5 Статистическата програма на Общността за 2008-2012 г. си поставя за задача постигането на 32 цели на множество нива (подробно описани в приложение I на предложението) и предвижда близо 90 цели и конкретни действия (приложение II), свързани както с общите политики, така и с осемнадесет специфични области на конкретни политики на ЕС.

3.5.1 Програмата определя предвидените действия в следните основни области:

- свободно движение на стоки,
- земеделие,
- свободно движение на хора, услуги и капитали,
- визов режим, даване на убежище, имиграция и други политики, свързани със свободното движение на хора,
- транспорт,
- общи правила в областта на конкуренцията, данъчното облагане и сближаването на законодателствата,
- икономическа и парична политика,
- заетост,
- обща търговска политика,
- митническо сътрудничество,
- социална политика, политика в областта на образованието, професионалното обучение и младежта,
- култура,
- обществено здраве,
- защита на потребителите,
- трансевропейски мрежи,
- промишленост (включва статистика за информационното общество),
- икономическо и социално сближаване,

- научни изследвания и технологично развитие,
- околна среда,
- сътрудничество за развитие,
- икономическо, финансово и техническо сътрудничество с трети страни.

4. Специфични бележки

4.1 Като се имат предвид амбициозните цели на Програмата за 2008-2012 г., която освен това сега включва тясното сътрудничество между Евростат и статистическите институти на 27 държави-членки, трябва да се отбележи необходимостта от определяне на приоритети в статистическата работа и от използването по възможно най-ефективен начин на ограничените налични средства.

4.2 Член 4 от предложението за решение е свързан с определянето на приоритети в областта на статистиката предвид необходимостта от възможно най-ефективното използване на ограничените средства. Въпреки това в него не се предлагат критерии или водещи насоки за определяне на такива приоритети. Освен това определянето им се оказва трудно, при положение че се признава необходимостта от доразвиване на някои области или от създаването на нови.

4.3 ЕИСК споделя твърдението, че „бързото развитие на възможностите и достъпността на Интернет ще го превърнат в основния инструмент за разпространение на статистически данни в бъдеще. Това ще увеличи значително броя на потенциалните потребители и ще създаде по такъв начин нови възможности за разпространение“⁽¹⁰⁾. За постигането на тази цел и като се има предвид освен това, че страниците на Евростат в Интернет изграждат образ на Европейския съюз, е необходимо представянето на данните и техният прочит да става по толкова прост и привлекателен начин, колкото позволява технологията.

4.4 ЕИСК споделя твърдението, че сътрудничеството между Евростат и националните статистически институти трябва да се засили⁽¹¹⁾. Въпреки това отбелязва, че предложението за решение нито конкретизира, нито определя насоки за укрепването на това сътрудничество.

4.5 Област и приоритети на европейската статистика: ЕИСК подчертава, както се вижда от списъка с предвидени действия в точка 3.5.1 на настоящото становище, че статистическата система основно се съсредоточава върху икономическите аспекти, а в същото време не предлага достатъчна информация за социалните аспекти, които имат пряко въздействие върху живота на гражданите на ЕС. Също така посочва, че за разлика от другите области, социалната политика е свързана с образованието, професионалното обучение и младежта.

Брюксел, 30 май 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁰⁾ Приложение I. 3.6. Разпространение.

⁽¹¹⁾ Приложение I. 3.6. Разпространение.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно тримесечни статистически данни за свободните работни места в Общността

COM(2007) 76 окончателен

(2007/C 175/03)

На 4 април 2007 г. Съветът взе решение, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да поиска да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложение горе-поставено.

На 24 април Бюрото на Европейския икономически и социален комитет възложи на специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложния характер на работата Европейският икономически и социален комитет реши на своята 436-а пленарна сесия, проведена на 30 и 31 май 2007 г. (заседание на 31 май), да назначи г-жа FLORIO за главен докладчик и прие следното становище с единодушие.

1. Въведение

1.1 Достъпът до надеждни и качествени статистически данни е изключително необходим механизъм за институционалните, икономическите и социалните оператори за извършване на мониторинг и оценка на ефективността на различни правни възможности и за вземане на решения за бъдещето.

1.2 Всъщност възможно най-точната и най-адекватна на действителността представа е важен елемент за приемането на възможно най-добрите политики.

1.3 Това важи по-специално за статистическата информация, свързана със състоянието на заетостта в Европа с цел да се проучи напредъка, постигнат от държавите-членки по отношение на целите, поставени с Лисабонската стратегия.

1.4 За да може да се разбере развитието на пазара на труда в Европейския съюз, е много важно да се знае в кои сектори и в кои региони се намират свободните работни места и какъв е броят им. Незаетите работни места отразяват конюктурните промени в съответните икономически сектори и могат да дадат полезна рамка за определяне на регионите в Европа, в които се забелязва по-голям недостиг на работна ръка или, обратното, значителен икономически растеж и растеж на заетостта.

1.5 Свободните работни места са един от Основните европейски икономически показатели (ОЕИП) и представляват показател, който, ако е бързо достъпен, е полезен и за Централната европейска банка и за Комисията за оценка на въздействието на икономическите промени в някои сектори и за вземане на балансираните решения в паричната политика.

1.6 Възобновяването на Лисабонската стратегия, въз основа на Европейския съвет от м. март 2005 г., постави сред приоритетните си цели създаването на повече и по-качествени работни места. Това неизбежно засили необходимостта от по-добра статистическа информация за нуждите от работна ръка.

1.7 Интегрираните насоки за растеж и заетост (2005-2008 г.) и общите насоки за икономическата политика (ОНИП) в контекста на европейската стратегия за заетостта (ЕСЗ) изискват агрегирани структурни данни на европейско равнище за свободните работни места, подразделени по икономическа дейност, с цел да се анализира нивото и структурата на търсенето на работна ръка.

1.8 Също така наличието на надеждни и редовно актуализирани статистически данни дава възможност на всяка държава-членка да направи оценка на пазара на труда и в следствие да вземе решения в областта на политиката по заетостта, включително на регионална основа.

2. Предложение на Комисията

2.1 Националните данни за свободните и зетите работни места се събират от 2003 г. на основата на джентълменско споразумение, тоест по мълчаливо споразумение. Дори и да гарантира гъвкавост и независимост на държавите-членки, това споразумение не успя да отговори изцяло на нуждите на потребителите на данните.

2.2 Понастоящем четири държави-членки не са изпратили данни на Евростат, а подадените данни не винаги са напълно сравними. По отношение на събирането на тримесечните данни, те не отговарят напълно на изискванията на ЕЦБ и на Комисията за покритие, своєвременност и хармонизираност.

2.3 С предложението за регламент (COM(2007) 76 окончателен), изготвено по инициатива на Комитета по заетостта, Европейската комисия си поставя за цел да създаде нормативна уредба, която да дава възможност за получаване на сравнима статистическа информация за свободните работни места в рамките на определени срокове.

2.4 При изготвянето на предложението, по което са консултирани също експерти и Статистическия програмен комитет (СПК), са взети под внимание различни възможности. Избраната в крайна сметка възможност в предложението за регламент гарантира, че събирането на годишни структурни данни ще продължи в краткосрочен план да се извършва на основата на джентълменско споразумение.

2.5 Следователно предложението е насочено най-вече към разпоредбите за събирането на тримесечни статистически данни за свободните работни места. Въз основа на опита, придобит с прилагането на този регламент, се предвижда възможността за приемането в бъдеще на нов регламент, който ще даде възможност да се задоволят нуждите от годишни статистически данни.

2.6 Определянето на необходимата степен на подробност за всеки икономически сектор е поверено на последната версия на Общата класификация на икономически дейности в Общността (NACE).

2.7 Когато е възможно и при спазване на наложените стандарти за качество държавите-членки имат право да използват административни източници или да ограничават полето на наблюдение на отчетаните икономически сектори, с цел да се намали натоварването на предприятията (член 5).

2.8 Комисията предвижда (член 8) извършването на поредица от проучвания за приложимост за държавите-членки, които срещат трудности при предоставянето на данни за:

- a) предприятия с по-малко от 10 служители и/или
- b) следните дейности:
 - i) селско и горско стопанство, риболов,
 - ii) държавна администрация и отбрана; задължително социално осигуряване,
 - iii) образование,
 - iv) здравеопазване и социална дейност,
 - v) изкуства, забавления и отиди,
 - vi) дейностите в асоциации, ремонт на компютри и лични и домакински стоки и другите дейности, свързани с предоставяне на персонални услуги.

2.9 В началната фаза (първите три години) за държавите-членки са предвидени на ниво Общност мерки за финансово съдействие. През първите три години разходите по тези мерки ще бъдат в рамките на Програмата на Общността за трудова заетост и социална солидарност — „ПРОГРЕС“⁽¹⁾ (член 9). По такъв начин ще могат да се започнат инициативи за иновации и усъвършенстване в областта на събирането на данни след приключване на фазата на джентълменското споразумение.

⁽¹⁾ Приета с Решение 1672/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 2006 г. В Раздел 1. Трудова заетост е изрично споменатото финансиране на съответните действия, в това число и статистически дейности, за: „По-добро разбиране на положението с трудова заетост и перспективите, по-специално чрез анализ и проучване и чрез изготвяне на статистики и общи показатели [...]“.

3. Заключение и препоръки

3.1 ЕИСК подчертава важноста да се разполага със статистически данни за състоянието на заетостта в Европа, които да бъдат съгласувани и надеждни в максимална степен. Поради това оценява положително и подкрепя усилията на Комисията за създаване на правна рамка, която да позволява по-актуализирана статистическа информация за свободните работни места — сравними и адекватна на европейско ниво.

3.2 Постигането на целите на Лисабонската стратегия в областта на икономиката и най-вече на заетостта изисква постоянна и ефективна статистическа основа, която да бъде на разположение на всички потребители на статистически данни и на икономическите, социалните и институционалните оператори както на европейско, така и на национално равнище.

3.3 ЕИСК споделя също така избора на регламента като нормативен инструмент, като се има предвид, че целта на предложението, както повечето инициативи в областта на статистиката, изисква стриктно и еднакво прилагане в целия Европейски съюз.

3.4 Решението да се включи в предложението единствено събирането на тримесечни данни, а събирането на годишни структурни данни да продължи въз основа на джентълменското споразумение, несъмнено е продиктувано от необходимостта да се започне постепенно преминаване от събиране на статистически данни на основата на неофициално споразумение към друг вид събиране на данни, основано на регламент. Този преходен период трябва непременно да бъде придружен от постоянен мониторинг на получените резултати и ЕИСК изразява желание в близко бъдеще да може да се постигне по-пълна и надеждна рамка както по отношение на годишните данни, така и на тримесечните данни, свързани с потенциала на европейския пазар на труда.

ЕИСК изразява съжаление, че все още не е извършена оценка на въздействието, но очаква Комисията да изготви такава преди да бъде приет допълнителен регламент за прилагане, тъй като по принцип ще се увеличат разходите и тежестите за европейските предприятия без да се приспадна намаленията за извършването на други проучвания.

3.5 Все пак ЕИСК смята, че, предвид необходимостта от опростяване на събирането на данни и от намаляване на производствените разходи, е направен недотам ясен избор, който се изразява в това събирането на данни в сектори, определени като „сезонни“, по-специално свързаните със земеделието, рибарството и горското стопанство, да стане незадължително.

3.6 Въпреки това проблемът за сезонните корекции поставя редица въпроси по отношение на надеждността на тази статистическа информация, тъй като в други промишлени сектори и/или в публичната администрация моделите на сезонен договор са практика от доста години (текстилната промишленост, хранително-вкусовата промишленост, туризма и др.).

3.7 Освен това структурата на трудовите договори във всички държави-членки на ЕС понастоящем включва десетки разновидности на трудови правоотношения. Поради тази причина е важно да се знае за какъв вид работно място става въпрос (безсрочно или срочно, на пълно работно време, по проект, сътрудничество и др.)

3.8 Една обща картина, по-точно отразяваща действителния потенциал на пазара на труда, неговото развитие или несъвършенствата му в някои сектори или региони, би дала възможност по-добре да се разработят стратегиите, необходими за постигането на целите на Лисабонската стратегия.

Брюксел, 31 май 2007 г.

3.9 По същата причина ЕИСК смята, че най-вече по тези въпроси са необходими преки консултации с европейските социални партньори, както и тяхното непосредствено участие.

ЕИСК приветства правомощието за упражняване на контрол на Европейския парламент по отношение на предложението, обект на процедурата по съвместно вземане на решение. Регламентите за прилагане подлежат на процедурата по комитология в рамките на процедурата за регулиране с контрол в съответствие с установената в решения 1999/468/ЕО и 2006/512/ЕО на Съвета процедура.

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) № 1059/2003 относно установяване на обща класификация на териториалните единици за статистически цели (NUTS) във връзка с присъединяването на България и Румъния към Европейския съюз“

COM(2007) 95 окончателен — 2007/0038 (COD)

(2007/C 175/04)

На 25 април 2007 г., в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, Съветът на Европейския съюз реши да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложението горе-поставено.

Бюрото на Европейския икономически и социален комитет възложи на специализираната секция „Икономически и паричен съюз“ да подготви работата по този въпрос.

Предвид неотложността на работата, на 436-ата си пленарна сесия от 30 и 31 май 2007 г. Европейския икономически и социален комитет реши да назначи г-н BURANI ⁽¹⁾ за главен докладчик и прие настоящото становище с единодушие.

1. Въведение

1.1 Регламент (ЕО) № 1059/2003 на Европейския парламент и на Съвета установи обща класификация на териториалните единици за статистически цели (NUTS) за държавите-членки.

1.2 Той бе изменен за пръв път през 2005 г. поради присъединяването на 10 нови държави-членки. С присъединяването на България и Румъния възниква необходимост от ново

изменение: в приложение към регламента следва да се добавят таблиците за споменатите държави-членки.

2. Бележки и заключения

2.1 ЕИСК взема под внимание предложението на Комисията и предвид факта, че то произтича от присъединяването на нови държави, и от друга страна, че е от чисто технически характер, може само да го одобри.

Брюксел, 30 май 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ След одобрението от пленарната асамблея.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Вътрешен пазар на услугите — изисквания по отношение на пазара на труда и защита на потребителите“

(2007/C 175/05)

На 29 септември 2005 г., съгласно член 29, параграф 2 от Правилника за дейността Европейският икономически и социален комитет реши да изготви становище относно „Вътрешен пазар на услугите — изисквания по отношение на пазара на труда и защита на потребителите“

Специализираната секция „Единен пазар, производство и потребление“, която бе натоварена да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 3 май 2007 г. Докладчик: г-жа ALLEWELDT

На 436-ата си пленарна сесия, проведена на 30 и 31 май 2007 г. (заседание от 30 май 2007 г.) Комитетът прие следното становище със 110 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 2 гласа „въздържал се“:

1. Цел

1.1 Директивата относно услугите във вътрешния пазар ⁽¹⁾ трябва — по смисъла на Лисабонската стратегия — да насърчава конкурентоспособността, растежа и заетостта. Тя предизвика същевременно интензивен дебат за формата на свободата на услугите. Спорен момент беше и остава въздействието върху националните пазари на труда, социалните условия и изискванията за защита на потребителя. ЕИСК изрази подробно своята позиция по проекта на Комисията в становището си от февруари 2005 ⁽²⁾, затова тук се дискутира не правния текст на директивата, а по-скоро очакваното въздействие върху заетостта и интересите на потребителите при така планираното осъществяване на вътрешния пазар на услугите.

1.2 Свободата на предоставяне на услуги е една от четирите свободи на вътрешния пазар, които са залегнали в Договора за създаване на ЕС и отдавна са политическа реалност. Стратегията на Комисията, изразена чрез директивата за услугите на ЕС, цели да премахне всички бариери пред предоставянето на услуги. Тук не става въпрос пряко за отделни аспекти на пазара на труда или на защитата на потребителя. Доколкото обаче свободата на предоставяне на услуги трябва по-добре да се осъществява на практика, то различията в отделните национални системи са ясно и по-силно доловими. В същото време има сравнително малко общовалидни за целия ЕС разпоредби за защита на интересите на работещите и на потребителите. Често доминират национални и твърде различни правни и социални разпоредби и разпоредби за заетостта. Към това се прибавя и предвидената в директивата за услугите паралелна и съответно отделна валидност на определени разпоредби на страната на произход и страната, в която се предоставят услуги, чието въздействие ще покаже бъдещата практика.

1.3 Социалната стабилност и доверието на потребителя са съществен елемент от европейската интеграция и също така предпоставка за успешен вътрешен пазар на услугите. Голям недостатък на дебата за директивата за услугите на ЕС е, че не представя надеждни анализи за нейното влияние върху

социалните условия в държавите-членки, заетостта и интересите на потребителите. Липсата на статистическа основа за количествено определяне на свободата на установяване и свободата на предоставяне на услуги между държавите-членки, беше един от аспектите, критикувани от ЕИСК ⁽³⁾. На практика не съществуват и надеждни данни по отношение на очакваните структурни промени на пазара на труда в държавите-членки. Така от една страна съществуват малко на брой и твърде общи статистически оценки на въздействието, а от друга — оценки на единични случаи с незаконен или полузаконен характер. И двете не са достатъчни, за да се направи обективна оценка на въздействието.

1.4 Осъществяването на вътрешния пазар на услугите е важен елемент от Лисабонската стратегия. Възможностите за растеж в този сектор са важен импулс за повече заетост. Нарасналата конкуренция в резултат на либерализирането на пазара на услугите ще има положителни последици, тъй като ще се разшири гамата от предлаганите услуги и цените им ще се понижат. Успоредно с това е необходимо обаче непрекъснато подобряване на социалната защита на работещите и подходящо ниво на защита на потребителя. Същото важи и за валидните в държавите-членки стандарти за качество и сигурност, включително опазването на околната среда. Последиците за заетостта ще бъдат различни в отделните сектори и държави-членки. Въздействието върху малките и средните предприятия е решаващ фактор.

1.5 Целта на становището по собствена инициатива е да посочи по-ясно въздействието на сегашната стратегия на вътрешния пазар на услугите върху пазарите на труда, условията на заетост и защитата на потребителя и по този начин да бъде от практическа полза за заинтересованите страни и за институциите на ЕС. Тези аспекти не бяха разгледани задълбочено в предишните две изслушвания на ЕИСК относно вътрешния пазар на услугите ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и Съвета от 12 декември 2006 г. относно услугите във вътрешния пазар.

⁽²⁾ CESE 137/2005, ОВ С 221, 8.9.2005 г.

⁽³⁾ Вж. CESE 137/2005, глава 3.2., ОВ С 221, 8.9.2005 г.

⁽⁴⁾ ЕИСК проведе на 19 септември 2001 г. изслушване по общата стратегия за вътрешния пазар и на 24 май 2004 г., изслушване в рамките на становището относно Директивата за услугите на ЕС по шест основни въпроса, като например професионална отговорност, концепцията за едно гише, статистически методи и др.

1.5.1 Изхождайки от европейското правно разбиране за „свобода на предоставяне на услуги“, която обхваща всяко предоставяне на услуга между два икономически субекта в различни държави-членки ⁽⁵⁾, тук става въпрос за три теми:

- Информация за количествените ефекти върху заетостта по браншове и държави и очаквани промени вследствие на делокализиране, трансфер и съответно внос на отделни услуги;
- Нови предизвикателства при условията на заетост, възникващи вследствие на бързото нарастване на мобилността на командированите работници в рамките на нарастващия трансграничен обмен на услуги;
- Интересите на потребителите и вземането им под внимание в стратегията за вътрешния пазар на услугите;
- Важната роля на малките и средните предприятия (МСП) като предприятия, които разкриват най-много работни места.

1.6 Настоящото становище следва да се разбира от една страна, като начална точка и от друга — като принос към окончателния доклад на Европейската комисия относно преразглеждането на вътрешния пазар ⁽⁶⁾ и дискусиите в ККВВП ⁽⁷⁾. То се гради на данните, с които разполагаме понастоящем и на практическия опит и очакванията на експертите и заинтересованите страни. Те бяха взети от изслушването през април 2006 г. във Виена и от един въпросник, съставен през есента на 2006 г. и изпратен на почти 6 000 експерти от бизнеса, профсъюзите и различни заинтересовани групи, както и научната общност и различни министерства. Над 150 участници отговориха на въпросите. Становището не претендира, че е научно изследване и не може да замести едно такова изследване. Целта му е по-скоро, от една страна да даде опорни точки за разрешаването на съществуващите проблеми и за бъдещи развития, които да бъдат разгледани по-задълбочено в едно дългосрочно изследване от страна на Обсерваторията на единния пазар на ЕИСК, а от друга страна да даде импулс на институциите на ЕС и на други организации за техните политически решения и научноизследователската им дейност.

2. Динамиката на сектора на услугите в ЕС

2.1 Европейската комисия обосновава създаването на своята стратегия за вътрешния пазар със слабото развитие на трансграничното движение на услуги в ЕС. От един по-динамичен вътрешен пазар на услугите се очакват едновременно позитивни импулси за заетостта и позитивен ефект за потребителите и предприятията. Как по-точно да се разбира тази динамика?

2.2 Все още не е решен проблемът със статистическото отразяване на трансграничния обмен на услугите. До днес Евростат и националните статистически служби използват т.нар. статистика на финансовите потоци, т.е. счита се, че износ или внос на услуги

има само тогава, когато е налице основание за трансгранично плащане. Докато в сектора на услугите съществува интензивно сътрудничество, трансфер на знания и обмен на услуги, между отделните клонове на фирми, между партньори в партньорски мрежи или между дългосрочно сътруднически си правно самостоятелни икономически единици в съответните страни съществува мащабна разплащателна система. При такива мрежови структури съответният партньор отчита трансфера на знания, време и услуги съответно в собствената си страна като собствена услуга към клиентите, което обаче не довежда до трансгранично плащане.

2.3 Резултатът от това е, че според Комитета в сектора на услугите съществува значително по-голям обем на обмен и съответно по-голямо влияние върху вътрешния пазар, отколкото това се отразява в официалната статистика. ЕИСК определено счита, че Европейският съюз трябва да проведе научно обосновано проучване за това как отделните клонове на сектора на услугите в държавите-членки вече организират своите усилия за сътрудничество с предприятия от други страни. Изхождайки от това проучване и основавайки се на него, в бъдеще трябва да се постигне надеждно отразяване на действителния обем на пазара на услуги в Европейския съюз. Това ще бъде подкрепено чрез съответни усилия на европейските статистици за изработване и въвеждане във всички държави на индекси за цените за всички услуги.

2.4 Например, въз основа на днешни данни Комисията счита, че секторът на услугите произвежда 56 % от БВП на ЕС, осигурява 70 % от общата заетост, но представлява само 20 % от обема на търговския обмен в рамките на Общността. В сравнение със САЩ увеличението на производителността в сектора на услугите в ЕС е значително по-малко ⁽⁸⁾.

2.5 Тази слабост не се усеща на световния пазар, където ЕС е водещата сила в търговията с услуги с ясна тенденция на увеличение. През 2003 г. дялът на ЕС възлизаше на 26 %, докато този на САЩ бе малко над 20 %. Дори набиращите сила търговски партньори Индия и Китай, взети заедно, въпреки значителната си динамика, достигат дял от малко над 5 %. Между 1997 г. и 2003 г. дялът на ЕС нарасна с 1,8 % и надмина този на другите и в това отношение.

2.6 Направена е констатацията, че слабостта в позицията на ЕС се отнася главно до търговията в рамките на ЕС. Но и тук данните не водят непременно до този извод. Между 2000 г. и 2003 г. търговията с услуги в рамките на ЕС нарасна с 10,8 %, а тази с партньорите извън ЕС само с 6,4 %. Следователно, погледнато в сравнителен план, динамиката на вътрешния пазар е ясна, още повече, че през 2003 г. като цяло бе отбелязан икономически спад. Освен това, трябва да се вземе предвид и спада на цените на услугите.

⁽⁵⁾ Съгласно член 50 ДЕО услуга представлява всяка самостоятелна стопанска дейност, осъществявана срещу заплащане.

⁽⁶⁾ Този доклад се очаква по време на португалското председателство.

⁽⁷⁾ Консултативен комитет по въпросите на вътрешния пазар.

⁽⁸⁾ Източник за тези и последващите данни в точки 3.5 и 3.6: Европейска Комисия 2004 г. и 2005 г.

2.7 ЕИСК призовава Комисията да пристъпи към по-задълбочена оценка на въздействието от по-нататъшното осъществяване на вътрешния пазар на услугите. Тук би могъл да бъде от полза т.нар. SWOT-анализ (Анализ на силните и слабите страни, възможностите за развитие и заплахите).

3. Въздействието на един по-ефективен вътрешен пазар на услуги върху заетостта

3.1 Оценките на въздействието върху заетостта са свързани с прогнозите за растеж. Един от първите анализи на въздействието на Директивата на ЕС за услугите бе направен през октомври 2004 г. от Бюрото за анализ на икономическата политика в Нидерландия⁽⁹⁾. Той следва обичайната теза на ОИСР, че всяко дерегулиране води до растеж и оттам до по-голяма заетост. Интересното е, че това изследване стига до извода, че не разпоредбите сами по себе си възпрепятстват растежа, а по-скоро тяхната хетерогенност. Според очакванията на авторите на изследването, Директивата за услугите би спомогнала за нарастване на търговията с услуги с 15 до 30 % и на дела на преките чуждестранни инвестиции в търговския сектор с 20 до 35 %.

3.2 През пролетта на 2005 г., по поръчка на Комисията, институтът Copenhagen Economics публикува едно изследване⁽¹⁰⁾, което обръща внимание на въздействието върху заетостта. При очаквано покачване на потреблението с 0,6 % от БВП на ЕС, нетното увеличение на работните места за всички 25 държави-членки би трябвало да възлиза на 600 000 работни места. Също така се очаква покачване на производителността и едновременно с това покачване на работните заплати средно с 0,4 %.

3.3 Изводите на изследването от Копенхаген бяха дискутирани оживено, преди всичко поради това, че то използва аргументи изключително от гледна точка на предлагането и залага единствено на ефекта от покачващото се търсене при намаляващи цени чрез отпадане на всякаква регулация. То не взема под внимание фактори, които биха попречили на едно покачване се търсене, например намаляване на покупателната способност или промяна в поведението на потребителите. Освен това беше оспорен и подборът на секторите. Не съществуват други оценки на въздействието върху заетостта или те се основават на изследването от Копенхаген и съответно достигат до същите заключения⁽¹¹⁾. Необходимо е също така да се обърне повече внимание на влиянието на научните изследвания и иновациите, на повишаването на нивото на квалификацията и на използването на комуникационните технологии за подобряване ефективността на вътрешния пазар на услугите.

3.4 Разкриването на 600 000 работни места само по себе си е положително, но с оглед на големите очаквания е по-скоро

скромно⁽¹²⁾. Далеч по-важно е обаче, че такъв един ръст може да бъде съвсем различен в отделните браншове, държави и при различните категории работници. По този въпрос засега няма никаква информация. ЕИСК би желал да се опита, с помощта на Обсерваторията на единния пазар и във връзка с настоящето становище по собствена инициатива, да хвърли повече светлина върху тези структурни промени, засягащи пазара на труда.

3.5 От анкетата на ЕИСК става ясно, че интересът към такава информация е голям. 90 % от анкетираните считат, че съществуващата информация относно въздействието върху заетостта във вътрешния пазар на услуги е недостатъчна. Нашите въпроси се отнасяха най-напред до сектори, в които имаше особено големи загуби или нарастване на броя на работните места. 60 % от анкетираните очакват положителен ефект върху заетостта като цяло или в отделни сектори. Най-често се посочват консултантските услуги за предприятия и юридическите консултации; следват търговията, занаятите/МСП, транспорта, здравните услуги, селското и горско стопанство, индустриалните услуги, образованието, туризмът, услугите за личността, строителният мениджмънт. На въпроса дали очакват загуби на работни места, 44 % от анкетираните отговарят положително. От гледна точка на загуба на работни места на първо място се посочва индустрията. Следват услугите от обществен интерес, строителният мениджмънт, селското и горското стопанство, услугите, насочени към предприятия, хранителните продукти, услугите за личността, търговията/търговията на дребно, туризмът, текстилната индустрия.

3.6 Въпросът за ползите от този процес води до някои интересни съпоставки. Може да се очаква адаптирането към пазара да играе решаваща роля и губещи да бъдат всички, които не успеят да се приспособят към новите либерализирани условия и към трансграничния пазар. Квалифицираният труд има повече шансове от неквалифицирания, както и младата, квалифицирана и мобилна работна сила, за разлика от по-възрастните и по-малко мобилни хора. Работните места с висок социален стандарт са губещи спрямо незащитената заетост или самостоятелна заетост, които занапред ще имат все по-голямо влияние. Посочва се, че качеството спрямо цената, високите стандарти за навлизане в дадена професия и страните с високи социални разходи ще се окажат в по-неблагоприятно положение. Новите държави-членки спадат към онези, които ще извлекат най-големи ползи от тази ситуация, а старите — към онези, които ще се възползват най-малко. Малките предприятия и онези, които оперират на местно ниво, ще бъдат изправени пред натиска, упражняван от големи транснационални компании. Що се отнася до въпроса за потребителите, то той остава нерешен.

3.7 Развитието на малките и средни предприятия представлява особен аспект: ще доведе ли нарастването на трансграничния обмен на услуги до повече заетост или ценовият и конкурентен натиск ще доведе до елиминиране на малките и средните предприятия (МСП) и заедно с това до спад в заетостта? Две трети от анкетираните (66 %) виждат положителни последици за заетостта. Същевременно обаче 55 % от анкетираните се страхуват от конкуренцията, която ще доведе до елиминиране на предприятията. Според мнението на голяма част

⁽⁹⁾ The Free Movement of Services within the EU, Kox et al, CPB report No 69, October 2004.

⁽¹⁰⁾ Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services, Copenhagen Economics, January 2005.

⁽¹¹⁾ Например следното изследване по поръчка на австрийското министерство на икономиката и труда „Deepening the Lisbon Agenda: Studies on Productivity, Services and Technologies“, Виена 2006 г.

⁽¹²⁾ Съществува сериозна критика, според която тази прогноза е нереалистична.

от запитаните (69 %), либерализирането на вътрешния пазар на услугите няма да окаже съществено влияние върху развитието на малките и средни предприятия, което зависи в по-голяма степен от други фактори. Преобладават положителните очаквания, но като цяло е вероятно те да бъдат скромни. Това, което все пак се очаква, е квалификацията на заетите, способността за иновации и качеството на услугите да са решаващи фактори за оцеляване и за успех. Засилват се също така очакванията, дори изискването за повече хармонизация (образование и професионална квалификация, изискванията към мениджмънт, цени и заплати, социални вноски, корпоративни данъци и като цяло адаптация към европейските и международните стандарти). Очаква се влошаване по отношение на социалните стандарти и защитата на потребителите и на околната среда. Също така се изразяват опасения, че местните културни особености могат да бъдат засегнати, ако големите доставчици завладеят пазарите.

3.8 На въпроса дали самонаетите биха имали в бъдеще повече възможности да работят на трансгранично ниво, 84 % отговарят положително.

4. Нови предизвикателства по отношение на условията на труд и заетост

4.1 Трансграничните услуги почти винаги са свързани с мобилността на работещите. Поради липсата на хармонизирани условия в ЕС, сега в рамките на един национален пазар или в едно и също предприятие се прилагат различни разпоредби на социалното законодателство. Европейската директива за командироване на работници определя минимум от основни условия за еднакво третиране на командированите и местните работници. Освен това от директивата на ЕС за услугите бяха изключени по принцип въпросите, свързани с трудовото и социално право. Това обаче не означава, че един растящ трансграничен пазар на услуги не оказва влияние. Въпреки Директивата за командироване на работници, все още съществуват редица нехармонизирани разпоредби в областта на колективното трудово договаряне. Изключването на трудовото право от Директивата на ЕС за услугите не успя да наложи „принципа на работното място“ за заетите; избраните правни формулировки бяха остро критикувани и се считат за неясни и нееднозначни. Тук трябва да се изчака бъдещото им транспониране в отделните национални правни системи. В заключение ако се приеме, че изграждането на вътрешния пазар на услугите бъде завършено успешно, то нарастващата честота и вероятно продължителността на командироването ще му придадат ново качество.

4.2 Тук не е мястото да се води дебат за прилагането на Директивата за командироване на работници. Основният въпрос по-скоро е: какви нови проблеми могат да възникнат или какво задълбочава сегашните проблеми, като се има предвид, че в рамките на предоставянето на услуги напред работниците от различни държави-членки ще работят все по-често и евентуално все по-дълго на едно и също работно място, но при различни условия? Тук може би се крият и възможности ако си спомним за прогнозата на изследването от Копенхаген за покачващи се заплати. При това определено не става въпрос за това да вменим на участниците на пазара и политичите намерения за социален дъмпинг, а да представим истинска картина на реалността.

4.3 82 % от запитаните отговарят положително на въпроса, дали нарастването на трансграничните услуги, а поради това и на дейността на командированите за работа в друга държава работници, ще доведе също така до промяна на националните условия за заетост в собствената им държава. 20 % считат, че ще настъпи подобрене на условията на труд, докато 17 % очакват влошаване. Само 7 % вярват, че работните места ще станат по-сигурни. 56 % смятат, че ще се увеличи гъвкавостта на заетостта и броя на срочните трудови договори.

4.4 Този аспект на гъвкавостта се забелязва също и в отговорите на следващия въпрос. Мнозина очакват намаляване на броя на постоянно заетите за сметка на временната заетост, договорите за изпълнение на определена работа и нарастването на привидната самостоятелна заетост. Изразени са и положителни очаквания: езиково обучение, нови подходи и позитивни стимули за придобиване на квалификация, увеличения на заплатите и на предложенията за работа. Преобладават обаче опасенията: очаква се по-голяма конкуренция, по-лоши условия на труд, по-дълго и по-гъвкаво работно време, както и нарастване на социалните конфликти, незаконните практики и намаляване на заплатите. За социалните системи настъпват нови трудности. По-малко мобилните работници, особено жените, ще срещат трудности в бъдеще и семейните структури ще страдат поради нарастващата мобилност. По въпроса за влиянието на един бъдещ либерализиран вътрешен пазар на услугите върху промяната на заплатите 50 % от запитаните очакват те да намалее, 43 % предвиждат увеличение, а 7 % не виждат никакъв особен ефект или посочват, че това зависи от съответния сектор.

4.5 На въпроса дали Директивата за командироване на работници гарантира достатъчна социална защита, 48 % от запитаните отговарят положително, 52 % — отрицателно. На въпроса дали са необходими нови разпоредби, повечето от запитаните предпочитат такива, които да обхванат целия ЕС (65 %), една трета смятат, че проблемите се урегулират по-добре на национално ниво, а 2 % считат и двата подхода за необходими. Отговорите на отворения въпрос на кои проблеми трябва да се обърне особено внимание могат да се обобщят както следва: на първо място сред посочените проблеми е липсата на социална хармонизация (включително достъп до професия или занаят), в резултат на което има неравнопоставено третиране. На второ място по важност логично се поставя искането за разширяване на приложното поле на директивата за изпращане на работници за някои сектори и на съдържанието на разпоредбите. Погрешното прилагане на разпоредбите за командироване на работници, правната несигурност и нарастването на незаконните практики, както и недостатъците в контрола и наказателното преследване се споменават в голяма част от отговорите. Към това се прибавят и проблемите в областта на сигурността и здравната защита на работното място, както и в системите за социална защита и борбата с привидната самостоятелна заетост. Накрая се критикува също така прекалената бюрокрация и все още съществуващите пречки на национално ниво, както и тенденцията към фрагментиране на националните пазари. Недостатъчното съобразяване с езиковите и културните различия също би могло да създаде проблеми.

4.6 Как влияят тези отношения в предприятията, когато в рамките на договорите за предоставяне на услуги работници от други държави работят при отчасти различни национални условия на труд? 6 % от запитаните не предвиждат това да окаже особено влияние, докато 23 % в момента не могат да преценят това. 24 % очакват да се увеличат различията в условията за труд вътре в предприятията, 34 % считат, че ще става все по-трудно да се спазват социалните и трудови разпоредби и 13 % потвърждават, че националните права на работещите за участие в управлението на предприятието не обхващат напълно командированите работници. В следващите отговори на отворения въпрос се добавят и нови аспекти. Появяват се нови трудности в заплащането и в социалната сфера поради нееднакво заплащане за еднаква работа или поради намаляване на социалните придобивки, доброволно предоставяни от предприятията. Запитаните често изразяват и очакването, че запознаването с „по-добри практики“ би могло да бъде шанс да се подобрят условията на труд и да се повиши качеството на работата. В този смисъл трябва да се вложи повече „интелигентност“ в социалния диалог на ниво предприятие. Пречките в комуникациите биха могли да влошат качеството на работата като цяло и в частност работата в екип, освен това да доведат до обща загуба на солидарността между членовете на персонала. За отделния работник и служител понякога би било по-трудно да познава и защитава своите права. Твърде голямото неравноправие би могло да възпрепятства успеха на предприятието (конфликти, административни разходи, качество на работата) и спазването на законовите разпоредби да доведе до прекалено големи изисквания за предприятието и до повече злоупотреби. В заключение по-голямата свобода на предлагане на услуги се разглежда като възможност за решаване на проблема с намирането на квалифицирани кадри.

4.7 Трудно е да се обобщят отговорите, свързани с примери от практиката, тъй като в своето специфично съдържание те би трябвало да допринесат за едно по-добро разбиране. Затова тук ще се ограничим с цитирането само на отделни примери от практиката, които илюстрират непосочени до този момент проблеми. Така например се посочват неясните разпоредби и процедури в случай на трудова злоупотреба, по-специфични проблеми при командироването в рамките на даден концерн; преобразуването на договорите за работа, прилагане на колективни трудови договори от други страни, както и третирането на мигрантите-работници.

5. Интересите на потребителите във вътрешния пазар на услуги

5.1 Вътрешният пазар на услугите трябва да бъде в полза и на потребителите. Това е въпрос за наличност (цена, достъп, предлагане), за качество, за прозрачност (информация, доверие) и за правна сигурност (гарантия, защита на потребителя). Вземат ли се под внимание днес тези аспекти в достатъчна степен? Ще бъдат ли насърчавани от предложенията за осъществяване на вътрешния пазар на услугите или могат да възникнат проблеми за потребителя? Третият основен въпрос на анкетата би трябвало да хвърли светлина върху практическия опит с трансграничното движение на услуги от гледна точка на потребителя.

5.2 Оценката на директивата за услуги на ЕС не е еднозначна от гледна точка на защитата на потребителя. По време на изслушването на ЕИСК през април 2006 г. бяха отправени критики, че като цяло на защитата на потребителя се отделя непросто малко внимание. Има обаче и положителни оценки, които се отнасят предимно до подобреното предлагане. Все пак, въпросите за защита на потребителя като цяло не се изтъкват достатъчно ясно и вероятно ще бъдат разглеждани задълбочено едва когато има конкретни наблюдения за въздействието на национално ниво. Доверието на потребителите обаче е от голямо значение за успеха на вътрешния пазар на услугите на ЕС.

5.3 Изложените в точка 5.1 критерии за един ориентиран към потребителите вътрешен пазар на услуги (наличност, качество, прозрачност и правна сигурност), в рамките на въпросника би трябвало да бъдат подредени по приоритетност — първо от собствена гледна точка и второ като оценка, доколко тези аспекти се насърчават от Директивата за услугите на ЕС. Докато качество и правна сигурност се оценяват високо от лична гледна точка (на първо и второ място), то оценката на директивата за услуги на ЕС показва, че наличността е поставена на първо място, а правната сигурност заема последно място. Доволни от сегашното състояние на реализирането на тези аспекти са едва 23 %, докато 77 % смятат, че са необходими подобрения.

5.4 Въпреки че директивата за услуги на ЕС не поставя под въпрос валидността на разпоредбите за защита на потребителя в страната, в която се предоставят услугите, по време на дебата бяха изразени опасения, че в това отношение съществуват пропуски. На въпроса дали виждат в бъдеще опасност за националните разпоредби за защита на потребителя, 52 % от запитаните отговарят положително. Най-често оплакванията се отнасят за влошено прилагане на законодателството, особено в случаи на жалби и иски за обезщетяване. Това е в унисон и с отговорите на един друг въпрос, на който 76 % от запитаните съобщават за проблеми във връзка с гаранциите и административното производство. 51 % се опасяват, че ще настъпи общ спад в нивото на защита на потребителя. По-специално се смята, че са застрашени всички по-високи национални стандарти (над минимума за ЕС). Тази заплаха важи също така и за административно-правните разпоредби за упражняване на занаят, които са непосредствено свързани с потребителя, тъй като занаят ще бъдат урегулирани на принципа на страната на произход, като например защита от злоупотреби или основа за предявяване на иски за обезщетение. Съществуват опасения от намаляване на гаранциите и от снижаване на качеството на услугите. Накрая мнозина изразяват опасение от загуба на правото на информация, напр. информация за продукта (опасност за околната среда, гаранции, обща прозрачност), обозначаване на цената, информация за доставчика на услугата (добросъвестност, ниво на квалификация, осигуряване съобразно изискванията), гаранции, отговорност и т.н.

5.5 Специално бе зададен въпрос за желаната и задължителна информация за потребителя при трансгранично предлагане на услуги. На първо място стоят данните за правни гаранции, обезщетяване и права за подаване на жалба, също така идентичност на доставчика на услугата/произход, прозрачност на цените

и точни данни за качеството на услугата, както и безопасността на продукта/гаранции. Очевидно обезпокоени от дебата относно принципа на страната на произход, мнозина искат да бъде отразено кое законодателство е в сила и коя е компетентната надзорна институция, съответно инстанция, която разглежда жалбите.

5.6 Само 25 % от анкетираните имат опит с европейските служби за консултиране на потребителите или с европейското сътрудничество в областта на защитата на потребителите. Тяхната оценка е най-често положителна, въпреки че са посочени някои недостатъци, например оказване на трансграничната помощ с цел прилагане на законодателството или при намирането на подходящ партньор в своята държава. Чуха се и критични гласове, които окачествиха процедурата като твърде бюрократична и скъпа и намират съвместната работа по защитата на потребителя за твърде слаба и неефективна, особено в сложни случаи. Като цяло остава впечатлението, че информацията относно европейските служби за консултиране на потребителите, съответно за възможностите за съвместна работа, не е широко разпространена.

5.7 За гарантиране на по-добро качество на услугите, Директивата на ЕС препоръчва да се въведат доброволни стандарти и сертификация. Това предложение се приема положително от 54 % от запитаните, 46 % по-скоро изразяват съмнения. Застъпниците на доброволните стандарти за качество смятат това за ефикасно средство, което трябва да се наложи на пазара и спрямо клиентите. Критиците са почти единодушни в мнението си, че спазването на такива стандарти без наличието на държавен контрол не е гарантирано. По тази причина някои предпочитат ясни разпоредби. Доброволните стандарти ще се изпълняват от честните предприемачи, но няма да помогнат срещу „черните овце“. А именно това е особено важно в трансграничния обмен на услуги.

5.8 Директивата за услугите на ЕС въвежда също така система за споделена контролна дейност между институциите в страната на произход и страната, в която се предоставя услугата. Ние искаме да знаем, дали това допринася за повече доверие у потребителите. 82 % от запитаните отговарят с „да“, докато 18 % имат по-малко доверие. Явно съществуват съществени резерви относно приложението на системата на практика.

5.9 В заключение беше дадена още веднъж възможност да се отговори на отворени въпроси относно защитата на потребителите на бъдещия вътрешен пазар на услугите. Тук отново бе поставен основният въпрос за липсата на правна яснота и правна сигурност в областта на защитата на потребителя по отношение на гаранциите, отговорността (например при неплатежеспособност), правото на гаранция (недостатъчна хармонизация, проблемът за предоставяне на доказателства) и упражняването на правата за обезщетение (твърде бавни и сложни процедури, стремеж към по-добра хармонизация). На второ място стои осигуряването на повече информация за услугата и за нейния доставчик. Недостатък е и липсата на общи стандарти за качество и съпоставимост на компетенциите и дипломите за професионално образование. Разпоредбите за защита на потребителите често не се транспонират правилно или изцяло липсват в отделни области (например в частното пенсионно

осигуряване или при здравните услуги). Роля играят и социалните въпроси (преминаване под допустимия минимум за заплащане на труда, работа на черно, миграция), а също и опасението, че ще отпаднат стандартите за сигурност и опазване на околната среда. Би трябвало да се определи минимално ниво от общодостъпни услуги, които гарантират социално участие. Съществуват също така и опасения за нарушаване на конкуренцията в ущърб на местните доставчици (например поради различни социални разходи), както и проблеми, произтичащи от разлики в курса на валутите.

6. Основни резултати

6.1 Отговорите на анкетата показват, че съществува голям интерес към новите предизвикателства към пазарите на труда, заетостта и защитата на потребителите във вътрешния пазар на услугите. Посочват се много от проблемите, но и бъдещите възможности. Тези два аспекта заслужават като цяло повече внимание и би трябвало да спомогнат за предстоящото прилагане на Директивата за услугите на ЕС.

6.2 Един все още нерешен проблем е статистическото отразяване на трансграничния обмен на услуги в ЕС. Едно реалистично представяне е предпоставка за оценка на динамиката на заетостта и то може да помогне за нейното развитие. ЕИСК отново повтаря своето искане да се извърши еднократно базисно изследване, което единствено може да реши проблема.

6.3 90 % от анкетираните считат, че информацията за възможните последици за заетостта от новата стратегия за вътрешния пазар не е достатъчна. 60 % очакват позитивен ефект върху заетостта. 44 % предвиждат загуба на работни места. Като цяло се очакват „размествания в заетостта“. Тук би бил полезен един диференциран и секторно ориентиран подход за по-нататъшно наблюдение от страна на Обсерваторията на единния пазар, например на услуги, свързани с индустрията, образованието, избрани либерализирани услуги от обществен интерес, персонално ориентирани услуги и занаятите. Тук от съществено значение са препратките към въпроса за онези, които извличат най-големи ползи. Препоръчва се точното наблюдение на аспектите квалифицирана/неквалифицирана работа и възможностите на специализирани, мобилни работещи спрямо тези на работещите с по-малка мобилност. В първия случай става дума за процес, който се очаква да протече както между отделните държави-членки, така и вътре в рамките на даден сектор. Вторият аспект представлява особено предизвикателство към пазарите на труда и социалните системи.

6.4 Развитието на малките и средните предприятия, както и развитието на заетостта като цяло се оценява положително, но влиянието на Директивата за услугите на ЕС върху това развитие се оценява по-скоро като минимално. Все пак се очакват нови предизвикателства, които трябва да бъдат посрещнати с по-качествена и квалифицирана работна ръка и с по-висока способност за иновации. Някои препоръчват на новия конкурентен натиск да се отговори с повече хармонизация на рамковите условия. Някои се опасяват, че местните културни особености могат да бъдат засегнати, ако големите доставчици завладеят пазарите.

6.5 Според заинтересованите страни, бъдещото задълбочаване на вътрешния пазар на услугите би трябвало да доведе най-вече до промяна в националните условия на труд и заетост (82 %). Тези отговори са дадени не поради непознаване на Директивата за услугите на ЕС, а поради обръщане на внимание на липсата на хармонизация и новите влияния върху пазара. Повечето анкетирани очакват да се увеличат срочните договори и гъвкавите условия на заетост. Положителните очаквания се свързват с по-добри предположения за работа, езиково обучение и квалификация.

6.6 Валидните разпоредби за командироване на работници играят важна роля в този контекст. Празниците в прилагането на тези разпоредби често се представят като проблем. С оглед на новите предизвикателства, за половината от запитаните днешните разпоредби не са достатъчни, за да гарантират социална защита. Това става ясно при точно наблюдение на ниво предприятие. Колкото по-голяма е нехармонизираната област, толкова по-голяма е и базата за неравноправно третиране при една и съща работа. Това донякъде се разбира и като възможност, когато контактът с „по-добри практики“ може да послужи като стимул за по-добри условия на труд в страната на произход. Може да се направи общата констатация, че нееднаквите условия на труд и съответно законовите разпоредби в едно предприятие представляват също така предизвикателство за предприятията. Тук не е мястото да се води дебат за командироване на работници. В случая е важна констатацията, че неравнопоставеността, а заедно с това и конфликтите, ще нарастват. Това е задача на ЕС и на националните законодателства, особено в контекста на предстоящо прилагане на Директивата за услугите на ЕС, но също така е предизвикателство за социалния диалог в ЕС.

6.7 Поради по-голямата мобилност на работещите в рамките на трансграничното предлагане на услуги и по-голямата неяснота по отношение на правата им, ще нарасне необходимостта от консултантски услуги. Тези услуги трябва да бъдат гарантирани в целия ЕС. Важен източник на информация представлява работата на ЕвроИнфо центровете, и изграждането на база данни по въпроси, отнасящи се до работещите, което ЕИСК следи с жив интерес.

6.8 Оценката на Директивата за услугите на ЕС от гледна точка на потребителя не е еднозначна. Съществуват както критики, така и положителни оценки. Според резултатите от качеството и правната сигурност са високо оценявани, но, по мнение на анкетирани, тези аспекти не се насърчават доста-

тъчно в Директивата за услугите на ЕС. Доволни от днешното състояние на защитата на потребителите са само 23 %.

6.9 Тревогите основно са свързани с правната сигурност и с прилагането на законодателството. Въпреки че Директивата за услугите на ЕС оставя националната защита на потребителя непроменена, 52 % от анкетирани виждат заплахата за националните разпоредби в тази област. Изразява се желание за ясно регламентиране на гаранциите и отговорността и бързо упражняване на правата за обезщетение. Изглежда съществуващите правила в това отношение не са достатъчни или изниква заплахата за високите национални стандарти в контекста на бъдещата конкуренция. Същата важност се придава на гарантирането на достъпа до подробна информация за услугата и за доставчика. Като недостатък се отчита липсата на общи стандарти за качество (доброволното сертифициране срещу противоречиви отзиви у потребителите) и съпоставимостта на компетенциите и професионалната квалификация. Разпоредбите за защита на потребителите често не се прилагат правилно или изцяло липсват в отделни области (например в частното пенсионно осигуряване или при здравните услуги).

6.10 Малцина имат опит с европейските служби за консултиране на потребителите и съответно с трансграничното сътрудничество. Съществуващите подходи най-често се оценяват положително, но и като недостатъчни. Те са недостатъчно ефективни и почти не помагат при прилагането на законодателството или при сложни случаи.

6.11 Интересите за защита на потребителя трябва да играят по-голяма роля във вътрешния пазар на услугите. На изразените безпокойства относно правната ситуация при трансграничното предлагане на услуги трябва да се отговори с информационна стратегия на национално и на европейско ниво. Не бива да се подценява и искането за по-точни данни за услугата и за нейния доставчик. Това трябва да се има предвид и при прилагането на Директивата за услугите на ЕС.

6.12 Обсерваторията на единния пазар на ЕИСК, в тясно сътрудничество със специализираната секция „Заетост, социални въпроси, гражданство“, ще продължи да се занимава с влиянието на вътрешния пазар на услугите върху нарастването на търговията с услуги между държавите-членки, както и заетостта и защитата на потребителите. Въз основа на заключенията от настоящето становище, изглежда уместно да се проучат по-отблизо някои сектори/браншове, като при това се използват основните изводи от анкетата.

Брюксел, 30 май 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно стандарти за качество на съдържанието, процедури и методи на оценки на социалното въздействие от гледна точка на социалните партньори и другите участници от гражданското общество

(2007/C 175/06)

С писмо от 19 септември 2006 г. Н. пр. г-н Wilhelm SCHÖNFELDER, извънреден и пълномощен посланик, постоянен представител на Германия в ЕС, поиска от името на германското председателство на Съвета Европейският икономически и социален комитет да изготви становище 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... (докладчик: г-н RETUREAU).

На 436-ата си пленарна сесия, проведена на 30 и 31 май 2007 г. (заседание от 31 май), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 102 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

1. Въведение

Отправеното от германското председателство искане за изготвяне на проучвателно становище относно „Стандарти за качество на съдържанието, процедури и методи на оценки на социалното въздействие от гледна точка на социалните партньори и другите участници от гражданското общество“, изразява волята на германското правителство да постави ударение върху подобряване на нормативната уредба (*better regulation*) в сътрудничество с португалското и словенското председателства и като продължение на декларацията на шестте председателства от 2004 г. Така, провеждането на „цялостни оценки на въздействието“⁽¹⁾ на новите проекти ще бъде важен елемент от германския план за действие, за да (...) се вземе под внимание социалното въздействие (...) на законодателния процес“⁽²⁾. „Оценката на въздействието може да бъде определена просто като метод за определяне на вероятните или реални последици от някакво действие. Тя има за цел да се подобри базата с надеждни данни, въз основа на които се вземат решения и оттам да се подобри качеството на вземането на решения“⁽³⁾.

2. Общи бележки

Конференцията за по-нататъшно развитие на оценките на въздействието в Европейския съюз, организирана от Европейската комисия на 20 март 2006 г. в Брюксел, показа, че съществува широк консенсус относно факта, че системата за проучване на въздействието на Европейската комисия почива на солидни принципи и, че тези анализи следва да определят икономическите, социални и екологични последици⁽⁴⁾. На първо място оценките на въздействието бяха въведени в контекста на въвеждане на подобрения от най-ниските към по-високите нива на регулаторната рамка на Европейския съюз. Отчитането на социалното измерение или на последиците от законодателството на Общността е в съответствие със Социалния дневен ред. Европей-

ските граждани очакват от Европа да бъде социална или от единния пазар да бъде социално съвместим и изразяват по различни начини своето желание да бъдат съпричастни към процеса на доближаването им към ЕС.

2.1 Инициатива на Европейската комисия за прилагане на оценките на въздействието — кратка ретроспекция

Инициативата, която Европейската комисия предприе през 2003 г. с цел да приложи процедура за оценка на въздействието на всички по-важни предложения, а именно онези, които са представени в нейната годишна политическа стратегия или в работната ѝ програма, се опира на факта, че тези предложения могат да бъдат предмет на оценка на въздействието, „доколкото имат потенциални икономически, социални и/или екологични последици и/или, доколкото тяхното прилагане изисква регулаторни мерки под една или друга форма“⁽⁵⁾. Тази инициатива беше лансирана с цел постепенно да се интегрират оценките на въздействието в законодателния процес още от 2005 г.⁽⁶⁾.

От 2003 г. бяха казани много неща за оценките на въздействието най-общо, но малко за социалните аспекти на тези оценки по-конкретно.

2.2 Социални аспекти на оценките на въздействието — кратък преглед на работата на Европейската комисия

2.2.1 Съвсем логично, ГД „Образование и култура“ и ГД „Заетост, социални въпроси и равни възможности“ включват социални аспекти в своите оценки на въздействието. От друга страна, „принципът на пропорционалния анализ“⁽⁷⁾ променя степента на интеграция на социалните елементи в други области. Това поражда въпроса дали е необходимо социалните аспекти (включително въпросите, свързани с Европейския социален

(1) Съкратено ОВ.

(2) „Европа — да успеем заедно“, програма на председателството, 1 януари — 30 юни 2007 г., изготвена от германското федерално правителство (виж също така <http://www.eu2007.de>).

(3) Откъс от „European Governance Reform: The Role of Sustainability Impact Assessment“, С. Kirkpatrick, S. Mosedale, University of Manchester, 2002.

(4) Парламентът предлага четвърти стълб на оценките на въздействието, стълбът на основните права. Въпросът остава открит: дали основните права да се разграничат или да бъдат включени в трите предложени стълба. Във всички случаи, трябва да се направи оценка на въздействието върху основните права.

(5) „The inclusion of social elements in Impact Assessment“, стр. 13. Документ, изготвен от Istituto per la ricerca sociale (Институт за социални изследвания), януари 2006 г. Този институт събра документи на Комисията (решения, регламенти, съобщения и директиви) за период от 3 години, от 2003 г. до 2005 г.

(6) През м. юни 2005 г. Европейската комисия публикува документ, озаглавен „Impact Assessment Guidelines“, SEC (2005)791. Виж също така: http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/impact_assessment/docs/sec_2005_791_guidelines_annexes.pdf

(7) Принципът на пропорционалния анализ предполага, че степента на точност варира в зависимост от вероятните последици на предложението. Това означава, че дълбочината на анализа ще бъде пропорционална на важността на потенциалните последици.“ COM (2002) 276.

дневен ред) да се разглеждат като основен критерий (*bottom line*), т.е. какво да се прави с предложенията, които не се отнасят до социални въпроси или чиито социални последици вероятно ще бъдат ограничени. От емпирична гледна точка изследването, проведено от *Istituto per la ricerca sociale* (виж бележката под линия № 2) показва, че „оценките на въздействието, които не вземат под внимание социалните аспекти, се извършват главно в икономическата област. В случая, една трета от оценките на въздействието не включват социални аспекти или ги включват частично.“⁽⁸⁾

2.2.2 Очевидно е, че „когато социалното значение на мярката произтича от само себе си (...), социалните аспекти се вземат под внимание в голяма степен и са доста добре развити в целия документ за оценка на въздействието“⁽⁹⁾. „Въпросът за заетостта ясно излиза на преден план като най-повтаряната и най-изтъкваната социална последица“⁽¹⁰⁾.

2.2.3 Според *Istituto per la ricerca sociale*, „степенна на отчитане на социалните елементи не е непременно „пропорционална“ (...) на политическото съдържание и на евентуалното последиствие от него. (...) Много често, тези въздействия се описват само най-общо (...)“ и „почиват на (...) обикновени хипотези (...). Тези съотношения рядко се обсъждат, когато се взема предвид специфичното съдържание на мярката, населението, към което е насочена и съответните териториални области, конкретният избор на политически инструменти и ефекта от процеса на прилагане“⁽¹¹⁾. Проведеното от този институт изследване показва също така, че „в редица оценки на въздействието не са взети под внимание никакви връзки с други области на действие или политики на Общността“. Оценките на въздействието представляват важна задача, но те не трябва да бъдат непълни или повърхностни, в противен случай техните недостатъци ще поставят под въпрос стойността на законодателството.

2.3 Роля на заинтересованите страни в оценката на въздействието

2.3.1 Оценката на въздействието на дадено законодателно предложение не се свежда до зачеркване на квадратчета. Тя трябва да бъде проследявана, в идеалния случай от или в тясно сътрудничество с бенефициерите на закона, в частност онези, които ще бъдат най-пряко засегнати. Като се има предвид, че социалното измерение представлява един от трите критерии за оценка за политиките на ЕС, би било целесъобразно да се изготви прозрачна и в същото време проста стандартна процедура за събиране на целенасочените приноси в контекста на оценките на въздействието. В тази връзка може да се споменат няколко възможности:

- Консултиране по Интернет: широкомащабно консултиране „он-лайн“ не е подходящо за специфични предложения от правен характер, които имат социални последици. Консултирането „он-лайн“ трябва да бъде насочено към пряко заинтересованите участници. Целенасочените консултации изискват включване в тематична мрежа (виртуални общности за тематични оценки на въздействието?) и структура и координация на базисно ниво, както и мониторинг;
- Консултиране чрез форуми на заинтересованите участници: поради ограниченото време, тази възможност може да не предложи необходимата степен на точност;

⁽⁸⁾ „The inclusion of social elements in Impact Assessment“, стр. 28.

⁽⁹⁾ Пак там, стр. 30.

⁽¹⁰⁾ Пак там, стр. 31.

⁽¹¹⁾ Пак там, стр. 77.

— Консултиране на официални консултативни платформи: тази възможност поражда въпроса за включването на такива органи като Европейския икономически и социален комитет в процеса на оценките на социалното въздействие (тази бележка важи също така и за оценките на въздействието в областта на устойчивото развитие). По дефиниция тези органи са създадени, за да следят за плурализма на интересите и взаимовръзката между политиките;

— Целево консултиране на пряко заинтересованите страни: тази възможност се препоръчва от редица организации на гражданското общество.

3. Основни методологически съображения

3.1 Необходимо е да се поставят редица въпроси, за да се определи препоръчителната методология:

- Какво е положението сега, с други думи, какви резултати е постигнала Европейската комисия по отношение на интегрирането на социални аспекти в своите оценки на въздействието?
 - Приложима ли е една оценка на социалното въздействие на даден проект за всички законодателни предложения или всеки проект изисква *ad hoc* проучване?
 - Каква е ролята на заинтересованите страни? Как да бъдат най-добре приобщени към процеса?
 - Каква би могла да бъде ролята на Европейския икономически и социален комитет като асамблея на представители на организираното гражданско общество, като идеално разположен от стратегическа гледна точка център за контактите и включването в мрежа?
 - До каква степен Комисията е взела под внимание приноса на социалните партньори и на основните НПО в оценките на социалното въздействие на своите предложения? Как да ги приобщи по най-добрия начин?
 - Не би ли следвало да се предвиди по-прецизен от изпълвания понастоящем от Комисията кодекс за поведение или етични правила за провеждане на тези оценки на социалното въздействие?
 - Какви би трябвало да бъдат начините за изготвяне на оценките на социално въздействие (да се изготвят от съответната организация или да се възлагат на външен изпълнител чрез покани за представяне на оферти и по какви критерии във втория случай)?
- ### 4. Съображения от вътрешен характер
- 4.1 Предвид сложността и важността на оценката на социалните последици от законодателните предложения, всички заинтересовани участници т.е. социалните партньори и представителите на организациите на гражданското общество, би трябвало да помислят по следните методологически въпроси:
- Какви би трябвало да бъдат формата и обхватът на една такава оценка?

— Покрива ли тази оценка широк спектър от въпроси (например „По-добро законотворчество“, Зелена книга за брачните режими, включително взаимното признаване) или необходимо ли е вниманието да се съсредоточи върху теми с очевидно социално съдържание (например пристанищните услуги, морската безопасност, Зелената книга за модернизиране на трудовото законодателство)?

— Какво влиза в подготвителната работа и изготвянето?

— Тъй като става дума за необходимостта от „научен“ подход (в заглавието пише „стандарт за качество“), трябва ли да определим имплицитни стандарти въз основа на практически опит и случаи или трябва ли изобщо да разработваме тези стандарти?

4.2 Публично изслушване в Комитета даде възможност на социалните НПО, на социалните партньори и на други участници от организираното гражданско общество, както и на експерти, да изразят своите виждания, да обсъдят проектостанавишето и по този начин да предадат ясни послания на европейските институции като цяло и на Европейската комисия, в частност.

4.3 И накрая предвид факта, че оценките на въздействието са от решаваща важност в процеса на вземане на решения от ЕС, Комитетът би трябвало да формулира предложенията относно начина на въвеждане на подобрения и по-добро интегриране на организациите на гражданското общество в тази процедура.

5. Социални показатели: общи съображения и методологически проблеми

5.1 Съществуват редица системи за социални показатели на национално и международно ниво, но е необходимо да се провери тяхната надеждност и съответствие със специфичните нужди на анализите на въздействието.

5.2 Тези показатели започнаха да се разработват в някои страни от тридесетина години насам, за да се оценяват целесъобразността и последиците от икономическите политики не само според обикновените количествени данни, с цел да се дава насока на социалното развитие, успоредно с икономическото развитие и да има инструменти за оценяване на социалното благосъстояние и развитието му.

5.3 В резултат на това настъпи голямо развитие на социалната статистика, на първо място по отношение на основните обществени функции: образование, здравеопазване, социална закрила, околна среда, жилища, транспорт, научни изследвания, безработица. Но това не води автоматично до създаване на социални показатели, ако данните не се организират, обобщат и тълкуват.

5.4 „Един показател е само „статистика“, на която се придава особено значение за знанието, преценката и/или действието“⁽¹²⁾. Що се отнася да анализите на въздействието, не става дума само да се компилират социални статистики, идващи от различни източници за всяка страна, а да се структурират тези данни, за да се оцени състоянието на нещата по избраните теми, като се изхожда от степента им на целесъобразност за анализа на въздействието.

5.5 Възможно е в някои области да се разполага само с частични изследвания, с отделни проучвания и да не може да се извърши анализ на разходите и ползите; известно е например, че някои категории пестициди имат вредно влияние върху здравето и че натрупването им над определен праг предизвиква сериозни заболявания. Едно решение за намаляване употребата на химически пестициди ще има положително въздействие върху здравето на населението и на работниците, които използват тези пестициди, без да може, в рамките на съответно проучване, да се представят точни цифри относно ползата от тази политика в дългосрочен план.

5.6 Ясно е обаче, че социалното измерение „здраве“ оправдава предлаганата мярка и значително засилва икономическата обнова (като намаляване на производствените разходи за земеделието и нарастването на конкурентоспособността, произтичаща от това). Освен това, основното право на здравословна околна среда може да бъде приведено в подкрепа на предложението.

5.7 На практика все пак разполагаме със значително количество социални статистически данни, които се разнообразиха в зависимост от променящите се теми на публичните разисквания в различните страни (например условия на труд, заетост на младите и на възрастните хора, заетост на жените, престъпност, неравенство на доходите, дискриминация в заетостта, делегализиране на производството); до неотдавна обаче бяха извлечени малко социални показатели от масата статистически данни, които за щастие отново стават актуални в новия социалноикономически контекст, в който живеем от десетина години насам и който отново изтъква ролята на държавата в социалната политика и на регулирането в икономическата област.

5.8 Тези социални показатели обаче не винаги са достатъчно полезни сами по себе си и придобиват повече смисъл, ако се интегрират в по-широко понятие, а именно в това на социалното и икономическото развитие или на устойчивото развитие; техните източници станаха по-многообразни; те не идват само от централното ниво на управление, но също и от НПО, от мозъчните тръстове (*think tanks* на някои големи фондации); представянето на тези показатели също е много разнообразно, като се започне с избора на статистически данни и се стигне до тематични изследвания, минавайки през натрупването на данни, за да се формират комплексни тематични или общи показатели.

5.9 Редица международни организации публикуват социални показатели и статистически данни и правят сравнения между техните държави-членки. Главните органи, които работят в тази област и които са от значение за страните на ЕС са (без определен ред) ОИСР, ПРООН, Европейската комисия — по специално Евростат — ЮНЕСКО, Световната банка или МОТ.

5.10 Това многообразие на източниците поставя проблеми, отнасящи се до качеството на статистическите данни — не всички страни разполагат с добре развити статистически служби — тяхната сравнимост, хармонизиране на понятията; „изборът на показатели за измерване на социалната конвергенция на държавите на Съюза, представлява в голяма степен политически

⁽¹²⁾ Bernard Perret, indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives, les Papiers du CERC, n°2002/01, www.cerc.gouv.fr

въпрос. Използваните за сравнение показатели не са неутрални: те отразяват не само приоритети, а понякога и възгледи за желаното състояние на обществото, които могат основателно да се различават в различните държави. Примерът с безработицата показва, че някои показатели могат да имат реални и дори отрицателни последици върху ориентацията на политиките⁽¹³⁾. Установено е обаче, че понастоящем изграждането на системи от показатели е оставено на техническите лица⁽¹⁴⁾.

5.11 Използването на БВП и на растежа като показатели за социалното благосъстояние, бяха критикувани най-вече в ПРООН, с въвеждането на ИЧР (индекс за човешкото развитие), по-специално под влиянието на работата на Amartya Sen по въпросите на бедността, глада и демокрацията и неговия критичен анализ на използването на чисто икономически количествени показатели, работа, която му донесе Нобелова награда за икономика.

5.12 Данни за достъпа до питейна вода, за нивото на грамотност на мъжете и жените, за здравната система и резултатите от борбата срещу пандемията, за демокрацията, за очакваната продължителност на живота в зависимост от пола, за перинаталната и детската смъртност и др., са много важни данни за оценка на благосъстоянието в обществото, както и състоянието на околната среда. Тези данни обаче не са пряко свързани с БНП.

5.13 Така първите комплексни показатели от ИЧР на ПРООН предизвикаха широки дискусии и спорове, тъй като „богатите“ страни понякога бяха далеч от първите места в класацията „брутно национално щастие“. Този показател обаче стана най-безспорната алтернатива на чисто икономическите показатели поради своята стабилност (той обхваща образование, очаквана продължителност на живота, коригирани доходи, за да се отчети бедността).

5.14 Социалните статистически данни представляват неотделимо допълнение към икономическите статистически данни и важноста на основните социални въпроси за общественото мнение им придава политическо значение, което управляващите трябва задължително да вземат предвид.

5.15 Освен икономическите предразсъдъци или тези, свързани с финансовия подход в средносрочен и в дългосрочен план, като пречки за отчитането на политическото значение трябва обективно да се признае и многообразието на социалните въпроси и трудността те да бъдат свързани един с друг и да се определят количествено, за да бъдат интегрирани в ориентацията на икономическата политика.

5.16 По интуиция би могло да се стигне до същите заключения за установяването на екологични показатели, които имат за цел да интегрират отново външните фактори в иконо-

мическия растеж, тъй като, в крайна сметка, би трябвало да се отхвърли модел на растеж, водещ до обезлесяването на девствена гора, ако оценката на въздействието включва всички социални и екологични показатели, които, както вече знаем, имат по-голяма тежест от икономическите и парични фактори. Изключително трудно е обаче да се даде парично изражение на тези външни фактори: например изменението на климата, загубата на биоразнообразието, съдбата на хората, които преживяват от събирането или от използването на билки, бързото изтощаване и последващата ерозия на почвата. Една финансова равнотежа в краткосрочен план би могла да бъде много положителна, но в дългосрочен план, ако се интегрират отново външните фактори, тя би била определено негативна, не само за съответния регион или страна, но и за цялата планета.

5.17 Обективните граници на използването на социалните и екологични аспекти в анализи на въздействието ясно се очертават при анализа на съотношението разходи/ползи, който е в основата на редица оценки на „по-доброто законотворчество“ и който се прилага при оценките на въздействието в Общността⁽¹⁵⁾. Въпреки че се оценява на базата на важен показател (брой на загубени работни места, липса на възможности за намиране на друга работа), социалното въздействие не е непременно определящо в процеса на вземане на политически решения. То често съдържа елементи, които е невъзможно да се определят количествено, особено когато оценките на въздействието се извършват от финансови съображения в краткосрочен или в най-добрия случай в средносрочен план; въздействието в дългосрочен план е по-трудно да се оцени, впрочем как да се оцени в парично изражение очакваната полза от намаляването на смъртността, свързана с причиненото от използването на горива замърсяване на моретата?⁽¹⁶⁾

5.18 И накрая, социалният дебат поставя под въпрос понятия, които понякога не са ясно дефинирани; един показател, свързан например с гъвкавостта и сигурността, би могъл да бъде възприет по различен начин в различните страни или защото съществува определен опит по този въпрос, или пък защото се желае понятието да се въведе в европейския⁽¹⁷⁾ или в националния дебат, позовавайки се на национални „модели“, които са създадени в конкретен контекст и трудно могат да бъдат транспонирани в други социални реалности. Кой елементи би трябвало да се вземат под внимание и най-вече, каква стойност да им се придаде, положителна или отрицателна? „Включването или изключването на определени показатели може да отразява имплицитни стойности и идеологии“⁽¹⁸⁾. Проблемът се усложнява още повече при изготвянето на комплексни показатели: какви показатели да се включат, какъв коефициент да им се определи, какво е реалното значение на получения комплексен показател?

⁽¹³⁾ Както казва Jean-Baptiste de FOUCAULT във „Важността на статистическите показатели за насочването на социалната политика“ на Joelle AFFICHARD, Institut Paris La Défense „Винаги има опасност борбата с безработицата да бъде пренасочена към борба с данните за безработицата.“

⁽¹⁴⁾ Bernard Perret, indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives, les Papiers du CERC, n°2002/01, www.cerc.gouv.fr

⁽¹⁵⁾ Например оценката на въздействието на реформата на Организацията на общия пазар за банани на ОСП показва, че десетки хиляди работни места на съответстващото пълно работно време ще бъдат безвъзвратно изгубени поради липсата на алтернативни възможности за заетост в крайно отдалечените райони, производители на ЕС, където вече има голяма безработица. Въпреки огромната социална цена, по нареждане на СТО беше решено да се пристъпи към реформа на ООП.

⁽¹⁶⁾ Виж оценката на въздействието по тази тема, чиято цел е да изчисли паричната стойност на спасените животи и на избегнатите заболявания; една по нова оценка на въздействието не приема това (проект за директива „дестилиди“).

⁽¹⁷⁾ Зелена книга за модернизиране на трудовото законодателство.

⁽¹⁸⁾ Les Associés de Recherche EKOS Inc., „Използването на социални показатели като инструменти за оценка“, 1998 г. (доклад, изготвен за правителството на Канада).

5.19 Все пак комплексните показатели могат да включват както количествени, така и качествени измервания, да бъдат разделени в зависимост от възрастта, пола и други значими критерии, но трябва да останат лесни за разбиране; например как да се изготви индекс за качеството на живота в Европа? В него биха могли да се включат доходът, очакваната продължителност на живота, отношението към ефективността на здравната система, пенсиите, средното ниво на образование, степента на удовлетвореност на работното място и т.н. Но защо да не се включи и коефициентът на безработица, на непълна заетост или жилищните условия. И каква относителна тежест да се придаде на всеки компонент?

5.20 Както се вижда, изготвянето на показатели не е само чисто технически въпрос. То е тясно свързано със система от споделени ценности или живи в дадено общество традиции. То изисква консултации със социалните организации и в крайна сметка отразява една идеологическа и политическа позиция. Понастоящем „малко методи, отнасящи се до социалните показатели, включват в действителност цели на обществото, които отразяват социалните стойности и стандарти. Ключов елемент на този (...) метод е идентифицирането и класифицирането с помощта на консултации и консенсус на ориентири (...) в редица социални области. В този процес (...) са определени също така данните и резултатите, както и връзките между тях. С други думи, за да могат социалните показатели да бъдат двигатели на определени политики, процесът трябва да е част от продукта.“ (Associés EKOS Inc. 1998).

5.21 Възниква също и въпросът за избора на тема, по която да се извършват статистически анализи: отделните хора, общностите или най-малката икономическа и социална единица — домакинството (*household*). Събирането на данни за етническите групи създава проблеми във връзка с изискването за недискриминация, но би било полезно за уточняване на вида и мащаба на дискриминацията, за да се предложат политики за намаляването и изчезването ѝ в сравнително дългосрочен план.

5.22 Подборът на статистическите данни и изготвянето на показатели може да бъде извършено с цел да се оцени една вече започната политика или да се изяснят на по-ранен етап възможностите за избор; без съмнение ще са необходими статистически данни с по-голям обхват, за да се определят целите на дадена политика и средствата за постигането ѝ, като този обхват в последствие ще може да бъде стеснен, когато се открият най-важните данни и показатели. Въпреки всичко, процесът на подбор е тясно свързан с въпроси от емпирично естество: не става дума за точна наука и едни и същи статистически данни, които съдържат данни от икономически или неикономически характер, могат да бъдат тълкувани по различни начини.

5.23 Например, за всеки от социалните показатели, използвани в „Панорама на обществото, 2005 г.“ (виж кратка библиографска справка), ОИСР събра следните необработени данни:

— показатели, свързани с контекста: национален доход на глава от населението, коефициент на демографска зависимост, коефициент на плодовитост, чужденци и хора, родени в чужбина, бракове и разводи:

— показатели за самостоятелност: заетост, безработица, безработни семейства, работещи майки, обезщетения за безработица, социален минимум, ниво на образование, пенсионна възраст, незаемост на младите хора, ученици с увреждания;

— показатели за равенство: бедност, неравенство на доходите, бедност на децата, доходи на възрастните хора, публични социални разходи, частни социални разходи, общо социални разходи, пенсия за старост, пенсионна договореност;

— здравни показатели: очаквана продължителност на живота, коригирана продължителност на живота в зависимост от здравето, детска смъртност, общо здравни разходи, дълготрайни грижи;

— показатели за социално сближаване: субективно благосъстояние, социална изолация, участие в сдружения, раждания от девойки, употреба на наркотици и смъртни случаи в следствие на това, самоубийства.

5.24 От своя страна, Евростат използва следните социални показатели:

— структурни показатели:

— заетост: коефициент на заетост на възрастните работници, средна възраст на излизане от пазара на труда, разлика във възнагражденията на мъжете и жените, размер на удържките върху ниските заплати, данъчна тежест върху цената на работната сила, капана на безработицата, капана на ниските заплати, непрекъснато обучение, трудови злополуки (тежки или със смъртен изход), коефициент на безработицата (обща или по пол);

— социално сближаване: неравенство на разпределението на доходите, степен на риска от бедност, степен на риска от постоянна бедност, разпределение на коефициента на териториалната заетост, младежи напуснали преждевременно училище, коефициент на дълготрайна безработица, брой на безработните семейства;

— устойчиво развитие:

— бедност и социално изключване: степен на риска от бедност след социални трансфери, парична бедност, достъп до пазара на труда, други аспекти на социалното изключване,

— застаряване на обществото, коефициент на възрастова зависимост, достатъчност на пенсиите, демографски промени, стабилност на публичните финанси;

— обществено здраве: брой на годините живот в добро здраве от раждането по пол, опазване на човешкото здраве и начини на живот, безопасност и качество на храните, управление на химичните продукти, рискове за здравето, произтичащи от условията на околната среда;

— пазар на труда:

— хармонизирано ниво на безработица,

— индекс на цената на работната сила.

5.25 В каква степен тези неизчерпателни примери за показателите могат ефикасно да бъдат включени в главните цели на Открития метод за координиране (ОМК) от м. март 2006 г., а именно:

- насърчаване на социалното сближаване, равенството между мъжете и жените и равните възможности за всички чрез системи за социална закрила и политики за социално включване, които да са подходящи, достъпни, финансово надеждни, адаптивни и ефективни;
- ефективно взаимодействие с Лисабонските цели за стимулиране на икономическия растеж, количествено и качествено подобряване на заетостта и засилване на социалното сближаване, както и със стратегията на Европейския съюз за устойчиво развитие;
- подобряване на управлението, прозрачността и участието на заинтересованите страни в изготвянето, изпълнението и проследяването на политиката.

5.26 Необходимо е освен това, използваните понятия и методи за някои показатели да бъдат точни. Що се отнася например до бедността, Съветът по заетостта, доходите и социалното сближаване (CERC) ⁽¹⁹⁾ подчертава „многоизмерността“ на понятието.

5.26.1 Така бедността съдържа редица измерения: недостатъчни парични средства, лоши условия на живот, недостатъчни познавателни, социални и културни ресурси. За всяко от тези измерения се използват два подхода за определяне ситуацията на бедност:

- Първият се състои в определяне по „абсолютен“ начин на минималните нужди. Като бедни се определят лицата, чиито минимални нужди не са задоволени;
- Вторият подход определя бедността по относителен начин. Този подход, възприет през 1984 г. от Европейския съвет, даде определение на бедността за целите на статистическата работа в Европейския съюз. Бедни са лицата, чиито доходи и ресурси (материални, културни и социални) са до такава степен недостатъчни, че не им позволяват да имат условия на живот, смятани за приемливи в държавата-членка, където живеят.

5.27 Накратко и в заключение, социалните показатели имат за цел да привлекат вниманието на общественото мнение и на лицата, вземащи решения върху социални въпроси, които има опасност да бъдат подценени или недобре разбрани. Насочването на вниманието на лицата, вземащи решения към най-съществените въпроси, е особено важно, тъй като тези лица обикновено се сблъскват с твърде много информация. Както Herbert Simon много ясно е формулирал това „прекалено много информация, убива информацията“.

5.27.1 От функционална гледна точка от това следва, че целта на системите от показатели е да се осъществи „оптимално агрегиране на информация“.

5.28 Един показател е повече от статистическа информация:

Една система от показатели не е просто събиране на данни. От нея произтичат редица последици:

⁽¹⁹⁾ <http://www.cerc.gouv.fr>

- 1) всеки отделен показател трябва да може да се обоснове чрез анализ на сложните явления, които следва да обобщава;
- 2) В този ред на мисли, показателите трябва да имат „експресивни“ качества, тоест да могат убедително да представят и показват действителността. По този повод някои говорят за „метафорична“ стойност на показателите.
- 3) Предвид тяхната цел (да привличат вниманието на лицата, вземащи решения и на общественото мнение по най-важните факти и тенденции, за да се въздейства на политиките), най-полезните показатели се отнасят до величини, чиито вариации могат да бъдат изразени като еднозначна стойност (положителна или отрицателна). В тази връзка се говори за „нормативна яснота“. Пример в подкрепа на обратното може да бъде даден с нарастването на работата на непълно работно време, която не е възприемана единодушно като положително явление, освен ако не е избрана от работника. Този критерий за яснота може да доведе до премахване от таблата за оценка на резултатите на известен брой по-маловажни за нашия проект показатели, свързани например с начина на живот или с културните интереси (предпочитания към дрехи или музикални вкусове и др.), въпреки че последните оказват въздействие върху организацията на работата и икономиката.
- 4) От практическа гледна точка, желателно е изборът на показатели да е обоснован от тяхната функционалност. Всъщност, те донякъде са адаптирани към следните три вида употреба: международни или междурегионални сравнения, сравнения между различни периоди, мониторинг и оценка на обществената намеса/качество и ефективност на обществените услуги.
- 5) И накрая, показателите трябва да бъдат групирани по категории и подкатегории в структурирана рамка, улесняваща разбирането им като цяло. Необходимо е в частност да се прави разлика между показателите, свързани с контекста, показателите за методите и за резултатите, обективните показатели и субективните показатели.

5.29 На практика характеристиките на един показател са:

- Еднозначност: един показател е полезен, само ако няма двусмисленост по отношение на естеството на явлението, което отразява (класически пример за обратното: данните за установените престъпления и нарушения отразяват едновременно развитието на престъпността и дейността на полицейските служби).
- Представителност: един показател е особено полезен, ако може да обобщи в една цифра голяма съвкупност от явления.
- Нормативна яснота (виж по-горе).
- Надеждност, редовност: информацията, необходима за показателя, трябва да бъде предоставяна редовно, чрез провеждане на надеждни изследвания.
- Сравнимост във времето и/или в пространството (между държави, региони и т.н.): сравнимостта е тясно свързана с еднозначността и надеждността.

5.30 Характеристики на системата от показатели:

- Пълнота: трябва да се вземат под внимание главните аспекти на наблюдаваното явление,
- Балансираност: броят и статутът на показателите, определени за всяка тема, трябва да отразяват нейната относителна тежест. Нито един аспект на явлението не трябва да бъде необосновано нащепеняван за сметка на останалите.
- Избирателност и/или йерархия: показателите трябва да са малко на брой или ясно подредени в йерархия.

6. ЕИСК изисква оценката на социалното въздействие на законодателните и политическите инициативи на ЕС да бъде интегрирана във всички области на политическия спектър. С други думи, Комисията следва внимателно да оцени социалното въздействие на всички съответни инициативи, независимо от това коя генерална дирекция отговаря за тях и каква е разглежданата тема. Това е важно, ако Европа наистина иска да създаде „Социална Европа“ и да спечели подкрепата на гражданите. Така наречената инициатива „по-добро законотворчество“ предлага подходяща платформа за напредък в тази посока.

6.1 Тази оценка би трябвало да разглежда поотделно специфичните групи, които по различен начин могат да бъдат засегнати от новото законодателство. Особено внимание би трябвало да се обърне на групите в неравностойно положение, като жените, лицата с увреждания или етническите малцинства. В някои случаи и в зависимост от темата на съответната инициатива би могло дори да се наложи да се разглеждат отделно специфични подгрупи, като например незрящите лица.

7. Заключение

7.1 От казаното по-горе и от публичното изслушване, организирано от Икономическия и социален комитет на 28 март 2007 г. следва, че поради многоизмерността на някои понятия е невъзможно да се разработи социален показател въз основа на един единствен критерий. В действителност, самото естество на социалния дебат въвежда недобре оформени понятия, чиито смисъл задължително се различава в различните държави или в различните социални реалности, без да се забравя, че включването или изключването на някои показатели разкрива повече или по-малко ясни ценности или идеологии. Подборът на показатели, от друга страна, има силна емпирична конотация, която по принцип би трябвало да се противопоставя на всяка ограниченост в начина на мислене.

7.2 Разбира се, похвално и необходимо, ако не и жизненоважно, е да се привлича вниманието на политиците, вземащи решения, върху социалното въздействие на предложено законодателство, но тук възниква проблемът с методологията, тъй като „прекалено многото информация убива информацията“. Европейският икономически и социален комитет счита, че трябва да се обърне специално внимание на методологията, която все още не е ясно определена.

7.3 От друга страна, Европейският икономически и социален комитет счита, че на този етап на разсъждения е особено важно

да се привлече вниманието на Комисията и върху критериите за качество, на които трябва да отговаря един показател, а именно:

- еднозначност,
- представителност,
- нормативна яснота,
- надеждност и точност, без да се пренебрегва сравнимостта във времето и/или пространството, както и факта, че самото качество на една система от показатели почива върху необходимостта от пълнота, балансираност и избирателност и/или йерархия на показателите.

7.4 Европейският икономически и социален комитет също така призовава Комисията, оценката на социалното въздействие на законодателните и политическите инициативи на Европейския съюз да бъде интегрирана във всички политики на Общността, без да се взема под внимание коя Генерална дирекция отговаря за вземането на решение дали е необходима оценка на социалното въздействие. Това е от решаващо значение, ако желаем наистина да създадем една „Социална Европа“ и да получим подкрепата на гражданите.

7.5 Комитетът следва напълно да вземе под внимание пътната карта и оценката на въздействието едновременно със законодателното предложение, относно което трябва да изготви становище; би било уместно работата да започне без губене на време, веднага след публикуване на съобщението, придружаващо законодателното предложение.

7.6 От решаващо значение е да се извършват редовни оценки на всеки законодателен акт, който е бил обект на предварителна оценка на въздействието и евентуално да се внасят корекции при прилагането му, като в този процес се включват социалните партньори и, ако е целесъобразно, заинтересованите НПО. Това е необходимо, за да се провери валидността на използваните показатели и тяхното комбиниране в оценката на социалното въздействие и от това да се извлече поука и дори, ако е необходимо, да се насърчава законодателят да проучи възможността за преразглеждане.

7.7 В някои особени и изключително важни в социален аспект случаи (в областта на трудовото право, например) консултирането на социалните партньори би трябвало да бъде предвидено на още по-ранен етап, за да се открият най-подходящите показатели за извършването на възможно най-пълна и обективна оценка на въздействието.

7.8 Инициативата „По-добро законотворчество“ е безспорно подходящата програма за напредък в това направление, предлагаша необходимо и ефективно законодателство, чиито последици следва да са предвидими и стабилни за адресатите и да са свързани по-тясно с процеса на анализ и оценка на въздействието от страна на консултативните органи на Общността (ЕИСК и КР) и, в зависимост от естеството на разпоредбите, чрез социалните партньори и чрез компетентните в разглежданата област НПО.

Брюксел, 31 май 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 за изпълнението на Директива 1997/7/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 1997 г. относно защитата на потребителите по отношение на дистанционни договори

СОМ(2006) 514 окончателен

(2007/С 175/07)

На 21 септември 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.

Специализираната секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложена подготовката на работата на Комитета по този въпрос, при становището си на 3 май 2007 г. Докладчик: г-н Pegado Liz.

На 436-ата си пленарна сесия, проведена на 30 и 31 май 2007 г. (заседание от 30 май 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище с. 61 гласа „за“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Обобщение

1.1 С настоящото Съобщение относно въвеждането на Директива 1997/7/ЕО Комисията не само информира Европейския парламент, Съвета и ЕИСК за резултатите от въвеждането и прилагането на директивата, но започва и обществени консултации със заинтересованите страни, с цел да обобщи техните становища. Все пак Комисията не представя предложение за преразглеждане на директивата, докато не бъде завършен по-общият преглед на постиженията на правото на ЕС по отношение на защитата на потребителите.

1.2 Като отчита забавянето на публикуването на настоящото съобщение предвид крайните срокове, посочени в директивата, ЕИСК приветства инициативата и е съгласен с голяма част от бележките на Комисията, много от които всъщност бяха вече направени в становищата на Комитета, по-конкретно предложенията за директива относно дистанционна продажба по принцип и в частност за дистанционна продажба на финансови услуги. Комитетът е съгласен и с необходимостта разпоредбите в тази област да бъдат приведени в съответствие с други правни инструменти, въведени междуременно, в някои случаи без необходимото координиране и съвместно планиране.

1.3 Все пак ЕИСК е на мнение, че би било уместно да се направи преглед на това законодателство, успоредно с прегледа на разпоредбите относно дистанционната продажба на финансови услуги и определени аспекти на електронната търговия, и без да се чака да приключи работата по прегледа на постиженията на правото на ЕС в областта на договорите с потребителите, с цел отделните разпоредби да станат достъпни и лесно разбираеми.

1.4 За тази цел ЕИСК приканва Комисията да извърши подробен анализ на данните, получени междуременно в резултат на обществените консултации, към които следва да се добавят надеждни статистически данни относно обхвата и мащаба на дистанционните продажби на вътрешния пазар, като завърши с публично изслушване на заинтересованите страни.

1.5 Комитетът изразява съгласие с по-голямата част от предложенията на Комисията, свързани с подобряване на формулирането и структурата на директивата, но отново потвърждава

своята позиция, вече изложена в предходни становища, че обхватът на директивата не следва да бъде ограничен до отношенията между предприятията и потребителите и че би било изключително полезно този аспект да се преразгледа, с цел основните му елементи да бъдат съобразени с обхвата на разпоредбите относно електронната търговия.

1.6 ЕИСК не изразява съгласие с оценката от страна на Комисията на последствията от използването на „минималната клауза“ и не счита, че тя е причината за проблемите при въвеждането на директивата — проблеми, заслужено изведени на преден план. От друга страна, Комитетът не отхвърля възможността за предприемане, чрез регламент, на пълна хармонизация, стига да се гарантира по-висока степен на защита на потребителите.

1.7 С цел да даде своя принос за задълбочения преглед на разпоредбите за дистанционна продажба, ЕИСК представя редица конкретни препоръки, които счита, че следва да бъдат разгледани на настоящия етап на развитие на вътрешния пазар, с цел да се дадат по-големи гаранции на потребителите и да се повиши тяхното доверие, като им се осигури защита в този вид сделки, равна на защитата, от която се ползват потребителите, сключващи договори в присъствието на двете страни.

1.8 В допълнение, ЕИСК подчертава необходимостта от специално предоставяне на реална информация на договарящите страни — особено на недобре информираните потребители — и от ефективна система за санкциониране на практиките в нарушение на съществуващите правни разпоредби.

2. Обобщено съдържание на Съобщението

2.1 Със Съобщението относно въвеждането на директива 1997/7/ЕО на 20 май 1997 г. (СОМ (2006) 514 окончателен от 21 септември 2006 г.) Комисията се ангажира да докладва пред Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет относно въвеждане и прилагане на директивата за период от близо 10 години след публикуването ѝ, изпълнявайки по този начин изискването, посочено в член 15, параграф 4 от директивата, макар и със закъснение от около шест години.

2.2 В допълнение на установяването на проблеми при изпълнението на директивата ⁽¹⁾, възникнали главно от някои нейни „формулировки“ и от „проблеми с превода“ в отделни езикови версии, Комисията направи бележки относно „значителните различия между националните закони в резултат на използването на минималната клауза“ и потенциалната неспособност на директивата да обхване „новите технологии и търговски практики“.

2.3 Накрая, Комисията състави „въпросник“, който следваше да се изпрати обратно до 21 ноември 2006 г., с цел да осигури „обществено допитване“ до засегнатите страни, за да потвърди или да отхвърли своите констатации, и предвижда публично изслушване.

2.4 Въпреки признанието, че въведените разпоредби разкриват недостатъци в замисъла и трудности при тълкуването, които са причината за проблеми при изпълнението, Комисията не смята за „уместно“ да предлага преразглеждане на директивата, докато не бъде завършен диагностичният етап на прегледа на достиженията на правото на ЕС по отношение на защитата на потребителите и не бъде определен краен срок за това.

2.5 В процеса на изготвяне на настоящото становище, Комисията предостави 84 отговора, получени в резултат на гореупоменатото допитване и публикува работен доклад, обобщаващ голяма част от получените отговори. Комисията предлага да завърши анализа на оставащите отговори в близко бъдеще и да изготви по-подробно проучване на въздействието.

3. Основни коментари на ЕИСК по констатациите на Комисията

3.1 Общи бележки

3.1.1 ЕИСК приветства инициативата на Комисията, но не одобрява факта, че тя не е била реализирана до първоначално определената дата (м. юни 2001 г.), или поне в рамките на четиригодишния краен срок за транспониране (м. юни 2004 г.), и счита, че повечето от въпросите, повдигнати днес, биха могли да бъдат адресирани и решени още преди три години, с очевидни ползи.

3.1.2 ЕИСК би посочил, че много от въпросите, сега повдигнати в съобщението, вече са разгледани в становищата на ЕИСК, още в етапа на изготвяне на директивата.

В своето становище за Предложение за директива на Съвета относно защитата на потребителите по отношение на дистанционни договори (дистанционна продажба) ⁽²⁾, ЕИСК вече преду-

⁽¹⁾ Комисията реши умишлено да изключи от обхвата на своите наблюдения и бележки такива аспекти като „продажба по инерция“, „разплащания с карти“ и „уреждане на спорове“.

⁽²⁾ Становище на ЕИСК, публикувано в ОВ С 19/111, 25.1.1993 г., докладчик: Roberto Bonvicini.

реди за необходимостта да бъдат преразгледани някои от идеите, изложени в член 2 от директивата, и по-специално онези, които касаят договорите, обхванати от директивата и самата концепция за „потребителя“.

ЕИСК изрази и мнението, че Комисията следва да бъде по-ясна по отношение на правото на оттегляне от договор, заложено в директивата, което, по негово мнение, следва да бъде разглеждано в контекста на правото на размисъл, и не бива да бъде смесвано с или да застрашава правото на потребителя да прекрати договора, при положение, че същият не е бил изпълнен или е констатирана измама.

ЕИСК също обърна внимание на факта, че правото на оттегляне от договор в рамките на седем дни е не толкова щедро, колкото вече съществуващите права по други директиви и в действащото законодателство на някои държави-членки и посъветва Комисията да хармонизира сроковете за упражняване на това право. Призивът на ЕИСК за поясняване на разпоредбите относно правото на размисъл всъщност бе повторен в становището относно предложението за дистанционна продажба на финансови услуги ⁽³⁾.

Нещо повече, подобна критика вече бе отправена преди време в най-уважаваните специализирани академични публикации ⁽⁴⁾.

3.1.3 ЕИСК изразява своето учудване от заявената липса на информация в Комисията относно датата на влизане в сила на разпоредбите за въвеждане в отделните държави-членки ⁽⁵⁾ и макар да се твърди, че са забелязани подобни явни нарушения при въвеждането от страна на определени държави-членки, изразява учудване и от факта, че няма изнесени данни за заведени процедури за нарушение срещу тези държави-членки или за изхода от тези процедури.

3.1.4 ЕИСК също така счита, че реалният процес на участие би бил по-добре застъпен, ако съобщението бе *предшествано*, а не последвано от обществени консултации, с цел да се избегнат много от бележките и констатациите на Комисията, които се основават единствено на субективни „впечатления“ или „мнения“ ⁽⁶⁾.

Комитетът също припомня доклада от 10 март 2000 г. относно рекламите на потребителите при дистанционна продажба (СОМ(2000) 127 окончателен) и препоръчва да се предприеме подобна стъпка, но този път въз основа на обективен анализ на всички отговори при обществените консултации, актуализирайки и сравнявайки данните, и по този начин да се създаде обективна основа за размисъл.

⁽³⁾ Становище на ЕИСК, публикувано в ОВ С 169/43, 16.6.1999 г., докладчик: Manuel Ataíde Ferreira.

⁽⁴⁾ По тези въпроси виж „La protection des consommateurs acheteurs a distance“, протокол от семинара, организиран от Документационния център по защита на правата на потребителите (СЕДОС), издаден от Bernd Stauder през 1999 г., в който най-важните доклади са тези на Hans Micklitz, Jules Stuyck, Peter Rott и Geraint Howells (Bruylant, 1999 г.).

⁽⁵⁾ Белгия (?), Унгария, Латвия и Литва.

⁽⁶⁾ Виж например, втора алинея на параграф 3 „тя счита, че...“ и третия параграф на същата точка „Комисията счита, че...“

3.1.5 При настоящите обстоятелства, ЕИСК подкрепя предложението на Комисията и призовава да бъде проведено публично изслушване, включващо всички заинтересовани страни, като се погрижи въпросът да не бъде изместен от по-широката дебат за достиженията на правото на ЕС по отношение на защитата на потребителите — тема, по която наскоро беше публикувано обстойно техническо проучване от около 800 страници ⁽⁷⁾, заедно със Зелената книга на Комисията ⁽⁸⁾.

3.1.6 Предвид напредъка в работата на мрежата по общата референтна рамка (ОРР) ⁽⁹⁾ до момента, ЕИСК изразява съмнение, че би било полезно и целесъобразно преразглеждането на настоящата директива да зависи от етапа на завършеност на работата и консултацията по общите достижения на правото на ЕС в областта на защита на потребителите, и от решенията, които могат да бъдат взети в крайна сметка, дори в най-новата и по-скратена версия, предложена от Комисията ⁽¹⁰⁾.

3.1.7 В допълнение ЕИСК счита, че правният характер на инструмента на Общността, който ще бъде използван при бъдещ преглед на директивата, би могъл да се преразгледа, ако се прецени, че могат да бъдат изпълнени условията, за да се гарантира, че фундаменталните промени, необходими в тази област, могат да се извършат чрез регламент, което би било по-подходящият подход ⁽¹¹⁾, запазвайки основната цел да се възстанови балансът и равенството между засегнатите страни, както се предполага, че е при търговски сделки, сключени лице в лице в търговско предприятие.

3.2 Конкретни бележки

3.2.1 Бележките на Комисията по директивата могат да бъдат разделени на два типа:

⁽⁷⁾ „Сборник на правото по отношение на защитата на потребителите в ЕО — сравнителен анализ“, проф. д-р Hans Schulte-Nolke, д-р Christian Twigg-Flesner и д-р Martin Ebers, 12 декември 2006 г., Университета в Бийлефелд (изготвен за Европейската комисия по Договор за услуги № 17.020100/04/389299: „Сборник с анотации, включващ сравнителен анализ на достиженията на правото на ЕС по отношение на защитата на потребителите“).

⁽⁸⁾ COM(2006) 744 окончателен, от 8 февруари 2007 г., по която ЕИСК вече е сформирал проучвателна група за изготвяне на становище на Комитета, с докладчик г-н Adams.

⁽⁹⁾ Необходимостта от която се поставя под въпрос от някои от най-добрите теории в последно време (виж „Необходимостта от европейски Закон за договорите — емпирични и правни перспективи“, Jan Smits, издателство „Eugora Law Publishing“, Groningen, 2005 г.).

⁽¹⁰⁾ Всъщност от 22-та правни инструмента на Общността, определени от Комисията през май 2003 г., обхватът при преразглеждането сега беше намален едва до 8 директиви.

⁽¹¹⁾ Опцията регламент би помогнала да се коригират различните ситуации, описани от Комисията, при които директивата за дистанционни продажби не е била транспонирана или е била неправилно транспонирана, например, що се отнася до член 4, параграф 2 относно принципа за добросъвестност, член 6 относно сроковете за възстановяване на суми, когато се упражнява правото на оттегляне, и ситуации, изключващи правото на оттегляне. Регламент от такова естество би могъл да обхваща по-конкретно области като дефиницията на концепции, тяхното приложение спрямо стоки и физически лица и съответните изключения, формата, съдържанието, обхвата и графика на предоставянето на информация, упражняването на и последиците от правото на оттегляне, финализирането на договора и реда за заплащане, както и принципа на лоялна търговия, който е особено важен.

а) Бележки, касаещи нейното формулиране/структура;

б) Бележки, касаещи нейното въвеждане.

A) Формулиране/структура

3.2.2 По отношение на формулирането/структурата на директивата — ЕИСК изразява съгласие с Комисията по следните въпроси:

а) някои концепции и дефиниции следва да бъдат ревизирани, с цел да се изясни тяхното значение ⁽¹²⁾;

б) графикът и правилата за предварително съобщаване на информацията следва да бъдат изяснени, с цел да се избегнат различни тълкувания;

в) съвместимостта на определени разпоредби с директивата относно неполярни търговски практики ⁽¹³⁾;

г) подобрена информация относно ценообразуването за специални услуги;

д) необходимост от по-пълно описание, класификация и определяне естеството на периода за оттегляне или период на „охлаждане“, в неговата двойна задача „техника за защита на наперението за сключване на договор, за да се осигури пълно съгласие от страна на потребителя“ и „санкциониране на неспазването на формалностите, които доставчикът следва да съблюдава, за да изпълни задълженията си за информизиране“ ⁽¹⁴⁾, с цел да се приведе в съответствие с подобни, но правно различни концепции, като правото на размисъл (или „настройка“), правото на оттегляне и правото на прекратяване;

е) също така необходима е хармонизация по отношение на срока, на начина, по който се изчислява, на последствията, в частност финансовите последствия, произтичащи от неговото прилагане (възстановяване на суми, връщане и т.н.), на реда, по който договорите се обявяват за нищожни чрез изрично или имплицитно невключване на този срок и на изключението от правилото ⁽¹⁵⁾;

⁽¹²⁾ Например, концепциите за „организирана (дистанционни) продажби“, „оператор на средства за дистанционна комуникация“, „права върху недвижима собственост“, в частност тези, които касаят „правото за ползване на недвижими имоти на базата на фиксиран период от време през годината“, „редовни разносвачи на стоки“, „транспорт“, включително наемане на кола, „специфични обстоятелства“, „дълготраен носител“ и т.н.

⁽¹³⁾ Директива 2005/29/ЕО от 11 май 2005 г., ОВ L 149, 11.6.2006 г.; Становище на ЕИСК, ОВ С 108, 30.4.2004 г.

⁽¹⁴⁾ Виж Cristine Amato: „Per un diritto europeo dei contratti con i consumatori“ (Към европейско право по отношение на договорите с потребителите), страница 329, Giuffrè, Милано 2003 г.

⁽¹⁵⁾ Трябва да се отбележи, че когато се приемаше Директива 97/7/ЕО, Съветът издаде декларация, с която призова Комисията да проучи възможността за хармонизиране на съществуващите методи за изчисление на периодите за „размисъл“ в действащите директиви за защита на потребителите.

ж) необходимостта да се преразгледа, в частност, изключването на „търгове“, като се има предвид не само, че същият израз има различни правни значения в различните преводи и националните законодателни традиции ⁽¹⁶⁾, но също така, че „търговете“, провеждани по интернет, пораждат специфични проблеми, които не бяха познати по времето на изготвяне на директивата ⁽¹⁷⁾.

3.2.3 От друга страна, ЕИСК не е съгласен с Комисията относно:

- а) изключването от самото начало на финансовите услуги от единната директива за дистанционна продажба ⁽¹⁸⁾;
- б) уместността от това да се запази разграничението между директивите за „дистанционна продажба“ и „електронна търговия“, при положение че тяхното съдържание частично се припокрива и че те предлагат противоречащи си решения в редица ключови аспекти на техните разпоредби, касаещи ситуации, които са на практика идентични ⁽¹⁹⁾; основанието за това изглежда се крие във факта, че вътрешният „произход“ на правните текстове не е еднакъв или не е бил добре координиран между различните отдели.

3.2.4 ЕИСК също така препоръчва Комисията да се опита да опрости всички разпоредби във връзка с дистанционните продажби, които в момента са разпръснати в редица различни инструменти и да ги направи по-достъпни и лесно разбираеми.

Б) Въпроси, свързани с въвеждането

3.2.5 По отношение на въвеждането на директивата и предвид запознатостта на ЕИСК с опита в някои държави-членки, той би могъл да изрази съгласие и да подкрепи повечето бележки на Комисията, но счита, че трябва да се проведе по-задълбочена работа, с цел да се направи по-обстоятелен преглед, а не да се разглеждат поединично ситуацията, в които съществува разногласие или несъвместимост по отношение на транспонирането или тълкуването на директивата във всички държави-членки.

Поради тази причина, ЕИСК настоятелно приканва Комисията, щом разгледа отговорите по въпросника, да извърши подобно проучване и да оповести резултатите от него.

⁽¹⁶⁾ Например, португалският правен термин „leilão“ няма същото значение като термините „vente aux enchères“, „auction“ и „vendita all'asta“ във френското, англо-саксонското или италианското право.

⁽¹⁷⁾ Виж важната статия на проф. Gerard Spindler от Университета Гьотинген „Интернет търговете срещу защитата на потребителите: Казусът с директивата относно дистанционната продажба“, публикувана в German Law Journal, 2005 г., том 6, бр. 3, стр. 725 и следващите.

⁽¹⁸⁾ Както е записано в становището по предложената директива, касаеща дистанционната търговия на потребителски финансови услуги (Становище на ЕИСК, публикувано в ОВ С 169/43, 16.6.1999 г.), докладчик: г-н Manuel Ataíde Ferreira. Такова беше и становището, изразено от Европейския парламент при неговите две четения.

⁽¹⁹⁾ Директива 2000/31/ЕС от 8 юни 2000 г., ОВ L 178, 17.7.2000 г.; всъщност, това бе позицията, изложена в становището по директивата, публикувано в ОВ С 169/36, 16.6.1999 г., докладчик: г-н Harald Glatz.

Следва да се добави, че Комисията все още не е предоставила статистическите данни, които да позволят да се оцени процентът на дистанционните продажби на потребители във всички трансгранични сделки или които да покажат обема на този вид икономическа дейност във връзка със сделки с потребители във всяка държава-членка. Подобна информация не може да бъде обобщена с необходимата обективност от последните данни, събрани от Евробарометър ⁽²⁰⁾; тази информация е изключително важна, за да се направи оценка на критериите за включване и да се определи дали изключенията, посочени в директивата, са уместни.

3.2.6 ЕИСК със загриженост отбелязва позицията, приета от Комисията, която, от една страна, посочва редица проблеми при транспонирането на директивата, и въпреки това, от друга страна, изразява съмнения относно нейното значение за потребителското доверие, като заявява, че тази директива няма да внесе промени и не обявява по-решителни мерки, насочени към проблемите във връзка с транспонирането.

3.2.7 Най-напред, във връзка с обхвата на Директива 1997/7/ЕО, самата Комисия признава, че изключенията, посочени в директивата, са транспонирани по различен начин в държавите-членки и че някои от тези изключения трябва да бъдат преразгледани. Поради тази причина ЕИСК призовава Комисията да предприеме по-конкретни мерки в тази област.

3.2.8 Във връзка с последиците от използването на „минималната клауза“, ЕИСК изразява несъгласие с Комисията, че всички изброени от нея ситуации произтичат от неправилното изпълнение на клаузата, посочена в член 14.

3.2.8.1 ЕИСК по-скоро счита, че повечето от реално наблюдаваните несъответствия не са следствие от неподходящото използване на минималната клауза, а по-скоро от посочени слабости в замисъла, формулировките и транспонирането/превода на директивата.

3.2.8.2 ЕИСК е на мнение, че минималната клауза, която позволява държавите-членки да надхвърлят изискванията на Общността в директивите за минимална хармонизация, в съответствие с договора, както е посочено в член 153, представлява полезен инструмент, който ще осигури високо ниво на защита на потребителите и ще помогне да се отчетат специфичните културни, социални и правни особености на всяка национална система.

3.2.8.3 Въпреки това ЕИСК предлага, в случай че действително бъде осигурена по-висока степен на защита на потребителите, определени правни области да бъдат обект на пълна хармонизация — за предпочитане под формата на регламент — като начин за постигане на уеднаквяване, и това би могло да е приложимо и към настоящата директива.

⁽²⁰⁾ Виж Специално издание на Евробарометър № 252, „Защита на потребителите на вътрешния пазар“, м. септември 2006 г., по поръчка на Генерална дирекция SANCO („Здравеопазването и защита на потребителите“) и координирано от Генерална дирекция „Комуникации“. Тези данни обаче дават известна представа за общите насоки в областта на защитата на потребителите в светлината на работата на Общността по завършването на вътрешния пазар.

В) Необхванати въпроси

3.2.9 ЕИСК счита, че има и други въпроси, които ще подлежат на преценка при преразглеждането на директивата и които не са разгледани в съобщението.

3.2.10 По-конкретно, това са:

- а) доколко е целесъобразно директивата относно дистанционна продажба на финансови услуги да се преразгледа заедно и едновременно с настоящата директива; ЕИСК желае ясно да изрази своето несъгласие с насоката на съобщението на Комисията от 6 април 2006 г. (СОМ(2006) 161 окончателен);
- б) запазване на „изключителния“ характер на използването на средства за дистанционна комуникация, вместо концепцията за „надмощие“ (член 2, параграф 1);
- в) правният характер на молбата за сключване на договор като покана за закупуване и общият характер на неговите условия и характеристики като съставни елементи на предмета на самия търговски договор;
- г) цялата система на „тежестта на доказване“, която директивата не успява да регулира или не регулира добре, като отстъпва пред общите принципи на правото на държавите-членки по отношение на договорите с потребители, освен ако те не използват механизма за обръщане на „тежестта на доказване“, заложен в член 11, параграф 3;
- д) запазване на връзките с „потребителите“ — независимо от спора дали дефиницията е правилна (в случаите, в които има несъгласие) — като единствен акцент на директивата, когато въпросът касае определен вид продажба, с определени характеристики, а не единствено получателя, както е правилно посочено в директивата относно електронната търговия;
- е) поясняване на значението на „средства за дистанционна комуникация“ и „система за предоставяне на организирани дистанционни продажби или услуги“ и необходимостта от позадълбочено проучване на основанието за запазване на този критерий и на мотивите за изключване на специалната защита за потребителите, извършващи дистанционна покупка от фирми, които използват само спорадично тези средства;
- ж) запазване на привидно неоправданото изключване на неговото приложение спрямо договори за пакетни туристически ваканции и договори за претостъпване право на ползване върху недвижим имот за определен период от време, както и за дистанционна продажба на хранителни продукти;
- з) липсата на следпродажбени услуги и търговски гаранции в списъка за предварителна информация, който се предоставя на потребителите да се преразгледа в съответствие с директивата относно гаранциите ⁽²¹⁾;
- и) разпоредбите относно правото на ползване, задължението за грижа и риск от загуба на стоката или повреда на стоката по време на периода на оттегляне и нейния транспорт, било то от предприятието до потребителя или обратно, в случай на връщане, независимо от причината (решение за оттегляне или поради факта, че стоката не отговаря на изискванията/стоката е дефектна/счупена);
- й) въпросът за езика, използван при договора, който не трябва повече да бъде „предмет на регулиране от страна на държавите-членки“ (съображение 8);
- к) дефиницията за „работен ден“ в правото на Европейската общност, която е изключително важна за хармонизираното изчисление на крайните срокове, особено в случаите, където се касае за трансгранични продажби или просто определянето на всички крайни срокове в последователни календарни дни;
- л) формата, в която се съобщава правото за оттегляне — дали да се изисква, или не доказателство за получаване на съобщението — със съответните правни последици;
- м) предотвратяване на риска от неспазване на договора или на разпоредбите, свързани с неизпълнение на договора навреме или с частично изпълнение на задължението за доставка на стоки или извършване на услуги ⁽²²⁾;
- н) запазване на изключването на стоки, изработени по спецификации на клиента;
- о) необходимостта да се разгледа по-внимателно разширяващото се явление на извършване на стопанска дейност по телефона или по мобилен телефон (мобилен търговия), включително обмислянето на въвеждане на общо (т.н. „ort-in“ режим) изискване за изрично предварително съгласие за получаване на електронни съобщения с непосредствена рекламна цел, с цел осигуряване на защита срещу нежелани оферти;

⁽²¹⁾ Директива 1999/44/ЕО от 25 май 1999 г., ОВ L 171, 7.7.1999 г.; ЕИСК вече заяви в своето становище относно предложената директива за дистанционна продажба, че на потребителите трябва да се дава информация за съществуването на гаранционни разпоредби, в частност при неизпълнение или забавяне в изпълнението на договора.

⁽²²⁾ ЕИСК вече заяви своята позиция по този въпрос в становището си по директивата относно дистанционните продажби, като предупреди Комисията за необходимостта да се препотвърдят гаранциите за финансовите интереси и предотвратяване на рискове, възникващи от неизпълнението на договора, например чрез определяне на санкции. ЕИСК също така предложи създаването на гаранционен фонд от фирмите в сектора, за да се обхванат тези ситуации.

- п) позоваването на разпоредбите, посочени в директивата относно фалшифицирането и сертифицирането на стоки и защита на авторското право и сродните му права, които са особено отслабени при дистанционна продажба;
- р) разширяване на задължението за предоставяне на информация на всички заинтересовани страни, особено на най-уязвимите групи потребители като малолетни, възрастни или хора с увреждане, както вече е посочено в директивата за нелоялни търговски практики;

- с) необходимостта да се предвидят ефективни санкции с достатъчно силен възпиращ ефект при неспазване на задълженията, включени в директивата.

3.2.11 ЕИСК е на мнение, че надлежното разглеждане на тези въпроси е от изключителна важност за постигане на целите, които се поставят с директивата, а именно гарантиране на потребителите на стоки и услуги, закупени дистанционно, на същото ниво на защита, което по право се осигурява в договори, сключени в присъствието на двете страни.

Брюксел, 30 май 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 Съвета за изменение на Директива 78/855/ЕИО на Съвета относно сливанията на акционерни дружества и Директива 82/891/ЕИО на Съвета относно разделянето на акционерните дружества по отношение на изискванията за доклад от независим експерт при сливане или разделяне“

COM(2007) 91 окончателен — 2007/0035 (COD)

(2007/C 175/08)

На 29 март 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 предложението горе-поставено.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която бе възложена подготовката на работата по този въпрос, прие становището си на 3 май 2007 г. (единствен докладчик: г-жа SÁNCHEZ MIGUEL).

На 436-ата си пленарна сесия, проведена на 30 и 31 май 2007 г. (заседание на 30 май 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 143 гласа „за“, 26 гласа „против“ и 12 гласа „въздържал се“.

1. Въведение

1.1 Предложението за изменение на Комисията относно законодателство, уреждащо сливането и разделянето на акционерни дружества, се вписва в рамките на плана за осъвременяване на дружественото право и подобряването на управлението на предприятията в ЕС ⁽¹⁾. В него се предвижда план за действие, който в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план, завършва процес на дълбока реформа на нормативната уредба, надхвърляща обикновено изпълнение на предложенията за директиви, които стоят на дневен ред.

1.2 Освен това, в по-общ план, в приложение III към Програмата за действие за намаляване на административния товар в ЕС ⁽²⁾ се посочват десет конкретни предложения за определяне на „ускорени действия“ с цел намаляване на второстепенните изисквания без да се накърнява нивото на защита на правните норми. Целта на разглежданото предложение е именно тази, тъй

като то се ограничава до премахване на изискването за експертен доклад относно плана за сливане или за разделяне, ако „всички“ акционери се договорят за това.

1.3 Следва да се посочи като прецедент, че в член 8, параграф 4 от Директива 2005/56/ЕО относно трансграничните сливания на дружества с ограничена отговорност ⁽³⁾ се съдържа освобождаване от изискването за експертен доклад по плана за сливане, когато всички членове на дружествата са се договорили за това. В същия порядък последното изменение на Директива 77/91/ЕИО относно учредяването на акционерни дружества и поддържането и изменението на техния капитал ⁽⁴⁾ включва два нови члена 10а и 10б, по които не се изисква експертен доклад за непаричните вноски, при съвкупност от определени условия, които гарантират действителната стойност на направените вноски.

⁽¹⁾ Съобщение на Комисията до Съвета и до Европейския парламент COM(2003) 284 окончателен.

⁽²⁾ COM(2007) 23 окончателен.

⁽³⁾ ОВ L 310, 25.11.2005 г. стр. 1.

⁽⁴⁾ Директива 2006/68/СЕ — ОВ L 264, 25.9.2006 г.

2. Съдържание на предложението

2.1 Целта на изменението на директивите за сливане и разделяне на акционерните дружества е уеднаквяване на съдържанието им с това на директивата за презграничните сливания по отношение на участието на експерти при изготвянето на доклад за плана за сливане или за разделяне, когато всички акционери и притежатели на други ценни книжа с право на глас се договорят за това.

3. Бележки по предложението

3.1 ЕИСК посреща с интерес процеса на опростяване и по-специално намаляването на административната тежест за предприятията в ЕС. Считаме, че именно в тази линия се вписва съдържанието на предложението, съдържащо специални гаранции за акционерите с изискването за единодушие при отказа от изготвяне на експертен доклад за плановете за сливане или разделяне.

3.2 Все пак Комитетът отбелязва съществуващите проблеми, най-вече при сливанията на големи дружества, свързани с разнородността на акционерите, които в по-голямата си част са инвеститори. Липсата на пряко управление на акциите може да доведе до незащитеност на миноритарните акционери, които са принудени да приемат споразуменията, сключени от органите, управляващи ценните книжа. Макар че действащите разпоредби предвиждат право на противопоставяне и оттегляне в случай на неудовлетвореност от икономическите резултати на извършените операции, по-специално при замяната на акции, упражняването на това право ще бъде много по-трудно при липсата на експертен доклад относно плана за сливане.

3.3 В същия дух Комитетът смята, че кредиторите и работниците в дружествата се оказват незащитени в следствие на неяснотата при липсата на обективна експертна оценка. Кредиторите, чиито вземания не са гарантирани, имат право да се противопоставят на сливането след публикуване на известието за сливане. Но трябва да се има предвид, че както в директивата за сливанията, така и в директивата за разделянията не се предвижда никакво право за работниците, докато в директивата за презграничните сливания им се дава възможност за участие (член 16), което позволява по-добри резултати посредством подходящи канали за информация.

3.4 За да бъде ефективна, нормативната уредба следва да гарантира правата на всички участници в правните операции, каквито са в случая сливанията и разделянията, тъй като, предвид тяхната сложност, трябва да се осигурят необходимите инструменти, които да гарантират прозрачност на тези операции

и да не водят до конфликти между заинтересованите страни. Отхвърлянето на експертния доклад със съгласието на всички акционери следва да се извършва според условията, предвидени за това в член 10а от Директива 2006/68/ЕО, т.е. активите на предприятието се състоят от търгуеми ценни книжа, инструменти на паричния пазар или са били подложени на скорошна оценка от независими експерти, тъй като стойността им подлежи на проверка и е съобразена със съответните изисквания.

4. Заключение

4.1 ЕИСК признава, че предложението за изменение на директивите за сливане и разделяне на акционерни дружества се вписва в тенденцията за намаляване на административния товар за европейските предприятия. Въпреки това следва да се има предвид, че този вид правни операции се осъществява най-често при дружествата с ограничена отговорност, при които съществуват едновременно акционери, управляващи ценните книжа, и акционери-инвеститори, които имат различни интереси. Инвеститорите се стремят към постигане на максимална стойност при замяната на акциите им.

4.2 Целта на реформата следва да бъде общият интерес на всички заинтересовани страни в тези правни операции. В това отношение експертните оценки гарантират по-голяма прозрачност и надеждност на офертите в плановете за сливане или разделяне, тъй като оценката на експертите е независима и следователно определя обективни критерии за съдържанието на тези плановете.

4.3 Освен това Комитетът смята, че основните правила за участието на експертите се съдържат в членове 10, 10а и 10б от втората директива, в която освобождаването от изискването за експертен доклад се обуславя от наличието на скорошни, подлежащи на проверка оценки.

4.4 От друга страна Комитетът счита, че следва да се вземе под внимание съдържанието на 10-ата директива, не само защото бе публикувана наскоро, но и поради това, че отговаря по-добре на новите критерии за интересите, защитени от дружественото право, тъй като гарантира правата както на акционерите и кредиторите, така и на работниците и служителите като част от структурата на предприятието. В този смисъл Комитетът смята, че е необходимо да се разшири съдържанието на предложението в съответствие с член 16 от упоменатата директива, тъй като отговаря по-добре на духа на хармонизацията на националните правни уредби в областта на сливанията и разделянията.

Брюксел, 30 май 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

ПРИЛОЖЕНИЕ

към Становището на Европейския икономически и социален комитет

Следните предложения за изменения, гласувани „ан блок“, бяха отхвърлени по време на дебатите, но получиха една четвърт от подадените гласове:

1) **Заличава се параграф 3.2:**

„3.2 Все пак Комитетът отбелязва съществуващите проблеми, най-вече при сливанията на големи дружества, свързани с разнородността на акционерите, които в по-голямата си част са инвеститори. Липсата на пряко управление на акциите може да доведе до незащитеност на миноритарните акционери, които са принудени да приемат споразуменията, сключени от органите, управляващи ценните книжа. Макар че действащите разпоредби предоставят право на противоположност и оттегляне в случай на неудовлетвореност от икономическите резултати на извършените операции, по-специално при замяната на акции, упражняването на това право ще бъде много по-трудно при липсата на експертен доклад относно плана за сливане.“

Изложение на мотивите:

Целта на настоящото предложение за изменение на директивите за сливания и разделяния на акционерни дружества е да се приведе в съответствие съдържанието им с това на директивата за презграничните сливания по отношение на участието на експерти при изготвянето на доклад за плана за сливане или разделяне, ако всички акционери и притежатели на други ценни книжа с право на глас, се договорят за това. Предложението за опростяване на процедурите допринася за повишаване на ефективността и конкурентоспособността на предприятията, без да се ограничава признатата защита на миноритарните акционери и на кредиторите на дружеството.

При условие, че решенията са взети с единодушие, посочените в точка 3.2 проблеми вече не съществуват. Акционерите избират дружествата за управление на акции, за да защитят собствените си интереси. Поради това проблемът за вземане на решения, които биха били в противоречие с интересите на миноритарните акционери, не стои, тъй като те също ще са подкрепили решението.

2) **Заличава се параграф 3.3:**

„3.3. В същия дух Комитетът смята, че кредиторите и работниците в дружествата се оказват незащитени в следствие на неяснотата при липсата на обективна експертна оценка. Кредиторите, чиито вземания не са гарантирани, имат право да се противопоставят на сливането след публикуване на известието за сливане. Но трябва да се има предвид, че както в директивата за сливанията, така и в директивата за разделянията не се предоставя никакво право за работниците, докато в директивата за презграничните сливания и в нея се дава възможност за участие (член 16), което позволява по добри резултати посредством подходящи канали за информация.“

Изложение на мотивите:

По отношение на параграф 3.3, следва да се направи уточнението, че както сливането, така и разделянето поставят специфични проблеми пред обществото. Кредиторите разполагат с неотменимото и признато право на противопоставяне, веднага след публикуването на предложението или известието за сливане. Нормативната уредба, която Комисията предлага, не прави препратка към премахването на това право, а до опростяване на процедурите. Относно правата на работниците, фактът, че съществува или не съществува проект и че е извършена оценка от страна на компетентни експерти, по никакъв начин не променя тяхното положение. В допълнение, сумите необходими за изготвянето на експертни доклади, които много често са доста високи, биха могли да бъдат използвани за подобряване на работните условия и на заплатите на служителите.

3) **Заличава се параграф 3.4:**

„3.4 За да бъде ефективна, нормативната уредба следва да гарантира правата на всички участници в правните операции, кактото са в случая сливанията и разделянията, тъй като, предвид тяхната сложност, трябва да се осигурят необходимите инструментни, които да гарантират прозрачност на тези операции и да не водят до конфликти между заинтересованите страни. Отхвърлянето на експертния доклад със съгласието на всички акционери следва да се изотрихва според условията, предвидени за това в член 10а от Директива 2006/68/ЕО, т.е. акциите на предприятието се състоят от търгуем ценни книжа, инструментни на пазарния пазар или са били подложени на скоростна оценка от независими експерти, тъй като стойността им подлежи на проверка и е съобразена със съответните изчисления.“

Изложение на мотивите:

Параграф 3.4 от проектостановището се позовава на член 10а от Директива 2006/68/ЕО, на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 година за изменение на Директива 77/91/ЕИО на Съвета по отношение на учредяването на акционерни дружества и поддържането и изменението на техния капитал. Този член не се прилага в конкретния случай и не се изменя от предложението за директива. Член 10а на Директива 2006/68/ЕО регламентира условията за извършване на предварителна оценка за точната стойност от признат независим експерт и възможността за последваща ревалоризация по инициатива на и под отговорността на административен или управителен орган. При липса на подобна ревалоризация, миноритарните акционери, които притежават най-малко 5 % от записания капитал, си запазват правото да поискат оценка от независим експерт. Като се има предвид, че предложението се отнася до изключително рядко срещана, но ясно дефинирана ситуация, а именно единодушието на всички акционери, няма да изникне проблемът с пораждането на конфликти между заинтересованите страни, описан в параграф 3.4 на проектостановището.

4) Изменя се параграф 4.1:

„4.1 ЕИСК признава, че предложението за изменение на директивите за сливане и разделяне на акционерни дружества се вписва в тенденцията за намаляване на административния товар за европейските предприятия, в тази връзка одобрява нормативната уредба. Въпреки това следва да се има предвид, че този вид правни операции се осъществява най-често при дружествата с ограничена отговорност, при които съществуват едновременно акционери, управляващи ценните книжа, и акционери-инвеститори, които имат различни интереси. Инвеститорите се стремят към постигане на максимална стойност при заляганата на акциите им.“

Изложение на мотивите:

Ще бъде направено устно.

5) Заличава се параграф 4.2:

„4.2 Целта на реформата следва да бъде общият интерес на всички заинтересовани страни в тези правни операции. В това отношение експертните оценки гарантират по голяма прозрачност и надеждност на офертите в плановете за сливане или разделяне, тъй като оценката на експертите е независима и следователно определя обективни критерии за съдържанието на тези плановете.“

Изложение на мотивите:

Предлага се параграфи 4.2, 4.3 и 4.4 да бъдат заличени, предвид аргументите посочени в подкрепа на заличаването на параграфи 3.2, 3.3 и 3.4.

6) Заличава се параграф 4.3:

„4.3 Освен това Комитетът смята, че основните правила за участието на експертите се съдържат в членове 10, 10а и 10б от втората директива, в която освобождаването от изискването за експертен доклад се обуславя от наличието на скорошни, подлежащи на проверка оценки.“

Изложение на мотивите:

Предлага се параграфи 4.2, 4.3 и 4.4 да бъдат заличени, предвид аргументите посочени в подкрепа на заличаването на параграфи 3.2, 3.3 и 3.4.

7) Заличава се параграф 4.4:

„4.4 От друга страна Комитетът счита, че следва да се вземе под внимание съдържанието на 10-ата директива, не само защото бе публикувана наскоро, но и поради това, че отговаря по-добре на новите критерии за интересите, защитени от дружественото право, тъй като гарантира правата както на акционерите и кредиторите, така и на работниците и служителите като част от структурата на предприятието. В този смисъл Комитетът смята, че е необходимо да се разшири съдържанието на предложението в съответствие с член 16 от упоменатата директива, тъй като отговаря по-добре на духа на хармонизацията на националните правни уредби в областта на сливанията и разделянията.“

Изложение на мотивите:

Предлага се параграфи 4.2, 4.3 и 4.4 да бъдат заличени, предвид аргументите посочени в подкрепа на заличаването на параграфи 3.2, 3.3 и 3.4.

Резултат от гласуването:

Гласове „за“: 44

Гласове „против“: 104

Гласове „въздържал се“: 28

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент № 11 относно премахване на дискриминацията при определяне на транспортните тарифи и условия в изпълнение на член 79, параграф 3 от договора за създаване на Европейската общност и на Регламент (ЕО) № 852/2004 на Европейския парламент и на Съвета относно хигиената на храните“

COM(2007) 90 окончателен 2007/0037 COD

(2007/C 175/09)

На 11 май 2007 г., Съветът реши, в съответствие с член 95 от Договора за създаване на Европейската общност, да поиска становището на Европейския икономически и социален комитет относно предложение горе-поставено.

Бюрото на Европейския икономически и социален комитет възложи на специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложния характер на работата Европейският икономически и социален комитет реши на своята 436-а пленарна сесия, проведена на 30 и 31 май 2007 г. (заседание на 30 май), да назначи г-н GKOFAS за главен докладчик и прие настоящето становище с единодушие.

1. Заключение и препоръки

1.1 Предложението, изпратено до ЕИСК, се отнася до изменението на два регламента: от една страна на Регламент № 11 относно премахване на дискриминацията при определяне на транспортните тарифи и условия в изпълнение на член 79, параграф 3 от Договора за създаване на Европейската общност, а от друга страна, на Регламент (ЕО) № 852/2004 на Европейския парламент и на Съвета относно хигиената на храните.

1.2 По отношение на политиките на Общността, насочени към „по-добро законотворчество“, ЕИСК смята, че е изключително важно и необходимо да се облекчи административната тежест върху предприятията, наложена от съществуващото законодателство, тъй като това е основен елемент за подобряване на тяхната конкурентоспособност и за осъществяване на целите на Лисабонската стратегия. Съобщението на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, озаглавено „Стратегически преглед на програмата „По-добро законотворчество“ в Европейския съюз“, и съобщението на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, озаглавено „Програма за действие за намаляване на административната тежест в Европейския съюз“, решително допринасят за постигането на тази цел.

1.3 Първото изменение е свързано с Регламент № 11. Този регламент бе приет преди значително време и се отнася до премахване на дискриминацията при определяне на транспортните тарифи и условия в изпълнение на член 79, параграф 3 от Договора за създаване на Европейската общност. ЕИСК одобрява премахването на задължението за предоставяне на информация за маршрута, разстоянието, цените и други условия на транспорта и разрешението за използване на товарителници, с цел предоставяне на информация по останалите изисквания, свързани с актуалния документ за транспорт. Това дава възможност да се намали ненужната административна тежест, а същевременно най-важната информация продължава да бъде на разположение.

1.4 Следователно ЕИСК одобрява изменението на Регламент № 11 и по-специално отпадането на член 5, както и изменението за заличаване на пето и шесто тире в член 6, параграф 1. ЕИСК одобрява също изменението за заличаване на трето тире в член 6, параграф 2 и за заменяне на параграф 3 от същия член със следния текст: „Когато съществуващата документация като товарителници или други транспортни документи съдържа всички данни, посочени в параграф 1, в съчетание с архивните и счетоводни системи на превозвача, позволява извършването на пълна проверка на транспортните тарифи и условия, така че да се премахнат или избегнат споменатите в член 75, параграф 1 от Договора, форми на дискриминация, превозвачите не се задължават да въвеждат нови документи“.

1.5 ЕИСК одобрява предложеното изменение на Регламент № 852/2004, което има за цел освобождаване на някои предприятия от изискването на член 5, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 852/2004, като се има предвид, че те са длъжни да се съобразяват с всички останали изисквания от посочения регламент. По силата на член 5, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 852/2004, всички предприятия, представляващи главно малки предприятия, които предимно продават своята продукция пряко на крайния потребител, като фурни, месарници, бакалии, пазарски шандове, ресторанти и барове, и които са микропредприятия по смисъла на Препоръка на Комисията 2003/361/ЕО от 6 май 2003 г. относно определението на микропредприятията, малките и средните предприятия за производство на храни, въвеждат, прилагат и поддържат постоянна процедура или процедури, основаващи се на принципите на анализа на риска и контрола в критични точки (НАССР).

1.6 Въпреки това ЕИСК смята, че освобождаването, с което се ползват горепосочените предприятия, продаващи пряко на крайния потребител, а именно фурни, месарници, бакалии, ресторанти и барове, трябва да обхване и малките предприятия, както са определени в Препоръка 2003/361/ЕО от 6 май 2003 г. относно определението на микропредприятията, малките и средните предприятия за производство на храни.

1.7 При изменението на член 5 от Регламент 852 могат да се приемат два параметъра, като в тях се включат също така и малките предприятия (категория, определена като предприятия с най-много 50 работници — прекалено голям състав за освобождаване от процедурите на HACCP) или като се включат в полето на регламента със създаване на специална разпоредба и специални ограничения за предприятията за обществено хранене.

1.8 Първият параметър би могъл да се изразява в задължението за стриктно спазване на ръководствата по хигиена и на специалните хигиенни изисквания, както са описани в член 4 от регламент 852/2004, както и в обучаване на персонала. Тези два елемента са достатъчни за гарантиране на хигиената на храните, като същевременно се улеснява задачата на предприятията за справяне с правните изисквания към тях.

1.9 Със същия стремеж за освобождаване на малките предприятия за обществено хранене (онези които по дефиниция разполагат с по-малко от 50 работници) вторият допълнителен параметър би могъл, специално за тези предприятия, да се състои в определяне на изискването броят на лицата, работещи в приготвянето на продуктите (цехове/кухни), да не надвишава 10 на смяна. Предприятието ще бъде задължено да посочва предварително на табло списък с имената на лицата, заети в приготвянето на храните.

1.10 С въвеждането на гореизложеното разграничение и концептуално уточнение се спазват изискванията на Препоръка 2003/361/ЕО, като същевременно в специфичния случай на предприятията за обществено хранене, както и на фурните, месарниците, бакалиите, ресторантите и баровете, се определят границите по отношение на производството и на смените по такъв начин, че се спазват необходимите условия за защита и опазване на общественото здраве.

2. Въведение

2.1 Комисията приканва ЕИСК да изготви становище по два регламента: Регламент № 11 относно премахване на дискриминацията при определяне на транспортните тарифи и условия в изпълнение на член 79, параграф 3 от Договора за създаване на Европейската общност и Регламент (ЕО) № 852/2004 на Европейския парламент и на Съвета относно хигиената на храните.

2.2 Що се отнася до регламент № 11 относно премахване на дискриминацията при определяне на транспортните тарифи и условия, в изпълнение на член 79, параграф 3 от Договора за създаване на Европейската общност, в предложението се разглежда възможността да се премахнат остарелите изисквания и да се променят други изисквания с цел да се сведе до минимум административната тежест върху предприятията. По-специално по силата на член 5 от транспортните предприятия (както и от правителствата на държавите-членки) изрично се изискваше да предоставят информация за транспортните тарифи, такси и условията преди 1 юли 1961 г. Член 6, параграф 1 от регламента изисква „транспортен“ документ, съдържащ няколко информационни елемента относно товародателя, естество на товарите за превоз, място на произход и на доставяне на товарите, както и маршрут за превоз на товарите или разстояние за превозване, включително гранично-пропускателни пунктове, когато има

такава. Тъй като последните елементи вече не са задължителни за постигане на целите на регламента, те могат да бъдат премахнати. Третото изречение на член 6, параграф 2 изисква от превозвача да съхрани копие от документа, което показва всички транспортни такси, така както са изчислени окончателно, включително и направени отстъпки или други фактори, оказали влияние при определяне на транспортните такси и условия. Това изречение може да се премахне, тъй като понастоящем въпросната информация е на разположение в счетоводните системи. Член 6, параграф 3 изрично упоменава товарителниците, които са добре познати и често използвани в наземния транспорт. Така се дава по-голяма правна сигурност на транспортните предприятия, тъй като изяснява, че тези товарителници са достатъчни, стига да съдържат цялата подробна информация, изисквана от член 6, параграф 1.

2.3 Друго „ускорено действие“ се отнася до Регламент (ЕО) № 852/2004 на Европейския парламент и на Съвета относно хигиената на храните. Целта е малките предприятия за производство на храни, които са в състояние да контролират хигиената на храните, прилагайки само останалите изисквания на регламент (ЕО) 852/2004, да бъдат освободени от изискването да въвеждат, прилагат и поддържат постоянна процедура или процедури, основаващи се на принципите на анализа на опасностите и контрола в критични точки (HACCP). Това освобождаване се прилага към микропредприятията, които главно продават храни направо на крайния потребител.

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК одобрява изменението на регламент № 11 относно премахване на дискриминацията при определяне на транспортните тарифи и условия в изпълнение на член 79, параграф 3 от Договора за създаване на Европейската общност. Това изменение разглежда евентуалното премахване на остарелите изисквания, както и промяната на някои други изменения, с цел да се сведе до минимум административната тежест върху предприятията.

3.2 ЕИСК смята, че при изменението на Регламент (ЕО) № 852/2004 е необходимо да се вземат под внимание също малките предприятия по смисъла на препоръка 2003/361/ЕО от 6 май 2003 г. Както показва практиката, необходимо е да се поддържа известна гъвкавост по отношение на тези предприятия.

3.3 Следва да се признае, че както при микропредприятията, така и при някои малки предприятия не е възможно да се определят критерии за HACCP. Може единствено да се определят критичните точки за контрол (ССР), именно поради факта, че е трудно да се съхраняват документите и че това увеличава прекалено тежестта върху предприятията.

3.4 По смисъла на препоръка 2003/361/ЕО, микропредприятията са предприятия с обща численост на персонала по-малка от 10 души и годишен оборот, непревишаващ EUR 2 милиона. Тази категоризация би могла да бъде правилна по отношение на броя на наетите работници в предприятията в някои държави-членки. Въпреки това, спрямо този брой работници и в тези държави-членки годишният оборот от 2 милиона еуро е преувеличен.

3.5 В посочената в препоръка 2003/361/ЕО дефиниция не се прави никаква разлика между предприятията, т.е. предприятия за обществено хранене или търговски предприятия — най-малкото по отношение на броя на работниците. На практика, по-специално за търговските предприятия, беше добавен критерият от 2 милиона еуро, тъй като търговско предприятие с персонал само от 3 души може да премине прага от 1.5 милиона еуро оборот, поне в някои държави-членки. Този недостатък беше поправен само за определен вид предприятия. Следователно е логично да се има предвид, поне за настоящото становище, че не може да се смята, че предприятия за обществено хранене, установени в различни държави-членки, са микропредприятия, само и единствено ако числеността на персонала им е по-малка от 10 работника и годишният им оборот не надвишава 2 милиона еуро. В някои държави-членки в предприятията за обществено хранене се работи на две смени, така че числеността на персонала е доста по-голяма от 10 души, докато, очевидно, годишният оборот е много по-малък от EUR 500 000.

4. Специфични бележки

4.1 ЕИСК смята, че позоваването в разглеждания текст на препоръка 2003/361/ЕО относно определяне на категорията предприятие, по-специално когато следва да се прилага НАССР, трябва да се извършва съгласно съвсем различен подход.

4.2 При изменението на член 5 от регламент 852, следва да се приемат два параметъра, като изменението обхваща и малките предприятия (категория, определена, разбира се, от ограничението за персонал от 50 работника — прекалено голям брой, за да бъде предприятието освободено от процедурите на НАССР) или, в случай че малките предприятия бъдат включени в обхвата на регламента, като се създаде специална разпоредба и специални ограничения за предприятията за обществено хранене.

4.3 Първият параметър би могъл да се изразява в задължението за стриктно спазване на ръководствата по хигиена и на специалните хигиенни изисквания, както са описани в член 4 от регламент 852/2004, както и в обучение на персонала, като тези два елемента са достатъчни за гарантиране на хигиената на храните, като същевременно се улеснява задачата на предприятията за изпълнение на правните им задължения.

4.4 Със същата цел да се освободят малките предприятия за обществено хранене (онези които, естествено, по дефиниция

разполагат с по-малко от 50 работника). Вторият допълнителен параметър би могъл специално за тези предприятия да се състои в определяне на изискването броят на лицата, работещи в приготвянето на продуктите (цехове/кухни) да не надвишава 10 на смяна. Предприятието ще бъде задължено да посочва предварително на табло имената на лицата, които работят в приготвянето на храните.

4.5 Въвеждането на посочените по-горе разграничения и разяснения е в съответствие с разпоредбите на препоръка 2003/361/ЕО, като в конкретния случай на предприятията за обществено хранене се определят ограниченията за производството и числеността на смяната по такъв начин, че да се спазват условията, необходими за опазване и защита на общественото здраве.

4.6 По-специално в член 5, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 852/2004, ЕИСК смята, че следва да се добави следното изречение:

4.6.1 „Без да се засягат другите изисквания на регламента, параграф 1 може да бъде изменен по такъв начин, че малките предприятия за обществено хранене, фурните, месарниците, бакалиците, пазарските шандове, ресторантите и баровете по смисъла на пояснителната препоръка 2003/361/ЕО, да бъдат също обхванати от изключението за прилагане на НАССР, при условие че стриктно се спазват кодексите за хигиена, конкретните изисквания за хигиена, така, както са определени в член 4 на Регламент № 852/2004, както и обучението на персонала — елементи, които са достатъчни, за да се гарантира хигиената на произведените храни, като същевременно се улеснява задачата на предприятията да изпълняват правните си задължения. Основното изискване, което следва да се спазва, е опазването на общественото здраве.“

4.6.2 „Освен това, за да бъдат освободени малките предприятия за обществено хранене, фурните, месарниците, бакалиците, пазарските шандове, ресторантите и баровете — предприятия, които по дефиниция, имат по-малко от 50 работника персонал, ще трябва да се спазва следният допълнителен параметър: конкретно в тези предприятия, броят на работниците, заети в приготвянето на продукти (цехове/кухни) не трябва да превишава 10 на смяна.“

Брюксел, 30 май 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 Съвета относно монтирането на устройствата за осветяване и светлинна сигнализация на колесни селскостопански или горски трактори“

COM(2007) 192 окончателен — 2007/0066 (COD)

(2007/C 175/10)

На 11 май 2007 г. Съветът на Европейския съюз реши, в съответствие с член 95 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложението горе-поставено.

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително и не изисква никакъв коментар от негова страна, на 436-та си пленарна сесия, проведена на 30 и 31 май 2007 г. (заседание на 30 май 2007 г.), Комитетът взе решение със 162 гласа „за“, 1 глас „против“ и 8 гласа „въздържал се“ да изрази положително становище по предложението.

Брюксел, 30 май 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно износ и внос на опасни химични вещества

COM(2006) 745 окончателен — 2006/0246 (COD)

(2007/C 175/11)

На 21 декември 2006 г., в съответствие с член 133 и член 175, параграф 1 от Договора за създаване на Европейската общност, Съветът реши да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложението горе-поставено.

Специализираната секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, натоварена да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 8 май 2007 г. (докладчик: г-н PEZZINI).

На 436-ата си пленарна сесия, проведена на 30 и 31 май 2007 г. (заседание от 30 май), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище с 148 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки:

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) винаги е подкрепял активната роля, която Комисията е играла в осъществяването и в прилагането на Ротердамската конвенция по процедурата за предварително обосновано съгласие за опасните химични вещества и пестициди при международна търговия, както и за Стокхолмската конвенция за устойчивите органични замърсители (УОЗ).

1.2 Комитетът е съгласен с Комисията, че е необходим хармонизиран подход, за да се подобри опазването на човешкото здраве и на околната среда в страните вносителки, по-специално в развиващите се страни и че трябва да се прилагат гъвкави, ясни

и прозрачни механизми, почиващи на ясни и хомогенни процедури, за да се гарантира, без високи административни разходи и закъснения, адекватна информация за страните, вносителки на опасни химични вещества.

1.3 Комитетът счита, че по-строгите разпоредби, предвидени в Регламент № 304/2003 (ЕО), отменен от Европейския съд поради липса на точно правно основание, и повторени в новото предложение за регламент, са от съществено значение за общата сигурност и управлението на опасните химични вещества.

1.4 Комитетът подкрепя намерението на Комисията да се използва коригирането на правното основание на регламента, за да се засили ефективността на разпоредбите на Общността и

правната сигурност в тясна връзка с Регламент № 1907/2006 (ЕО) относно нормативната уредба, свързана с химичните вещества (REACH), който ще влезе в сила през м. юни 2007 г.

1.5 Според Комитета новото законодателство би трябвало да предвиди от една страна, изработването на насоки за прилагане и на информационни документи, и от друга — организирането на образователни дейности въз основа на нормативната уредба на Общността, най-вече за митническите служители, с участието на отговорни лица от службите на Комисията и в частност, от Съвместния изследователски център (СИЦ).

1.5.1 Комитетът подчертава важноста при изготвянето на етикетите и техническите информационни листове да се използва езикът на държавата вносителка.

1.6 Комитетът одобрява напълно възможността да се пристъпи към временен износ, като същевременно се спазват процедурите, целящи получаване на изрично съгласие.

1.7 Комитетът счита, че системите за митнически контрол и пълно сътрудничество между митническите власти и определените национални органи са ключови елементи за ефикасното, правилно и прозрачно функциониране на предложените механизми.

1.8 Комитетът подчертава, че предложените подобрения относно комбинираната номенклатура и разработването на версия на базата данни EDIXIM, специално предназначена за митническите власти, трябва по необходимост да бъдат допълнени със системни и хармонизирани информационни и обучителни дейности в Общността.

1.8.1 Във връзка с това Комитетът счита, че са крайно недостатъчни наличните финансови и човешки ресурси в отделите на Комисията, и в частност в СИЦ, които би трябвало да гарантират:

- разработването на хармонизирани информационни и обучителни дейности и на водещи насоки за различните категории потребители;
- точността на техническите информационни листове за безопасност за междинните и крайните потребители, в частност за работниците;
- диалог с осигуряващите техническа помощ на страните вносителки, по-специално на развиващите се страни и държавите с икономики в преходен период;
- по-пълно осъзнаване от страна на гражданското общество на съществуващите рискове и на начина за предотвратяването им.

2. Мотиви

2.1 Комитетът от своя страна ⁽¹⁾ изрази одобрението си за целите и механизмите, предвидени от Ротердамската конвенция ⁽²⁾, която въведе процедура за предварително съгласие за износа и вноса на опасни химични вещества, подобрявайки същевременно достъпа до информация и предвиждайки техническа помощ за развиващите се страни.

2.2 Комитетът беше приел позицията на държавите-членки, според която „е подходящо да се отиде отвъд предвидените в конвенцията разпоредби, за да се окаже пълно съдействие на развиващите се страни ⁽³⁾.“

2.3 Регламент № 304/2003 (ЕО), който регулира износа и вноса на опасни химични вещества, приет на 18 януари 2003 г. и влязъл в сила на 7 март същата година, имаше за основна цел да приложи Ротердамската конвенция относно процедурата за предварително обосновано съгласие, приложима при международната търговия с някои опасни химични вещества и пестициди.

2.3.1 Някои разпоредби на този регламент обаче надхвърляха предписанията на конвенцията.

2.4 В този регламент се предвижда по-специално, че преди първия износ на един от продуктите, посочени в регламента, износителят трябва да нотифицира съответния национален орган в своята страна. След като се установи, че нотифицирането е пълно, то се изпраща на Комисията, която го регистрира в базата данни EDEXIM като нотифициране за износ на Общността, уточнявайки какъв е продуктът и коя е страната вносителка.

2.5 По същия начин в случай на внос в ЕС на химично вещество, произлизащо от трета страна, Комисията получава съответното нотифициране за износ, потвърждава, че го е получила и го регистрира в базата данни EDEXIM.

2.6 По-общо казано, Комисията е натоварена да гарантира ефективното прилагане на регламента и следователно, с други думи, трябва да управлява нотифицирането за износ и за внос.

⁽¹⁾ Становище на ЕИСК от 20.6.2002 г. относно предложение за регламент на Съвета за износ и внос на опасни химични вещества, ОВ С 241 от 7.10.2002 г., стр. 50.

⁽²⁾ Ротердамската конвенция, подписана на 11 септември 1998 г. и влязла в сила на 24 февруари 2004 г., регулира износа и вноса на някои опасни химични вещества и пестициди и почива на основния принцип за предварително обосновано съгласие (процедура PIC, от английски *prior informed consent*) от страна на вносителя на химичното вещество. Понастоящем повече от 30 химични вещества са подчинени на процедурата PIC, предвидена в Конвенцията.

⁽³⁾ Виж становището в бележка № 1.

2.7 Процедурата на ЕС за нотифициране при износ понастоящем се прилага за около 130 химични вещества и групи продукти/вещества, изброени в приложение I, част I на регламент № 304/2003(ЕО) ⁽⁴⁾.

2.8 Регламентът предвижда и ясни задължения относно опаковането и етикетирването.

2.9 Регламент № 304/2003 (ЕО) предвижда също така режим на санкции в случай на нарушение. Той уточнява, че санкциите трябва да бъдат „ефективни, пропорционални и възпиращи“ и трябва да се определят от държавите-членки.

2.9.1 От друга страна Регламент № 1907/2006 (ЕО) на Европейския парламент и на Съвета относно регистрирането, оценката и разрешаването на химичните вещества, както и ограниченията, приложими за тези химични вещества (REACH), бе приет на 18 декември 2006 г. и ще влезе в сила на 1 юни 2007 г. ⁽⁵⁾

2.10 В своите решения относно дела C-94/03 и C-178/03 (и двете от 10 януари 2006 г.), Съдът на Европейските общности посочи, че правното основание на Регламент № 304/2003 е трябвало да бъде в членове 133 и 175 от Договора за създаване на ЕО, а не само в член 175 и че следователно регламентът трябва да бъде отменен. Все пак Съдът уточни, че разпоредбите на регламента ще останат в сила до приемането в разумен срок на нов регламент, базиран на подходящи правни основания.

2.11 Докладът за 2003-2005 г. ⁽⁶⁾, представен на 30 ноември 2006 г. по силата на член 21 от регламент № 304/2003 (ЕО), разглежда следните аспекти:

- състоянието на прилагане на регламента;
- проблемите, възникнали при различните процедури;
- необходимите промени за подобряване на ефективността на регламента.

2.12 Понастоящем всички държави-членки разполагат с разпоредби и с административни системи, необходими за прилагане и гарантиране на спазването на регламента. Към днешна дата са направени 2273 нотификации за износ (повече от 80 % от тях идват от Германия, Обединеното кралство, Нидерландия, Франция и Испания), а броят на страните вносителки нараства от 70 през 2003 г. до 101 през 2005 г.

2.13 Системите за митнически контрол се явяват като слаб пункт на системата. Затова е нужно по-интензивно сътрудничество между определените национални органи и митническите служби чрез редовен обмен на информация и изработването на по-ясни разпоредби, особено що се отнася до специфичните задължения на износителите и прилагането на по-ефикасни инструменти за контрол на комбинираната номенклатура и на тарифата на Общността TARIC.

⁽⁴⁾ Изменен с Регламент № 777/2006 (ЕО) на Комисията.

⁽⁵⁾ Виж ИТАСА, № 3 (декември 2006 г.) стр. 8 — ROMA, Sergio Gigli

⁽⁶⁾ COM(2006) 747 окончателен от 30 ноември 2006 г.

2.14 Комитетът одобрява необходимостта от хармонизиран подход от страна на Комисията, за да се подобри опазването на човешкото здраве и на околната среда в страните вносителки, по-специално в развиващите се страни, както и необходимостта да се използват гъвкави, ясни и прозрачни механизми, почиващи на ясни и еднородни процедури, позволяващи да се гарантира по адекватен начин, без административни усложнения и закъснения, точна информация за страните вносителки относно опасните химични вещества, изнасяни от ЕС.

3. Предложение на Комисията

3.1 Освен за да реши въпроса за правното основание за анулиране на Регламент № 304/2003/ЕО, в предложението на Комисията за нов регламент са предвидени някои промени относно следните аспекти:

- нови правни основания;
- нови дефиниции. Необходимо е да се разшири дефиницията „износител“ и да се коригира терминът „препарат“;
- нова процедура за изрично съгласие;
- засилване на митническите проверки;
- нови правила на комитологията ⁽⁷⁾.

4. Общи бележки

4.1 Комитетът потвърждава пълната си подкрепа за стратегиите на Общността в полза на устойчивото развитие, включително доброволната рамка SAICM ⁽⁸⁾ и подчертава необходимостта от превантивен подход в управлението на химичните вещества с цел да се предотвратят възможните негативни последици за човешкото здраве и околната среда, както вече много пъти ⁽⁹⁾ е имал случай да напомни това, в рамките на своя принос за приемането на нормативната уредба REACH.

4.2 В тази връзка ЕИСК подкрепи въвеждането на системата REACH и в частност засилването на отговорността на предприятията производители, вносителите или потребителите в подготовката на документацията относно химичните вещества с цел регистриране и първа оценка на рисковете. Затова ЕИСК приветства създаването на европейска система за регистриране и на европейски орган за управлението му ⁽¹⁰⁾.

4.2.1 В контекста на предвидените от специфичните разпоредби съобщения относно опасните химични вещества, ЕИСК призовава Комисията да преразгледа списъка на опасните за човешкото здраве и за околната среда продукти и да ги замени с по-безопасни продукти и препарати, в случай, че такива продукти се създадат и тестват обективно в рамките на изследванията и технологичните иновации.

⁽⁷⁾ Виж решение 1999/468/ЕО, изменено през м. юли 2006 г.

⁽⁸⁾ SAICM — Стратегически подход за международно управление на химичните вещества (UNEP).

⁽⁹⁾ Виж становище CESE 524/2004 и 850/2005 относно законодателството в областта на химичните вещества (REACH) ОВ С 112, 30.4.2004 г. и ОВ С 294, 25.11.2005 г.

⁽¹⁰⁾ Виж становище CESE 524/2004, параграф 3.1. ОВ С 112, 30.4.2004 г.

4.3 ЕИСК винаги е подкрепял активната роля, която Европейската комисия е играла в осъществяването и прилагането на Ротердамската конвенция относно процедурата за предварително обосновано съгласие за опасните химични вещества при международната търговия, както и Стокхолмската конвенция за устойчивите органични замърсители, която цели спирането на производството и употребата на някои химични вещества, от които 9 вида пестициди. Комитетът наскоро имаше възможност да изготви становище по този въпрос ⁽¹¹⁾.

4.4 Комитетът счита, че по-строгите разпоредби, предвидени от Регламент № 304/2003/ЕО, анулиран от Европейския съд поради липса на точно правно основание, и представени в новото предложение за регламент ⁽¹²⁾, са от съществено значение за общата сигурност и за управлението на опасните химични вещества.

4.5 Комитетът счита също така, че е необходимо да се променят регулаторните разпоредби, за да се запълнят оперативните празноти и да се разрешат трудностите за прилагане, представени в доклада за 2003-2005 г.

4.6 Затова Комитетът одобрява намерението на Комисията да се използва коригирането на правното основание на регламента в съответствие с решението на Европейския съд (въпрос, по който той се произнесе в едно предишно становище ⁽¹³⁾), за да се подобри ефикасността на разпоредбата на Общността, като се гарантира повече яснота, прозрачност и юридическа сигурност, както за износителите, така и за вносителите.

4.7 ЕИСК счита, че е полезно да се гарантира юридическа сигурност, яснота и прозрачност на предложената нова нормативна уредба на Общността, като се подобрят дефинициите на понятията „износител“, „препарат“ и „химично вещество, предмет на процедурата PIC“.

4.8 За да даде своя принос в процеса на опростяване и административно улесняване, както и за ускоряване на сроковете, ЕИСК напълно подкрепя възможността да се пристъпи към временен износ, като същевременно се спазват процедурите за получаване на изрично съгласие, както и възможността за дерогация от задължението за съгласие в случай на износ на химични вещества към страни от ОИСР.

4.9 Комитетът подчертава, че е важно исканията за съгласие и за редовното му преразглеждане да бъдат въвеждани чрез Комисията, за да се избегнат излишни припокривания и дублирания, както и всякакви недоразумения и несигурност в страните вносителки. Той смята, че финансовите и човешки ресурси, с които разполагат Комисията и в частност СИЦ за тази цел, трябва да бъдат определяни така, че да гарантират по-специално, изработването на хармонизирани мерки за информиране и обучение и информационни листове за безопасност на различните категории потребители, както и диалога с държавите вносителки, в частност с развиващите се страни, за да се определят и изясняват проблемите, свързани с нотифицирането за внос и за износ.

4.9.1 Предвид сериозността на злополуките, които могат да бъдат предизвикани на работното място от опасни химични вещества и като се има предвид също така спазването на международните конвенции на МОТ ⁽¹⁴⁾, Комитетът отново подчертава важността на факта, че е необходимо информацията, която фигурира върху етикетите и техническите информационни листове за безопасност, да бъде изписана на езика на страната вносител, като това се прави за удобство на междинните и крайни потребители, особено онези, които работят в земеделския отрасъл и в МСП.

4.10 Комитетът счита, че системите за митнически контрол и пълното сътрудничество между митническите власти и определените национални органи са ключови елементи за ефикасното, правилно и прозрачно функциониране на предложените механизми. Предложените подобрения във връзка с включването на „предупредителни флагове“ в комбинираната номенклатура и за разработване на база данни EDIXIM, специално предназначена за митническите власти, трябва да бъдат допълнени със системни и хармонизирани информационни и учебителни дейности на ниво Общност.

4.11 По мнение на Комитета, новото законодателство би трябвало да предвиди изработване на насоки за приложение и информационни документи, както и учебителни дейности въз основа на стандарти на Общността, по-специално за новоприетите държави.

Брюксел, 30 май 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹¹⁾ Виж становище NAT/331, CESE 23/2007. ОВ С 93, 27.4.2007 г.

⁽¹²⁾ По силата на разпоредбите на Общността, износът на всяко забранено или строго регламентирано химично вещество/пестицид в ЕС, както и съставките, които съдържат това вещество, трябва да бъде придружено с нотифициране, както и с изричното съгласие на вносителя. Това правило се прилага за веществата, които отговарят на необходимите условия, за да бъдат подложени на процедурата за нотифициране за предварително обосновано съгласие, въпреки че не влизат в приложното поле на Конвенцията и не са част от веществата, които вече са подчинени на процедурата.

⁽¹³⁾ Виж бележка № 1, параграф 5.10.

⁽¹⁴⁾ Виж чл. 7 и 8 от международната конвенция на МОТ № 170 от 1990 г., отнасяща се до безопасността при употребата на химичните вещества и международната конвенция № 174 относно предотвратяването на големи промишлени аварии, 1993 г. чл. 9, 10 и 22.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно пускането на пазара на продукти за растителна защита“

COM(2006) 388 окончателен — 2006/0136 COD

(2007/C 175/12)

На 15 септември 2006 г. Съветът реши, в съответствие с член 37, параграф 2 и с член 152, параграф 4, буква б) от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложението горе-поставено.

Специализираната секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 8 май 2007 г. (докладчик: г-н VAN OORSCHOT).

На 436-ата си пленарна сесия, проведена на 30 и 31 май 2007 г. (заседание на 31 май 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 65 гласа „за“, 1 глас „против“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Резюме на заключенията и препоръките

1.1 ЕИСК приветства предложението на Комисията за приемане на нов регламент относно пускането на пазара на продукти за растителна защита (фунгициди, инсектициди, хербициди и други, предназначени за земеделието и градинарството).

1.2 Освен пускането на пазара на безопасни и висококачествени продукти за растителна защита, друг особено важен приоритет е устойчивата и безопасна употреба на тези продукти. ЕИСК изразява задоволство от факта, че наред с предложението за разглеждане на регламента, Комисията представя и предложение за директива, регламентираща устойчивото използване на продукти за растителна защита.

1.3 ЕИСК отбелязва, че в съображенията, изложени в предложението, се поставя силен акцент върху превенцията и ограничаването на отрицателните последици от използването на продукти за растителна защита върху човека и околната среда. Комитетът счита, че е изключително важно да се предотврати вредното въздействие на продуктите за растителна защита върху човека и околната среда. ЕИСК подчертава, че с оглед на устойчивото развитие следва да се вземат предвид, по балансиран начин, и икономическите интереси. Освен че проявяват нарастващ интерес към екологично чистите продукти, повечето потребители днес се интересуват предимно от висококачествени продукти, които се предлагат на пазара целогодишно и на приемлива цена. В този контекст, безопасността на продукта представлява за потребителя задължително условие. Това изисква големи усилия във веригата за създаване на стойност на земеделското производство. В тази връзка е необходимо наличието на достатъчно количество безопасни и висококачествени продукти за растителна защита.

1.4 ЕИСК изразява загриженост от въвеждането на критерии за одобрение на продуктите за растителна защита, които да се основават на присъщите качества на активните съставки, и от последиците от тази мярка за създаването на нови и по-качествени продукти. При стриктно спазване на правилата е възможно дадено вещество, което не отговаря на един от критериите, но води по подобряване на всички останали критерии, да не бъде одобрено. ЕИСК настоява за оценка на

риска, която да отчита в по-голяма степен реалната употреба и излагането на въздействието на околната среда.

1.5 ЕИСК е на мнение, че предложението за зонални разрешителни и за взаимно признаване е първа стъпка към пълно хармонизиране на разрешителните в Европа. ЕИСК предлага да се даде възможност за взаимното признаване на разрешителните между различни зони, когато става дума за (съседни) страни със сходни климатични и селскостопански условия.

1.6 ЕИСК подкрепя принципа за извършване на сравнителна оценка на продуктите за растителна защита, съдържащи вещества, които се предлагат да бъдат заменени. ЕИСК обаче настоява оценката да се извършва на по-големи интервали и да се въведе стандартен период на съхранение на данните за тези вещества, за да се поддържа ниво на готовност за инвестиции от страна на промишлеността по отношение на тези вещества и по този начин да се избегне възникването на слаби звена в селскостопанския сектор.

1.7 Според ЕИСК, предложението не създава достатъчно стимули за издаване на разрешителни за използване на продукти за растителна защита в малки количества. ЕИСК предлага две мерки за подобряване на ситуацията: първо, той предлага да се въведе система, според която първият кандидат да разполага с толкова по-продължителна защита на данните, колкото повече употреби в малки количества е предвидил и второ, ЕИСК приканва комисията да улесни съставянето на актуализиран списък от държавите-членки, в който да фигурират всички разрешени употреби (в малък мащаб).

2. Въведение

2.1 Общи положения

2.1.1 Продуктите за растителна защита се използват за опазване и подобряване на здравето на растенията. Те позволяват на земеделските стопани да увеличават добивите и да ползват по-гъвкави производствени методи. Това създава гаранции за надеждно производство на безопасни (хранителни) продукти на достъпни цени на регионално ниво.

2.1.2 По-голямата част от европейските потребители стават все по-взискателни по отношение на храната и на целогодишното предлагане на хранителни продукти. От друга страна, те считат безопасността на храните за задължително условие и очевиден факт. Това изправя веригата за селскостопанско производство пред големи предизвикателства. Необходимо е наличието на достатъчно широка гама от безопасни и висококачествени продукти за растителна защита, за да се отговори на изискванията на въпросната голяма група потребители.

2.1.3 От друга страна, не бива да се забравя, че продуктите за растителна защита могат да оказват въздействие върху селскостопанските екосистеми, да създават опасност за здравето на потребителите, да оказват влияние върху качеството на хранителните продукти и вредно въздействие върху здравето на потребителите, по-специално когато в храните присъстват вредни остатъци от продукти за растителна защита в резултат на неправилно използване на тези продукти (в разрез с установените добри практики).

2.2 Регулаторна рамка

2.2.1 Предложението за разглеждане регламент предвижда замяната на сега действащата Директива 91/414/ЕИО относно пускането на пазара на продукти за растителна защита, с което се цели предотвратяване на рисковете при източника чрез прилагане на процедура за много обстойна оценка на рисковете при употреба на всяка активна съставка и на продуктите, в които тя се съдържа, преди пускането им на пазара и разрешаване на употребата им.

2.2.2 Предложението предвижда и отмяна на сега действащата Директива 79/117/ЕИО относно забраната за пускане на пазара и употреба на продукти за растителна защита, съдържащи някои активни вещества.

2.2.3 Регулаторната рамка на общността относно продуктите за растителна защита включва и Регламент (ЕО) № 396/2005 на Европейския парламент и на Съвета 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, определяща максимално допустимите граници (МДГ) на остатъчни вещества в селскостопанските продукти.

2.2.4 Предложението за регламент се представя заедно с предложение за директива на Европейския парламент и Съвета, с която да се създаде рамка за действие на общността с цел постигане на устойчива употреба на пестицидите (СОМ(2006) 373 окончателен). Целта е да се регламентира употребата и разпределението на пестицидите, доколкото тези етапи не са предвидени в представеното за разглеждане предложение за регламент.

2.3 Контекст на предложението

2.3.1 След извършената от Комисията оценка на Директива 91/414/ЕИО, Европейският парламент и Съветът поискаха през 2001 г. директивата да бъде преразгледана с цел:

- да се определят критерии за одобрение на активните вещества;
- да се повишат критериите за одобрение на високорисковите вещества;
- да се въведе опростена процедура за нискорисковите вещества;
- да се въведе принципът на сравнителна оценка и заместване;
- да се подобри взаимното признаване чрез въвеждане на зони, в които продуктите за растителна защита са разрешени.

2.3.2 След (5-годишен) период на интензивни консултации между заинтересованите страни и на оценка на въздействието, Комисията представи през м. юли 2006 г. своето предложение за преразглеждане на Директива 91/414/ЕИО. Тя реши да замени директивата с регламент, с оглед да се опростят и хармонизират в още по-голяма степен законодателствата на държавите-членки на ЕС.

2.4 Обобщение на предложението за регламент

2.4.1 Списъкът на разрешените активни вещества е установен на общностно ниво от постоянния комитет по проблемите на хранителната верига и здравето на животните. Одобрението на активните вещества се извършва въз основа на ясни критерии с цел да се осигури висока степен на защита на хората, животните и околната среда.

2.4.2 При оценката на дадено активно вещество следва да е налице поне една употреба, безопасна за производителя и за потребителя и да не са констатирани неприемливи последици върху околната среда. Определени са ясни срокове за различните етапи на оценката и за вземането на решение относно одобрението на активните вещества.

2.4.3 Държавите-членки си запазват отговорността да издават на национално ниво разрешителни за ползване на продукти за растителна защита и тези разрешителни следва да се основават на списъка на одобрените активни вещества.

2.4.4 При оценката на национално ниво на подадените за одобрение досиета, държавите-членки, когато е необходимо, следва да прилагат еднакви критерии и да се съобразяват с националните особености.

2.4.5 За веществата, представляващи слаб или средно голям риск, Комисията предвижда система за „зонално разрешение“ и въвежда задължение за взаимно признаване на разрешителните за продукти за растителна защита. Съгласно тази система, държава-членка от една от трите предложени климатични зони (Комисията разделя ЕС на три зони) извършва оценка на молба за разрешаване на национално равнище на дадено вещество. Това вещество следва да бъде разрешено единствено в тези държави-членки, в които неговият производител е подал молба за взаимно признаване на разрешителното.

3. Общи бележки

3.1 Значение на продуктите за растителна защита за осигуряване на качествени хранителни продукти в ЕС

3.1.1 В преамбюла на представения за разглеждане документ се изреждат съображенията, довели до изготвянето на предложението за регламент. В него следва да се упомене изрично колко е важно наличието на достатъчно продукти за растителна защита за осигуряване на безопасни и висококачествени храни за високотелния европейски потребител.

3.2 Временни разрешителни при определени условия

3.2.1 Представеният за разглеждане документ не предвижда възможност дадена държава-членка да издаде временно разрешително на национално ниво. В резултат на това може да се забави пускането на пазара на по-качествени вещества в сравнение с разрешените към момента. Комисията се опитва да разреши този въпрос, като предлага по-кратки срокове, които да позволят по-бързото вписване на нови вещества в списъка на разрешените вещества.

3.2.2 ЕИСК предлага в регламента да се предвиди възможност за издаване на временно разрешително на национално ниво в случаите, когато установените срокове не са били спазени поради закъснения от административно естество, а задължението, произтичащо от регламент (ЕО) № 396/2005 относно максимално допустимите граници на остатъчни вещества, е изпълнено.

4. Специфични бележки

4.1 Оценка на риска при прилагане на критериите за одобрение

4.1.1 Член 4 от предложението разглежда критериите за одобрение на активните вещества, като се позовава на приложение II. При стриктно спазване на тези критерии е възможно активните вещества да не бъдат одобрени въз основа на едно единствено тяхно свойство, тъй като тези вещества следва да отговарят на всички изисквания.

4.1.2 Такива критерии за одобрение на продуктите за растителна защита, които се основават единствено на присъщите качества на техните активни вещества и не вземат предвид нито реалната им употреба, нито излагането им на въздействието на околната среда, накърняват принципа за вземане на решения въз основа на оценка на риска. Това ще доведе до постепенно изчезване от пазара на редица съществуващи продукти/употреби, които биха могли да са полезни, когато изникне необходимост от наличие на голям брой продукти.

4.1.3 По този начин, член 4 не позволява пускането на пазара на възобновени продукти, които, макар и да показват подобрене по всички критерии, не отговарят на изискванията на само един от тях. ЕИСК не може да изрази съгласие с такъв подход, тъй като той ненужно възпрепятства иновациите в новите и усъвършенствани вещества. Той е на мнение, че е уместно да се прибегва до критерии за одобрение на присъщи качества само при идентифициране на кандидати за заместване, а не за предва-

рително отхвърляне на продукти, без да им е направена задълбочена оценка.

4.2 Разширен обхват на зоналното разрешително и на взаимното признаване

4.2.1 ЕИСК счита, че системата за даване на зонални разрешителни и за взаимно признаване представлява важна стъпка към хармонизирана европейска система относно пускането на пазара на продукти за растителна защита.

4.2.2 Въвеждането на задължително взаимно признаване на разрешителните в държавите-членки от една и съща зона, наред със стандартната процедура за издаване на разрешителни на национално ниво, дава възможност да се избегне дублирането на усилията в държавите-членки и да се осигури по-бързо достъп до новаторски и екологични продукти за растителна защита.

4.2.3 ЕИСК предлага да се предвиди възможност за взаимно признаване на разрешителните между различни зони, когато става дума за съседни страни, в които условията за производство са сходни.

4.2.4 Що се отнася до употреба в парници или до обработка след прибиране на реколтата, Комисията предлага подход, предвиждащ задължение за взаимно признаване от всички държави-членки във всяка от зоните (член 39). ЕИСК е на мнение, че е подходящо и обработката на семената, която е важен стълб в общата борба (интегрираното управление на вредителите), да премине към този режим.

4.3 Привеждане в съответствие на сравнителната оценка

4.3.1 Що се отнася до продуктите за растителна защита, основаващи се на най-критичните вещества (които има вероятност да бъдат заменени), държавата-членка е длъжна да извърши сравнителна оценка в срок от четири години след даване на разрешението (член 48). Тази оценка има за цел да открие алтернативен продукт, за да се замени по-вредният продукт, освен ако последният остава полезен при защитата на растенията в случай на поява на резистентност.

4.3.2 По мнение на ЕИСК, оценката в срок от четири години, както и седемгодишният период на запазване на информационното досие за веществата, които се предвижда да бъдат заместени, не осигуряват достатъчна сигурност за промишлеността и ще доведат до прекалено ранно изтегляне на тези продукти от пазара, което може да окаже отрицателно въздействие върху наличието на достатъчно продукти по отношение на устойчивостта и употребата в малки количества.

4.3.3 ЕИСК настоява оценката да се извършва на по-големи интервали и да се въведе стандартен период на съхранение на данните за тези вещества, които се предвижда да бъдат заменени, за да се поддържа ниво на готовност за инвестиции от страна на промишлеността по отношение на тези вещества и така да се избегне възникването на слаби звена в селскостопанския и други сектори във веригата за създаване на стойност спрямо потребителя.

4.4 Недостатъчни стимули за използване в малки количества

4.4.1 Член 49 дава възможност, по-специално на професионалните потребители и на професионалните организации, да поискат разширен обхват на разрешението за даден продукт за растителна защита за употреба в малки количества. Той приканва и държавите-членки да поддържат актуализиран списък на употребата им в малки количества.

4.4.2 ЕИСК одобрява този член, но констатира, че той не съдържа достатъчно стимули за притежателите на разрешение да издействат разширения за употреба в малки количества.

4.4.3 ЕИСК предлага да се стимулират притежателите на разрешение под формата на продължение на срока за защита на данните, когато след получаване на разрешение те първи поискат няколко разширения на обхвата за използване в малки количества.

4.4.4 ЕИСК предлага в замяна на предвидения по член 49, параграф 6 списък от държавите-членки, Комисията да улесни създаването на централизиран европейски списък на използването в малки количества, в който държавите-членки да могат да правят справки.

4.5 Информация

4.5.1 Регламентът предвижда възможно задължение да бъдат уведомявани всички съседи, които са поискали да бъдат уведомени (член 30) преди употреба на продукта, че могат да бъдат изложени на въздействие на частици от пръскането.

4.5.2 ЕИСК счита, че е добре да се демонстрира прозрачност по отношение на приложението на продуктите за растителна защита, но че предложеното задължение за уведомяване подронва доверието в законодателството относно пускането на пазара на тези продукти. Всъщност става дума за приложение на продукти, които са сметнати за безопасни, докато задължението за нотифициране би могло да се изтъква в противоположен смисъл.

4.5.3 ЕИСК е на мнение, че прилагането на този член не гарантира постигане на взаимно разбирателство между потребителите и съседите, а може да наруши социалното сближаване в селските общини, тъй като задължението за уведомяване би могло да наведе на мисълта, че се използват продукти, които не са безопасни. Тази разпоредба, следователно, се оказва контрапродуктивна.

Брюксел, 31 май 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 изменение на Директива 2003/87/ЕО с цел включване на авиационни дейности в схемата за търговия с квоти за емисии на парников газ в рамките на Общността“

COM(2006) 818 окончателен — 2006/0304 (COD)

(2007/C 175/13)

На 8 февруари 2007 г. Съветът реши, в съответствие с член 175, параграф 1 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложението горе-поставено.

Специализираната секция „Земеделие, развитие на селските райони и околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 8 май 2007 г. Докладчик: г-н Adams.

На 435-ата си пленарна сесия, проведена на 30 и 31 май (заседание на 31 май 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище с 50 гласа „за“, 8 гласа „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Комитетът приветства предложението за директива, която предлага внимателно обмислен и прагматичен подход за ограничаване и компенсиране на бързо растящия обем емисии на парникови газове от авиационната индустрия.

1.2 Като включва авиацията в обхвата на схемата на Общността за търговия с емисии (COTE), самата схема има

потенциала да стане по-стабилна и по-изчистена, като основен модел за справяне с емисиите на CO₂ в глобален мащаб.

1.3 Предложението е реалистично. В него се признава силата на политическия, икономически и потребителски натиск за по-нататъшното развитие на въздушния транспорт и превоз, като се

използва пазарният механизъм на COTE, за да компенсира едно от основните вредни влияния на авиационната индустрия върху околната среда.

1.4 Въпреки всичко предложението е уязвимо. Зависи от успеха или неуспеха на COTE — една система, която беше разкритикувана от много от заинтересованите участници, която все още предстои да се докаже, и която зависи от правилното и справедливо разпределяне на квотите за емисия на CO₂, новаторски и изобретателни инвестиции в намаляването на CO₂ и изпълнението на Националните планове за разпределяне от страна на държавите-членки.

1.5 ЕИСК приветства включването в система на всички полети в границите на Европа и извън нея от 2012 г. нататък, но смята, че началната дата следва да бъде определена за 2011 г., както е за европейските оператори.

1.6 ЕИСК отбелязва, че директивата позволява включването в системата от кредити на „външни“ гъвкави проекти, провеждани в рамките на Механизма за съвместно изпълнение (СИ) или от Механизма за чисто развитие (МЧР) в Протокола от Киото. Следва да се запази подкрепата за намаляване на въглерод, както и за сертифицираните схеми за възобновяема енергия и енергийна ефективност в развиващите се страни, при положение че бъдат запазени стриктни мерки за наблюдение и контрол.

1.7 Комитетът признава, че това е сложен въпрос, но също така смята, че предложението е непрозрачно и не съумява да представи ясно преимуществата си. Предложението се обръща по различни начини и към различните нива в ЕС като цяло, държавите-членки, секторите на индустрията и обществото. Конкретно трябва да се подчертае, че положителният потенциал на директивата за подкрепа и утвърждаване на COTE следва да бъде запазен. Също отбелязва, че ще бъде необходима активна и допълваща подкрепа от другите дирекции на Комисията, в частност „Енергетика и транспорт“ и „Изследвания“.

1.8 Въз основа на това ЕИСК препоръчва:

1.8.1 Включването на авиацията в COTE да се използва като възможност за преразглеждане на схемата, да се поправят съществуващите грешки и да се оправят слабостите, така че да се позволи да се развие истински и ефективен пазар за търговия на въглерод — критичен елемент за удържането на ангажимента на ЕС за спазването на целта до 2020 г. емисиите на CO₂ да се намалят с 20 %.

1.8.2 Да се занижи предложената горна граница за емисиите, така че да се изиска от авиацията да направи корекцията, която да е по-сравнима с другите индустрии, които вече са включени в COTE.

1.8.3 Да се премахне или значително да се намали предложението безплатно разпределяне на квоти на операторите, което изисква всички или повечето квоти да се продават на търг.

1.8.4 Да се прилага общ лимит на взимането на кредити от схемите СИ и МЧР, за да се гарантира, че в рамките на ЕС се постига по-висок дял от намаляването на емисиите.

1.8.5 Обсъжда се предварителното планиране за това как да се представи публично въздействието на директивата. Това не само ще повиши общото разбиране за влиянието на авиацията върху промяната на климата, но и би трябвало да насърчи повече откритост за финансовите последици от схемата за клиентите и операторите и да намали риска от бързи печалби.

1.8.6 Държавите-членки следва да бъдат насърчени доброволно да компенсират емисиите от полетите на държавни глави, правителствени глави или министри, които понастоящем са освободени по административни причини (полети, извършвани в повечето случаи от военни единици), и така да създадат един положителен пример.

1.8.7 Трябва да се даде много голям приоритет и на несвързаните със COTE мерки за намаляване на емисиите на въглерод. Те включват премахване на правните пречки пред данъчните и регулаторни стъпки — специално за горивата, използвани в авиацията, ограничаване на емисиите на азотен оксид, подобрения в управлението на въздушното движение и научноизследователска дейност за по-ефикасни двигатели и корпуси.

2. Въведение

2.1 Авиацията е била и продължава да бъде неразделна и важна част от разрастващата се глобална икономика. В много отношения историята на авиацията е история на успехи. От 1960 г. насам тя отбелязва ежегоден ръст от средно 9 % — темп, който е 2,4 пъти по-голям от растежа на глобалния БВП. Този растеж продължава и според сегашните тенденции въздушният транспорт ще се удвои до 2020 г.

2.2 Този успех неизбежно създава проблеми, като например разрастването и местното въздействие на летищата, а в контекста на промяната на климата вниманието все по-често се концентрира върху това как емисиите на парников газ от авиацията и други емисии допринасят за глобалното затопляне. Авиационната индустрия като част от сектора на услугите, допринася за около 0,6 % от икономическата добавена стойност на ЕС, но и за 3,4 % от неговите емисии на парников газ (ПГ). От 1990 г. насам емисиите от авиацията в ЕС са се увеличили с 87 %, а общите емисии на ПГ от всички други източници са намалели с 3 % за същия период.

2.3 По традиция международните полети са освободени от горивни такси и не са включени в целите на Протокола от Киото. Взимайки предвид дългия работен живот на въздухоплавателните средства и възможността за по-нататъшна техническа и операциона ефективност, растежът на авиацията означава, че секторът ще продължи да увеличава емисиите си на парников газ, като по този начин подкопава усилията, положени в други сектори, където те намаляват. Въпреки че в авиацията като цяло настъпиха значителни подобрения по отношение на регулиране, координиране и прилагане на мерки за безопасност и сигурност, беше трудно да се постигне международно съгласие по екологични въпроси, които също могат да окажат влияние върху търговски интереси.

2.4 От известно време насам Комисията търси начин да насърчи или наложи намаляване на емисиите на парников газ от авиацията. През 2005 г. прие Съобщението „Намаляване на въздействието на авиацията върху изменението на климата“⁽¹⁾. През м. април 2006 г. ЕИСК в своето Становище⁽²⁾ относно това съобщение заключи, че са необходими допълнителни мерки в политиките, за да се контролира въздействието на авиацията върху изменението на климата, и предложи, между другото, авиацията да се включи в схемата на Общността за търговия с емисии. Подобни позиции бяха изразени от Съвета на министрите на околната среда, Европейския съвет и Европейския парламент. Сега Комисията излиза с предложение за директива — предмет на това Становище, която включва авиацията в схемата на Общността за търговията с квоти за емисии на парников газ.

3. Резюме на предложението за директива

3.1 В увода на Предложението за директива се посочва, че растежът на емисиите от авиацията може до 2012 г. да погълне над една четвърт от екологичния принос на ЕС по Протокола от Киото. Постигането на международно съгласие за действията се оказва трудно, но Предложението за директива има за цел да предостави модел за действие на световно равнище и е единствената инициатива, която предоставя тази възможност.

3.2 Настоящото предложение допълва Директива 2003/87/ЕО за търговията с квоти за емисии на парников газ, така че да бъде включена авиацията в схемата на Общността. В оценката на въздействието, съпътстваща предложението, се прави заключението, че дори и търговията с квоти за емисии да е най-ефикасното решение за намаляване на въздействието на авиацията върху изменението на климата, ефектът на мерките би имал „слабо въздействие върху прогнозираното растеж на търсенето“ и оттам върху общия обем емисии⁽³⁾. Затова трябва да се разбира, че това предложение няма за цел да ограничи именно растежа на авиацията, а да гарантира, че някои от вредните й последици за околната среда се компенсират от дейности най-вече в други сектори на икономиката.

3.3 Настоящата схема на Общността за търговия с емисии⁽⁴⁾ покрива около 12 000 енергоемки индустриални инсталации, които са отговорни за около 50 % от общите емисии на CO₂ за ЕС. Според предложението, авиокомпаниите ще получат търгуеми квоти за определено ежегодно количество емисии на CO₂, с таван, определен като средното годишно равнище на емисии от авиационната индустрия през трите години от 2004 г. до 2006 г. Операторите могат да продават излишните квоти или да закупуват допълнителни квоти на пазара по схемата на Общността за търговия с емисии, например от индустриални инсталации, които са намалили своите емисии, или от проекти за чиста енергия в трети страни съгласно механизмите на Протокола от Киото.

3.4 Предложението за директива ще включва емисиите от полети в рамките на ЕС от 2011 г. и всички полети до и от летища на ЕС от 2012 г. Ще бъдат включени както операторите от ЕС, така и чуждестранните оператори. Предполага се, че към 2020 г. предложението може да добави към 1,8 — 9 еуро към цената на билет отиване и връщане в рамките на ЕС и повече за полетите на дълги разстояния, например от 8 до 40 еуро към цената на билет отиване и връщане до Ню Йорк. Твърде скромното въздействие на такава такса в самолетната индустрия, чиито цени са еластични, е причината, поради която се смята, че схемата има твърде слабо въздействие върху растежа.

3.5 Трябва да се отбележи, че Комисията признава, че включването на авиацията в COTE е само една от възможните стъпки, които трябва да се предприемат на международно ниво, за да се противодейства на въздействието на емисиите от авиацията върху изменението на климата. Предлага се изготвянето на предложения, свързани с емисиите на азотен двуокис, след оценката на влиянието през 2008 г. Международната организация за гражданско въздухоплаване (ICAO) също смята да изготви предложения на своето заседание през септември 2007 г., макар и да има индикации, че се оказва натиск с цел да се отслаби и подкопае инициативата на ЕС.

4. Общи бележки

4.1 ЕИСК приветства факта, че включването на авиацията в COTE е първата стъпка в международен план към задължаването на авиационния транспорт да заплаща част от екологичните разходи, които е прехвърлял от самото си начало. Осве приветства включването на непринадлежащите към ЕС оператори. Освен това, предложената схема ще изисква от въздухоплавателните средства, които са по-малко ефикасни по отношение на употребата на гориво, да ползват по-голяма квота за емисии, което е скромнен стимул за постигане на технически и оперативни подобрения. Тъй като нискобюджетните авиокомпани имат фактор на натоварване средно с 10 % по-висок от този на „традиционните“ превозвачи, предложението също ще има малко по-слабо въздействие върху евтините превозвачи, а ще окуражи сконтираната продажба на свободни места от всички авиокомпани.

⁽¹⁾ COM(2005) 459 окончателен 27.9.2005 г.

⁽²⁾ NAT/299 Влиянието на авиацията върху изменението на климата.

⁽³⁾ Резюме относно оценка на влиянието т. 5.3.1.

⁽⁴⁾ Виж Допълнение I за кратко описание на COTE.

4.2 Комитетът признава, че действия, свързани с ефикасността на маршрутите на полетите, алтернативните горива, подобрения дизайн и по-големите товари, ще допринесат в известна степен за намаляване на растежа на емисиите на парникови газове. Все пак, повечето от тези мерки са били активно прилагани в авиацията от 1990 г. насам, и въпреки това през този период станахме свидетели на увеличаване на емисиите с над 85 % — цифра, която продължава да расте в резултат на значителното увеличение в броя на пренасяните пътници и товари.

4.3 Настоящата директива предлага да се отговори на нарастващия принос от авиационния сектор върху изменението на климата чрез включването му в схемата на Общността за търговия с емисии. COTE представлява единственият международен, свързан с пазара, мащабен механизъм за контрол над емисиите на CO₂, но е претърпял значителни проблеми в началото, по време на пробния си период, който приключва през 2007 г. Тези затруднения в голяма степен се дължат на отреждането на прекалено големи квоти за емисии на държавите-членки. За да се постигне целта схемата на Общността за търговия с емисии COTE да се превърне в пазарен инструмент за намаляване на емисиите на CO₂, е от особена важност Комисията, с подкрепата на всички държави-членки, да бъде непоколебима при определянето на и прилагането на квотите за емисия на CO₂, както и да гарантира спазването им.

4.4 На практика включването на авиацията може да бъде от голяма полза за COTE. Авиацията е по-малко ценово чувствителна от повечето индустрии обработващи и генериращи енергия, отговорни за повечето емисии на CO₂. Поради (неизбежния) растеж на дела на CO₂ в емисиите от авиацията, значителни суми ще влязат в системата на COTE, които ще могат да бъдат инвестирани в други сектори с цел намаляване емисиите на въглерод. Докато самата авиация може да има ограничена възможност да отдели подобни спестявания, тя може да осигури канал за средствата, като по този начин прави това възможно за други индустрии.

4.5 Например, Комисията смята, че директивата ще доведе до чисто намаляване на емисиите на парников газ с обем 183 милиона тона CO₂ до 2020 г. в сравнение с настоящия сценарий, при който всичко продължава да съществува по старому. Прогнозираната цена на въглерода през този период е неточна и зависи от строгия режим на разпределяне, но ако авиационната индустрия закупи 100 милиона тона през този период на средна цена от 30 еуро, това би внесло, по принцип, 3 милиарда еуро в борбата за намаляване на емисиите на CO₂.

4.6 През 2007 г. ЕИСК започна мащабна програма за насърчаване на действия и добри практики в гражданското общество, свързани с промяната на климата, неразделна част от които имат за цел да намалят емисиите на парников газ. Комитетът признава, че от прагматична гледна точка предложението е най-добрият подход за включването на авиацията в стратегията за намаляване на емисиите на въглерод, но все пак трябва да посочи, че Предложението за директива на практика няма да направи нищо за ограничаване на непрекъснато увеличаващите се емисии на парникови газове от въздушния транспорт. Това създава сериозен

проблем с „представянето“. Авиационната индустрия вече е най-бързо растящият източник на емисии на парников газ в Европа, а тази директива се поддава на стремежа на индустрията към растеж без да изисква ограничение на емисиите. Обществото ще трябва да разбере, че директивата може да привлече значителни ресурси, които да се приложат за компенсаторно намаление на нивото на CO₂.

5. Специфични бележки

5.1 По отношение на постигането на определена цел, а именно значителното намаляване на емисиите от индустрията, настоящата директива е неточна по отношение на използваните термини. Понеже авиокомпаниите могат да закупват емисионни квоти на „пазарни“ цени, с цел да покрият емисиите над разрешения таван, ефектът от намаляване на емисиите на парникови газове от авиационния сектор ще бъде минимален, вероятно приблизително в рамките на чисто намаление от 3 % до 2020 г., или по-малко от растежа на емисиите на парникови газове от авиацията за една единствена година. Според данни на Комисията повишаването на пределните разходи в цените на билетите ще има малко влияние върху търсенето на въздухоплавателни услуги.

5.2 Като издава на авиолиниите по-голямата част от първоначалните квоти без заплащане и разрешава да закупват квоти за емисиите над разрешения таван в рамките на общата схема на Общността за търговия с емисии (отворена вместо затворена система за въздушен транспорт — или може би за транспорта като цяло), Комисията приема настоящето статукво и не прави нищо, за да въздейства върху продължаващия и бърз растеж на отделящия парникови емисии авиационен сектор. Но същността на проблема е в това, че подобни ограничения към настоящия момент са политически и икономически неприемливи. За да постигне някакъв напредък, Комисията е преценила, че включването на авиацията в схемата на Общността за търговия с емисии ще доведе до известна вътрешна ефикасност за намаляване на емисиите на въглерод, но и чрез балансиране на нараналите емисии на CO₂ от авиацията с намаления в други сектори, ще създаде истински пазарен стимул и финансиране за нови научноизследователски дейности и приложения с цел ограничаване на емисиите на CO₂ другаде.

5.3 Комисията отбелязва, че при „затворена“ система на разпределяне на квотите — т.е. само в рамките на авиационния сектор — цената на квотите би била 114 — 325 еуро, за разлика от допускането за 30 еуро за тон. Има голяма вероятност подобна затворена система да покачи цената на билетите за полетите на кратки разстояния с 8 — 30 еуро. Това може да се смята за по-реалистичен начин, по който да се повлияе на търсенето и да се подпомогне ефикасността на горивата и изследванията за намаляване на емисиите, но е малко вероятно да бъде подкрепено на равнището на ЕС, където има индикации, че приоритетите в сферата на транспорта се разминават. При една затворена система или система „само за транспорта“ постигането на общо споразумение би станало още по-малко вероятно.

5.4 В Предложението си за директива Комисията признава, но е решила да не взема предвид, научно добре обоснованите анализи, че емисиите от въздухоплавателни средства са между два и четири пъти по-вредни за климата от тези, произлизащи от другите индустрии ⁽³⁾. (Това в голяма степен се дължи на факта, че повечето емисии се отделят в горните слоеве на атмосферата, и се дължи на въздействието на емисиите на различни от CO₂ вещества, като например кондензационните следи и азотни окиси). Трябва да бъдат предприети допълващи действия, целящи намаляването или компенсирането на емисиите азотни окиси.

5.5 Аеролините вече се възползват от факта, че авиационното гориво не подлежи на облагане и свободното разпределение на първоначалните квоти за емисии на въглерод допълнително ще повиши техните държавно-осигурени предимства пред другите транспортни сектори. Има риск операторите да използват въвеждането на схемата на Общността за търговия с емисии, за да покачат всички цени. Едно ясно представяне от страна на Комисията пред обществото на реалните финансови последици от схемата върху разходите на индустрията, може да смекчи известно неоправдано извличане на печалби.

5.6 Би трябвало още да се помисли по представянето на „изключенията“, предложени в директивата. Например, освобождаването на полетите на държавни глави, правителствени глави или министри е особено неуместно, тъй като тази група би трябвало да дава добър пример. Въпреки че съществуват административни причини, за да се предостави подобна възможност за изключение (полети, извършване предимно от военни единици),

държавите-членки следва да бъдат насърчени да компенсират доброволно тези емисии, както го направиха вече някои от тях.

5.7 След като Комисията е решила да избере отворена допълваща система, изглежда, че има малко основания основната дата на схемата да не се доближи до текущия ангажимент на ЕС по първата фаза на Протокола от Киото (намаляване от 8 % между 2008 — 2012 г. спрямо нивата от 1990 г.) и бъдещи ангажименти (например 30 % до 2020 г. спрямо нивата от 1990 г.). Изборът от 2005 г. като изходна година вече дава на сектора „отправна точка“, която е около 100 % по-висока от стойността от Киото. Естествено, като се има предвид, че авиацията е първият сектор, който се включва в ЕС-COTA, е справедливо първоначалното разпределение да се направи съгласно същите принципи, като онези въведени от ЕС-COTA

5.8 Има малка вероятност настоящата директива да постигне каквото и да е значително влияние за намаляване на покачването на емисиите от авиацията като цяло. Въпреки всичко, фактът, че с нея може да се стабилизируют нетните емисии на CO₂ посредством COTE и по този начин да се осигурят средства за по-нататъшното им ограничаване, в голяма степен оправдава разходите и административната сложност на прилагането. С предложението за директива се предлага нещо повече от смокинов лист на авиационния сектор — то може да увеличи положително общественото съзнание по темата, да предложи значителни нови средства за намаляване на въглеродните емисии и мярка за включване на онези външни разходи за околната среда, които до сега авиационната индустрия можеше да игнорира.

Брюксел, 31 май 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁾ IPCC Резюме за създаващите политики 2007, Науката и промяната на климата.
<http://www.ipcc.ch/pub/sarsum1.htm>

ПРИЛОЖЕНИЕ I

към Становището на Европейския икономически и социален комитет

При разискванията бяха отхвърлени следните изменения, които обаче получиха поне една четвърт от подадените гласове:

Параграф 1.8.2

Се изменя както следва:

„1.8.2 ~~да се занежи~~ Предложената горна граница за емисиите, ~~така че да се изиска от асоциацията да направи корекцията, която да е по-следва да бъде-сравнила с другите индустрии, които вече са включени в COTE на ЕС.~~“

Резултат от гласуването:

„за“: 18 Гласа

„против“: 33 Гласа

„въздържал се“: 9 Гласа

Параграф 1.8.3

Се изменя както следва:

„1.8.3 ~~да се претакне или значително да се намали~~ предложеното безплатно разпределение на квоти на операторите, определено в правилата и насоките на ЕС COTE, ~~което изисква всички или повечето квоти да се продават на търга.~~“

Резултат от гласуването:

„за“: 13 Гласа

„против“: 24 Гласа

„въздържал се“: 6 Гласа

ПРИЛОЖЕНИЕ II

През 2005 г. Европейският съюз въведе европейския пазар на емисии на въглероден двуокис за големите индустрии, изхвърлящи парникови газове. Той е предшественик на сходната система, която ще действа от 2008 г. сред страните, подписали Протокола от Киото. COTE на ЕС е предназначена да подготви европейските държави за изпълнение на Киото.

Схемата се основава на разпределянето на квоти за емисии на парникови газове, наречени квоти на ЕС (КЕС), сред конкретни промишлени сектори посредством Национални планове за разпределение (НПР), които се наблюдават от Европейската комисия. Тези квоти могат да се търгуват. Първият етап от COTE на ЕС обхваща периода 2005-2007 г., а вторият съпада с първия период на ангажимент по Протокола от Киото, от 2008 г. до 2012 г.

Първият етап от COTE на ЕС се прилага към 7 300 фирми и 12 000 съоръжения в отраслите на тежката промишленост в ЕС. Сред тях са: енергийни предприятия, петролни рафинерии, производителите на желязо и стомана, хартиената и целулозната индустрия, както и производителите на цимент, стъкло, вар, тухли и керамика.

COTE определя постигането на годишни цели за емисии на въглероден двуокис (CO₂) за всяка държава от ЕС, а всяка държава на свой ред разпределя своята национална квота сред компаниите, чиито фабрики и заводи изхвърлят много въглероден двуокис — енергийните предприятия, производителите на строителни материали и други предприятия от тежката промишленост.

Всяка квота на ЕС дава на притежателя ѝ правото да изхвърля един тон въглероден двуокис. Фирмите, които не използват изцяло квотите си, т.е. които изхвърлят по-малко отколкото имат право, могат да продадат остатъка от квотата. Фирмите, които надхвърлят квотите си, трябва да балансират свръхемисиите като закупят КЕС или като заплатят глоба от €40 на тон.

За управление на търговията с квоти и за проверка на това кой колко държи, COTE изисква всички държави-членки на ЕС да създадат национален регистър за квотите за емисии, в който да се отчитат всички фирми, включени в схемата.

Пазарът се оперира от брокери и електронни борси, на които КЕС се търгуват ежедневно. Основно се търгуват форуърдни договори за КЕС, т.е. КЕС, които ще бъдат доставени с бъдеща дата. Тези бъдещи дати съответстват на края на календарните години, за които се отнасят квотите.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно предложение за регламент на Съвета относно специфични правила по отношение на сектор плодове и зеленчуци и за изменение на някои регламенти

COM(2007) 17 окончателен — 2007/0012 (CNS)

(2007/C 175/14)

На 14 февруари 2007 г., в съответствие с членове 36 и 37 от Договора за създаване на Европейската общност, Съветът реши да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложението горе-поставено.

Специализираната секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 8 май 2007 г. (докладчик: г-н CAMPLI).

На 436-ата си пленарна сесия, проведена на 30 май 2007 г., Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с единодушие.

1. Заключение и препоръки:

1.1 ЕИСК счита, че ако бъдат преследвани в тяхната цялост, целите на реформата могат да създадат основата за последователна политика за развитието на този важен сектор на земеделската, индустриалната и хранителновкусовата икономика на Европейския съюз.

1.2 ЕИСК приветства утвърждаването на централното място на организациите на производителите в Общата организация на пазара в сектора плодове и зеленчуци.

1.3 ЕИСК е на мнение, че финансирането е съществен компонент от една последователна политика на конкурентноспособност на европейския сектор плодове и зеленчуци; затова Комитетът призовава Комисията да направи по-задълбочен анализ на финансовите последици от въвеждането на иновации, въпреки че те са положителни и похвални.

1.4 ЕИСК в действителност счита, че въвеждането на нови и важни мерки в оперативните програми води до реално намаляване на наличните ресурси за инвестиции и заетост.

1.5 ЕИСК подкрепя стратегията на Комисията, целяща до 2013 г. целият първи стълб да се превърне в едно единно и балансирано цяло; за тази цел призовава Комисията да въведе и в сектора плодове и зеленчуци подходяща преходна програма, за да се помогне на всички оператори от отрасъла да се адаптират към въвеждането на новата система и в същото време с цел да се предостави на европейските потребители сигурно и достатъчно по отношение на количеството и качеството предлагане.

1.6 ЕИСК приветства политиката на Комисията, насочена към активно опазване на околната среда; за тази цел Комитетът препоръчва гъвкави мерки, които възнаграждават практиките и подходите на различните оператори. Що се отнася до насърчането на потреблението на плодове и зеленчуци от страна на отделни категории потребители, той препоръчва да се възприеме по-ефективна стратегия в хоризонталните политики за насърчаване.

1.7 ЕИСК препоръчва да се запазят стандартите за предлагане на пазара, за да се защитят потребителите, по-специално що се отнася до безопасността на храните и произхода на продуктите.

2. Бележки и предложения на Комисията

2.1 Комисията определя следните цели:

— да се подобри конкурентноспособността и пазарната ориентация на сектора плодове и зеленчуци на ЕС, с други думи да се помогне производството да стане устойчиво и конкурентноспособно, както на вътрешния, така и на външния пазар;

— да се намали неравномерността на доходите на производителите на плодове и зеленчуци в резултат на кризите;

— да се увеличи потреблението на плодове и зеленчуци в ЕС;

— да продължат вече започнатите усилия в отрасъла, свързани с опазването на околната среда;

— да се опрости и, ако е възможно, да се намали административната тежест за всички заинтересовани страни.

2.2 Структурата на реформата се базира на три основни стълба:

— бюджетен неутралитет;

— адаптиране на Общата организация на пазара (ООП) към реформата на ОСП от 2003 г. и към по-късно създадените регламенти;

— консолидиране на структурата на ООП чрез засилването на организациите на производителите (ОП).

2.2.1 Комисията заявява, че споменатите по-горе цели са определени в светлината на изискванията за съвместимост със Световната търговска организация (СТО), в съответствие с реформираната ОСП и с финансовите перспективи.

2.2.2 Комисията припомня, че производството на плодове и зеленчуци в 27-те държави-членки на ЕС представлява 3,1 % от бюджета на Общността и 17 % от общата земеделска продукция на ЕС.

2.2.3 Средствата, които в предложението за реформа се отделят за пресни плодове и зеленчуци, остават в размер от 4,1 % от стойността на предлаганата на пазара продукция от организациите на производителите (ОП), докато в отделните държави-членки максималните стойности, свързани с преработената продукция са трансферирани към схемата за единно плащане на стопанство, в зависимост от историческите стойности за всяка страна, а за новите държави-членки — според стойностите, които са определени по силата на договорите за присъединяване.

2.2.4 В регионите, в които производителите не са добре организирани, е позволено да се отпускат допълнителни финансови помощи от съответните държави.

2.2.5 Размерът на съфинансирането на оперативната програма е запазен до 50 %, с изключение на някои специфични случаи, за които той може да достигне до 60 % (транснационални действия, действия на междубраншово ниво, органично производство, производители в новите държави-членки, сливане на ОП, крайно отдалечени райони, райони, в които по-малко от 20 % от производството на плодове и зеленчуци се предлага на пазара от организациите на производителите).

2.2.6 До 5 % от продукцията ще може да бъде изтегляна от пазара, като това се финансира до 100 % от Комисията, и разпределяна на благотворителни организации и фондации, пенитенциарни институции, училища, детски ваканционни селища, болници и домове за стари хора.

2.2.7 Предвижда се отмяна на член 51 от регламент 1782/2003, в резултат на което секторът плодове и зеленчуци ще бъде включен в системата за единно плащане на стопанство.

2.2.8 Държавите-членки определят съответните суми и допустимия брой на хектарите в рамките на Схемата на единно плащане, въз основа на представителен период, съобразен с пазара на всеки плод или зеленчук и според подходящи, обективни и недискриминационни критерии.

2.2.9 Комисията предвижда най-малко 20 % от общите разходи на всяка оперативна програма да бъдат определени за дейности, предназначени за агро-екологични мерки.

2.2.10 Предложението не се отнася за съществуващите правила във външната търговия; предлага се обаче отмяна на възстановяванията при износ.

2.2.11 Една част от разпоредбите на сектор плодове и зеленчуци, предвидени в разглежданото предложение, вече фигурираше в предложението за регламент относно „Единна ООП“ (в момента се разглежда от Съвета).

2.2.12 В своето предложение за реформа Комисията предвижда и последващо преразглеждане на стандартите за предлагане на пазара, по-специално относно качеството, класифицирането, теглото, размера, пакетиранието, опаковането, складирането, превоза, представянето, предлагането на пазара и етикетиранието. Предложението на Комисията потвърждава ключовата роля на организациите на производителите в сектора плодове и зеленчуци като:

— променя списъка на продуктите, за които може да се създаде ОП;

— възлага на ОП отговорността и за управление на кризи, като не се надвишава една трета от разходите съгласно оперативната програма;

— предвижда пряка продажба, като определяното от държавите-членки ниво е най-малко 10 %.

2.2.13 В предложението се признават междубраншовите организации и се предвижда разширяване на обхвата на правилата, определени за членовете на ОП, за производители, които не членуват в дадена ОП, при условие, че тя покрива най-малко 60 % от производството на съответния икономически район.

2.2.14 Комисията предвижда държавите-членки да изготвят национална стратегия, за да се даде възможност на ОП да оценяват оперативните програми.

2.2.15 В рамките на всяка оперативна програма се предлагат задължителни насърчителни дейности, които са предназначени за младите хора на възраст под 18 години.

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК счита, че ако бъдат преследвани в тяхната цялост, целите на реформата могат да създадат основата за последователна политика за развитието на този важен сектор на земеделската, индустриалната и на хранителновкусовата икономика на Европейския съюз. В „Основания за реформата“ самата Комисия подчертава, че „от 9,7 млн. земеделски стопанства в Европейския съюз с 25 държави, 1,4 млн. произвеждат плодове и зеленчуци. Този сектор покрива 3 % от обработваемите площи и произвежда 17 % от стойността на земеделската продукция на ЕС. Той трябва да устои на натиска на силно концентрираните вериги за продажба на дребно и на повишената конкуренция на продуктите от трети страни (...). Секторът получава около 3,1 % от бюджетните средства на ОСП“⁽¹⁾. От своя страна, ЕИСК подчертава, че секторът плодове и зеленчуци по отношение на използваната площ е земеделският производствен сектор, който създава най-висок процент на заетост. От друга страна, секторът плодове и зеленчуци се намира в условия на международна конкуренция (преговори в рамките на СТО, Европейска средиземноморска зона за свободна търговия през 2010 г.), която ще оказва все по-силно влияние върху развитието на европейското производство на плодове и зеленчуци.

3.2 От друга страна, Сметната палата на ЕС в специалния си доклад № 8/2006, озаглавен „Да се „отглежда“ успех? Ефективност на политиката на Европейския съюз за оперативните програми на производителите на плодове и зеленчуци“, анализирайки също така в дух на критичност дейността на организациите на производителите, като в същото време отбелязва, че е направена „голяма крачка напред в сравнение с първоначалната ситуация“, призова да се подобри наблюдението на ефективността на помощта и препоръчва „по-добро насочване на политиката“ с цел да се укрепят ОП.

⁽¹⁾ Работен документ на службите на Комисията SEC(2007) 75 — Към реформа на Общите организации на пазара на пресни и преработени плодове и зеленчуци; Обобщение на оценката на въздействието.

3.3 ЕИСК отбелязва несъответствието, което отдалечава обявените цели от финансовите ресурси, съществен компонент на всяка последователна политика, предоставени за осъществяването на тези цели и което потвърждава несъразмерност на ОСП по отношение на средиземноморските производства.

ЕИСК констатира, че Комисията е направила своите предложения в бюджетната рамка, като тя не е надвишена. Той отбелязва също така, че с премахването на изтеглянето от пазара и на възстановяванията при износ, Комисията ще създаде условия за увеличаване на ресурсите на бъдещите оперативни програми, ресурси, които има опасност да останат неизползвани и да не могат да бъдат инвестирани от страна на най-ефективните ОП.

3.4 Освен това ЕИСК констатира, че от една страна, предложението въвежда в оперативните програми нови мерки с голямо политическо и икономическо значение (управление на кризите на пазара, политика в областта на околната среда, насърчаване на потреблението), а от друга страна, увеличава размера на съфинансирането (до 60 %) при някои мерки, разглеждани като стратегически.

Тази иновативна политика, съчетана със запазване на горната граница за финансовата помощ на Общността, отпускана на оперативните програми, в размер на 4,1 % от стойността на предлаганата на пазара продукция от всяка ОП, всъщност представлява намаляване на наличните за инвестиране ресурси.

3.5 ЕИСК счита, че е много вероятно въвеждането на пълно отделяне на помощите за преработения продукт да доведе до намаляване на стойността на предлаганата на пазара продукция и оттам до намаляване на натрупаните финансови ресурси в сравнение със сегашното положение.

3.6 Поради всички тези причини ЕИСК счита, че следователно е необходимо да се въведат най-малко три корекции, като се спазва принципа за „истински“ бюджетен неутралитет:

- финансирането на управлението на кризите на пазара не трябва да се включва в оперативните програми на ПО;
- да не се прилага задължението за 4,1 %, когато дейностите са съфинансирани до 60 %, за да се даде възможност и на вече консолидираните ПО да продължат да изпълняват своята роля на балансир на „търговската мощ на веригите за търговия на дребно“⁽²⁾;
- да се включат съвместните действия на две или повече ПО, разполагащи с 60 % съфинансиране от Общността; по този начин се насърча сътрудничеството между организациите на производителите и концентрирането на предлагането.

3.7 От друга страна ЕИСК взема под внимание предложението на Комисията на ОП да се повери управление на кризите и призовава Комисията да изготви прозрачни критерии за управлението на кризите, както и да подсили ползването на предвидените за тази цел инструменти от всички производители, така че евентуална намеса в ситуация на криза да има положителен резултат и да позволява ефективното възстановяване на пазарите.

⁽²⁾ ОВ С 255 от 14.10.2005 г., стр. 44, Становище CESE 381/2005 — Веригите за търговия на дребно и последиците за земеделците и потребителите.

3.8 ЕИСК е информиран, че Комисията вече на няколко пъти обяви своята дългосрочна стратегия, чиято цел е до 2013 г. всички ООП да бъдат включени в схемата за единно плащане. В дух на приемственост с приетите до сега реформи, ЕИСК счита, че е възможно да се предвиди преходен период, като се вземат предвид особеностите на всяка държава-членка и различните продукти. В действителност ЕИСК напълно съзнава, че прилагането на един приобщан подход би могло да дестабилизира заетостта и преработващата промишленост, изправена пред сложна стратегия за реструктуриране, която може да предизвика и затваряне на предприятия и за която в предложението за реформа не се предвиждат никакви конкретни мерки за подпомагане.

3.9 ЕИСК взема под внимание факта, че поради изискванията за съвместимост със СТО, Комисията счита за необходимо да се замени член 51 от Регламент № 1782/2003. Тази възможност представлява допълнителна конкуренция вътре в сектора между „традиционните“ производители на плодове и зеленчуци и потенциалните нови производители. За да се избегнат изкуствени изкривявания в динамиката на доходите в сектора, ЕИСК счита, че би било наложително за определен преходен период да се даде на държавите-членки възможност да запазят в сила член 51 избирателно за някои „чувствителни“ продукти или да се предвидят нови права за онези производители на плодове и зеленчуци, които не са предлагали такива продукти в рамките на предишното си производство.

3.10 ЕИСК взема предвид факта, че в рамките на обмена с трети страни Комисията предлага да се премахнат възстановяванията при износ в този сектор и отбелязва, че това предложение се вписва в контекста на една обща политика на Европейския съюз, която не е нито еднородна, нито изцяло последователна по отношение на различните сектори на земеделието. От друга страна, той приканва Комисията да избягва всякакви търговски отстъпки, които биха нарушили принципа на общностните преференции и й препоръчва да гарантира строго управление на тарифните квоти и да остави в сила специалната предпазна клауза, като се има предвид също така, че ЕС е най-големият вносител на плодове и зеленчуци в света и, че над 70 % от неговия внос е от държави, които ползват преференциални търговски споразумения и че в сектора съществуват така наречените „чувствителни продукти“.

3.11 ЕИСК, подкрепяйки целта да се предприемат стъпки към опростяване, счита, че поддържането на стандартите за предлагане на пазара е основен инструмент, както за гаранциите, които те предлагат на потребителите по отношение на безопасността и произхода на продукта, така и за важната роля, която играят в регулирането на пазара. За тази цел ЕИСК подчертава, че е важно ЕС да успее да въведе в стандартите, регулиращи международната търговия, проследяемостта като основна мярка за управление на риска за безопасност на храните и растителната защита.

3.12 ЕИСК подчертава също така, че е необходимо ЕС да бъде инициатор на въвеждането и признаването на международно ниво на екологичните и социални стандарти по отношение на работниците, участващи в производствения процес.

3.13 ЕИСК приветства политиката на Комисията, насочена към активното опазване на околната среда. Във връзка с това ЕИСК счита, че вместо да се определят ограничения и фиксирани проценти, по-ефективно би било да се прилага един метод на нарастващо съфинансиране, като се започва от задължителен минимум, чиято цел е да възнагоди оперативните програми, насочени към тези цели.

3.14 Що се отнася до насърчаването на потреблението на плодове и зеленчуци сред различни категории потребители, ЕИСК одобрява важноста, която Комисията придава на тази цел и затова призовава Комисията да планира изработване на конкретна насърчаваща стратегия в областта на хоризонталното насърчаване, но изразява съмнение относно ефективността на задължителния характер на насърчаващите дейности, които неизбежно ще имат ограничен обхват в оперативните програми.

4. Специфични бележки

4.1 Комитетът подчертава, че предложението на Комисията не представя разрешение на проблема на производителите на червени плодове, предназначени за преработка. ЕИСК счита, че е от изключителна важност създаването на система за преки помощи в сектора на червените плодове, предназначени за преработка, какъвто е случаят с други плодове и зеленчуци, отглеждани за същата употреба (като например сушени плодове).

4.2 ЕИСК приветства включването на растенията за кулинарни цели сред продуктите, за които е възможно да се създаде ОП и призовава Комисията да провери дали списъкът, включен в нейното предложение, отговаря на изискванията за всички територии на ЕС.

4.3 ЕИСК, въз основа на вече натрупания сходен опит при разпределението на дарения, привлича вниманието на Комисията към необходимостта да се предвидят бързи и ефикасни мерки за прилагане.

4.4 ЕИСК призовава Комисията по отношение на мерките, свързани с безплатното разпределение, да предвиди и включване на употребата за нехранителни цели.

4.5 ЕИСК призовава Комисията да вземе под внимание специфичните трудности, които срещат производителите от новите държави-членки при съфинансирането на управлението на кризите.

4.6 ЕИСК счита, че едно минимално ограничение за директно предлагане на пазара, наложено на производителя, противоречи с целите на реформата и препоръчва да се запази формулировката на предходния регламент.

4.7 ЕИСК не се противопоставя на приемането от страна на държавите-членки на национални стратегии за оперативните програми, включително за използването и стимулирането на вече съществуващите публични структури, но счита, че тези национални стратегии би следвало да бъдат незадължителни за съответната държава-членка и не трябва да доведат до ново публикуване на списъци с позитивни действия на национално ниво.

4.8 ЕИСК от друга страна отбелязва, че в някои случаи може да се установи противоречие между политиката на Общността, насочена към насърчаване на концентриране на предлагането, включително посредством сливането на ОП и действията на органи на Общността или на национални органи за защита на конкуренцията. Затова той призовава при прилагането на правилата на конкуренция да се взимат под внимание европейските измерения на пазара на плодове и зеленчуци.

4.9 Комитетът предлага на Комисията да се създаде Общностна обсерватория на цените и на търговските практики, което би увеличило прозрачността на пазара в полза на всички оператори.

4.10 ЕИСК, като счита, че предложената реформа утвърждава независима обща организация на пазара в сектора, призовава Комисията да не въвежда в регламента относно така наречената единна ООП, допълнителни стандарти за сектора плодове и зеленчуци.

Брюксел, 30 май 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 Съвета за изменение на Директива 2006/66/ЕО относно батерии и акумулатори и отпадъци от батерии и акумулатори във връзка с изпълнителните правомощия, предоставени на Комисията

COM(2007) 93 окончателен — 2007/0036 (COD)

(2007/C 175/15)

На 19 април 2006 г. Съветът на Европейския съюз реши, в съответствие с член 175, параграф 1 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложението горе-поставено.

Тъй като Комитетът вече е изразил мнението си по съдържанието на въпросното предложение в становището си, прието на 28 април 2004 г. ⁽¹⁾, той взе решение на 436-ата си пленарна сесия, проведена на 30 и 31 май 2007 г. (заседание на 30 май 2007 г.) с 159 гласа „за“ и 11 гласа „въздържал се“, да не изготвя ново становище по въпроса, а да се позове на изложената в посочения по-горе документ позиция.

Брюксел, 30 май 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ 2003/0282 COD, ОВ С 117 от 30.4.2004 г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предизвикателствата и шансовете за ЕС в контекста на глобализацията“

(2007/C 175/16)

В рамките на дейностите на германското председателство на Европейския съюз Н.Пр. г-н Michael GLOS, министър на икономиката и технологиите във федералното правителство на Германия, с писмо от 26 септември 2006 г. поиска становище от Европейския икономически и социален комитет относно „Предизвикателствата и шансовете за ЕС в контекста на глобализацията“.

Специализираната секция „Външни отношения“, на която бе възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 4 май 2007 г. (докладчик: г-н Henri MALOSSE, съдокладчик: г-н Staffan NILSSON).

На 436-ата си пленарна сесия, проведена на 30 и 31 май 2007 г. (заседание от 31 май 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище единодушно.

1. Резюме

За обща стратегия по отношение на глобализацията

ЕС може да бъде разглеждан като лаборатория за един глобализиран свят. Той беше изграден по демократичен начин, без желание за хегемония, при зачитане на многообразието от възгледи и култури и със загриженост за икономическото и социално сближаване и за откритостта. Въпреки че новият световен ред не би могъл да бъде по негово подобие, Европейският съюз трябва да изтъква своите ценности и принципи и да работи в полза на едно световно управление, което се вдъхновява от основните достижения на европейското изграждане. ЕС заслужава доверие, когато предава своите ценности и предлага своя интеграционен модел без арогантност и без желание за

хегемония. Ако ЕС няма нито визия, нито обща стратегия за предизвикателствата и шансовете на глобализацията, европейските народи биха могли да се почувстват изоставени и да започнат да се питат каква е ползата от Европа.

1.1 Една „световна правова държава“

Първият отклик на ЕС трябва да бъде максимално енергичен принос към постигането на „правова държава“, в която се отчитат, без излишни претенции за съвършенство, реалностите, но и не се пестят усилия за постигането на напредък по всички възможни начини на една хуманистична глобализация, основана на мултилатеризма, а не на отношенията на силата, на основните

права на човека, а именно правата и условията на труд, на отговорното управление на нашето природно богатство, на повече прозрачност на финансовите пазари, на подобро здравно състояние и безопасност на храните за всички хора, особено за най-уязвимите, на културно и езиково многообразие, на споделянето и разпространението на знания до всички.

1.2 Повече последователи

Второ, ЕС може и трябва да благоприятства регионалните сътрудничества. Установява се, че с малки изключения, повечето страни по света участват в различни процеси на сближаване, които варират от обикновеното тематично сътрудничество до истински процеси на интеграция, сравними с тази на ЕС. Без съмнение би било по-лесно да се регулира глобализацията, ако ЕС имаше повече последователи и ако повече кохерентни регионални образувания, също основани на плурализма, зачитането на многообразието и практикуването на консенсус, провеждаха диалог, вместо да се опират на логиката на силовите отношения. Със сигурност регионалната интеграция е и един от ключовете за бъдещето за най-уязвимите световни региони, за които малкият пазар представлява непреодолим недостатък и чийто глас днес не може да се чуе.

1.3 Балансирано и отговорно отваряне на търговията при запазване на културното многообразие

Относно международните търговски отношения ЕИСК смята, че двустранният подход е полезен, само ако допълва мултилатерализма на СТО. ЕИСК признава, че по въпросите за достъпа до пазарите, за реципрочността, по борбата с пречките пред търговията и незаконните практики е постигнат напредък. ЕИСК предлага да се започне диалог по останалите въпроси на световното управление, които оказват влияние върху търговията (особено социалните и екологични норми). ЕС би трябвало да допринесе за една всеобхватна стратегия, чрез която от процеса на глобализация да се облагодетелстват всички развиващи се страни, особено африканските.

На равнището на ЕС, ЕИСК смята, че трябва добре да се прецени какво е въздействието на всяка нова търговска концесия, по-добре да се използват инструментите за търговска защита, особено за защита интересите на производителите в ЕС, и да се насърчават общите действия на външните пазари. ЕИСК смята, че Европейският фонд за приспособяване към глобализацията трябва да се използва като стратегически инструмент за разгръщане в полза на засегнатите от глобализацията хора и региони и да бъде захранван с национални средства.

1.4 Ускоряване на интеграцията

Колкото по-единна и интегрирана е Европа, толкова повече тя ще бъде убедителна и ще има силата да увеличи в полза на многополюсно и отговорно световно управление. Глобализацията днес може да благоприятства процеса на европейската интеграция, тъй като тя ни задължава да вървим по-бързо напред. Днес тече надпревара. Иновациите, разпространението на знанията за всички и демократизацията биха могли да бъдат решаващи за

успеха. Отдавна е настъпил моментът за реалното завършване на вътрешния пазар, за отварянето на образователните и научноизследователските мрежи и за реализирането на нови общи политики, особено в областта на енергетиката, околната среда и научните изследвания.

1.5 Превръщане на организираното гражданско общество в мотор на глобализация с „човешко лице“

Самата Европа трябва в по-голяма степен да привлича и да позволява на гражданите си да участват, като същевременно подкрепя диалога между цивилизациите в световен план. Организираното гражданско общество, неговите организации и институции, като ЕИСК, не се използват достатъчно досега. То придобива особено значение по темата глобализация, тъй като отвъд отделните държави, добре се вижда, че днес с международните отношения се занимават и медиите, социалните партньори, предприятията, научната и културна общност, сдруженията и други сили от гражданското общество.

2. Да посрещнем предизвикателствата на глобализацията с глобален подход

2.1 От своето начало европейският проект се развиваше като процес на отваряне. Премахвайки постепенно своите вътрешни граници, ЕС успя да създаде голям вътрешен пазар, да модернизира своята икономика, да развие инфраструктурата си и да заеме място сред лидерите в международния търговски обмен.

2.2 Европейската интеграция е много повече от вътрешен пазар. Европейският съюз си създаде общи правила, собствен правен и съдебен ред, Харта за основните права и общи политики. Специално трябва да се спомене политиката за икономическо и социално сближаване, която утвърждава принципа на солидарност между държавите и регионите и е предназначена да допринесе за намаляването на различията в нивото на развитие, които се увеличиха след последните разширявания.

2.3 Днес глобализацията се явява като предизвикателство при много по-различни контекст и условия, които се характеризират по-специално с все още несигурно световно управление, с хегемонистични изкушения и нарастващи напрежения между развитите страни и нововъзникващите икономики. Тези неравновесия в света представляват истинска нова реалност за Европейския съюз.

2.4 Европейският проект обаче в началото съвсем не беше „евроцентричен“. Инициаторите на първите договори вече смятаха, че Европейските общности биха могли да се отворят към всички европейски народи, след като те се освободят от диктатурите и освен това биха послужили за модел за един нов световен ред, основан на върховенството на закона, откритостта и доверието.

2.5 Глобализацията има много сходства с позитивните резултати, вече изпитани от европейските държави при взаимното отваряне на техните пазари, като например експлоатиране на сравнителните предимства и на икономии от мащаба и използване на нова динамика в развитието и нови пазари.

2.6 Но глобализацията създава и множество нови предизвикателства, които изискват често много сложни реакции и приспособяване към множеството трудности и нееднакви условия за достъп до пазарите, „изтичането на мозъци“ и запазването на езиковото и културното многообразие, миграцията, извънредно голямото разнообразие на условията на труд и производство, интернационализирането на капитала и на финансовите пазари в непознат досега мащаб; несигурността на социалните придобивки в развитите страни под влияние на глобализираната конкуренция и в крайна сметка нарасналите предизвикателства, свързани с опазването на околната среда, здравето и сигурността.

2.7 Глобализацията не води навсякъде до едни и същи резултати; в някои страни по света тя спомага за икономическото и социално развитие, но в други ги заплашва: развити региони са подложени на много силна конкуренция, държави, жертви на недоразвиването, са „отхвърлени и отритнати“.

2.8 За да посрещне тези предизвикателства, ЕС трябва да покаже, че знае как да извлече полза от глобализацията, а не че понася последиците от нея. Той трябва в същото време да използва всички възможности, но и да определи как регионите, секторите и различните категории население са засегнати от нея, за да реши, съвместно с държавите-членки, социалните партньори и други заинтересовани страни от гражданското общество, какви конкретни действия ще дадат възможност да се направят необходимите приспособявания.

2.9 Подходът към предизвикателствата на глобализацията не може да бъде чисто икономически. Политическите, социалните и екологическите въпроси, както и въпросите на културата са тясно свързани помежду си. Отговорът на ЕС следователно трябва да включва всички тези области, в противен случай има опасност да не е в необходимата степен убедителен и категоричен.

2.10 Използваният подход на регионална интеграция, с който се характеризира Европейският съюз, му позволява в СТО да говори от името на държавите-членки. По света съществуват и други примери за регионална интеграция, но те не са достигнали етап, равностоен на постигнатия в Европа. Освен това, с изключение на Общността на държавите от Карибския басейн, тези регионални организации не се изказват солидарно в СТО. А едно по-добре структурирано и по-ефикасно световно управление би могло да спечели много от една такава еволюция.

2.11 В ЕС се констатира, че глобализацията се възприема по различен начин, в зависимост от категориите население и различните държави-членки. Това разнообразие може да бъде източник на богатство, но ускоряването и нарастването на предизвикателствата на глобализацията днес изискват обща стратегия и конкретни предложения.

3. Да се допринесе за по-ефикасни световни правила, за да се насърчава една „глобализация с човешко лице“

3.1 Ценностите, защитавани от Европейския проект (по-специално разнообразие и колегиалност, правова държава,

субсидиарност, равновесие между икономическите, социалните фактори и устойчивото развитие), днес вече не са достатъчно разпространени на международната сцена.

3.2 Явлението глобализация — явление, което засяга между другото и миграционните движения, финансовите потоци, замърсяването и негативните последици върху климата, информационните канали, по-специално Интернет, не може да се обхване цялостно само чрез отношения на по-ниско от междудържавно равнище. Освен държавите, по различен начин в процеса на глобализиране също са обвързани мултинационалните предприятия, финансовите пазари, медиите, научната общност, организираното гражданско общество със своите институции, социалните партньори, НПО и много други участници.

3.3 Следователно, от съществено значение е ЕС да пропъжжи да работи по-решително в полза на световно управление в следните насоки:

— Подновяване на процеса от Доха в СТО в полза на по-голяма търговска откритост, но която да се подпомага от разпоредби, позволяващи по-балансиран и по-справедлив търговски обмен.

— разработване и ефективно реализиране на другите световни регулаторни мерки, като конвенциите на МОТ (относно трудовото право), конвенциите на ЮНЕСКО в областта на културата (за многообразието), протокола от Киото относно околната среда, решенията на МААЕ в областта на енергетиката, конвенциите на СОИС за защита на интелектуалната собственост, на СЗО в областта на здравето, на ЮНИДО за индустриалното сътрудничество и други.

— координиране на различните инструменти за световно управление под егидата на Обединените нации така, че да се създадат насоки за правовата държава с регулаторни и правораздавателни механизми, основани на зачитането на плурализма.

3.4 За тази цел ще трябва да се предприемат следните действия, по специално на равнището на правилата за международна търговия:

— да се финализира Споразумението за улесняване на търговията на СТО, за да се установят стандарти в областта на митническите правила и процедури, да се опростят и олекотят процедурите, по-специално чрез създаване на система за предоставяне на услуги на едно гише, да се насърчават ефикасни и прозрачни правила и да се използват средства, свързани с информационните технологии;

— да се подкрепя приемането, прилагането и спазването на санитарните и фитосанитарните мерки и на споразуменията на СТО за санитарни и фитосанитарни мерки (безопасност на хранителните продукти, здравето на животните и предпазване на растенията), както и защитата и хуманното отношение към животните;

- да се води по-ефикасна борба срещу пиратството и фалшифицирането, които нанасят значителна и все по-голяма вреда на европейското производство, по-специално като се изготви истинска стратегия за ефективна защита на правата върху интелектуалната собственост, чрез споразумението TRIPS;
- да се обвърже напредъкът в областта на търговията със спазването на социалните и етичните стандарти и нормите за опазване на околната среда;
- да се допринесе за развитието на възможностите на държавите с нововъзникващи икономики (по-специално Китай и Индия) и на развиващите се страни в тези области.

3.5 Други разпоредби:

3.5.1 Дори ако се предположи, че се постигне значителен напредък по всички тези търговски въпроси, само той не би бил достатъчен, за да се осигурят условия за истинско „устойчиво развитие“, чиято цел все пак бе изрично призната от СТО в Дневния ред от Доха. За да има напредък в постигането на една такава цел, ще бъдат необходими други разпоредби, за които Европейският съюз може също да играе водеща роля. Те се отнасят главно за предизвикателствата, свързани с околната среда, сигурността, основните права, условията на труд и културното многообразие.

3.5.2 Едно основно изискване се отнася до опазването на околната среда, предвид нарастващите опасности (защита на условията на живот, на видовете, борба срещу парниковия ефект и замърсяването и т.н.). Това предизвикателство, за което по правило не съществуват граници, е неизбежно свързано със самото понятие „глобализация“. То би трябвало да стане неразделна част от търговските преговори и да се взема под внимание при различните преговори като интердисциплинарна тема. Европейският съюз би трябвало да даде максимален приоритет на това изискване:

- Като поеме инициативата за подновяване на споразуменията от Киото относно намаляване на емисиите на газове, предизвикващи парников ефект, с цел да се присъединят всички държави в света към усилията за ограничаване на глобалното затопляне (доклад на Междуправителствената експертна група относно измененията в климата (МЕГИК), създадена на международно равнище, одобри целта, която ЕС си постави);
- Като разгръща и съвместни усилия за изследвания и за овладяване на технологиите, свързани с околната среда, като се даде възможност за предлагане, предвид новите нужди в световен мащаб, на знания на високо ниво относно процеси, продукти и услуги, засягащи много области (виж земеделие и селски райони, води и енергетика, промишленост и рециклиране, жилища и градоустройство и т.н.).

3.5.3 Изискванията за сигурност също придобиха по-голямо и разнообразно значение. Ще споменем също така и опазването на здравето от пандемии, борбата с престъпността, мониторинга на ядрената безопасност, защитата на обмена на електронни данни, безопасността на продуктите и по-специално на хранителните продукти. Глобализацията не бива в никакъв случай да се разглежда като допълнителна несигурност. Следователно трябва да се създадат ефикасни правила, гарантиращи

по-сигурна среда, както за развитие на търговията, така и по отношение на основните задачи на държавите и на условията на живот. Този напредък трябва да е съпроводен и с подобряване на управленските практики, на мерките за борба с корупцията и със заплахи от всякакъв вид.

3.5.4 Социалното измерение на глобализацията и по-специално на трудовите стандарти в световен мащаб, които се основават на конвенциите на МОТ ⁽¹⁾, трябва наистина да бъдат прилагани навсякъде по света. Посредством понятията за достоен труд, но и за справедливата и равностойна търговия, ЕС, в партньорство с МОТ, може да изработи основа от ценности и добри практики. Трябва да бъде поставен въпросът за ефективното прилагане на конвенциите на МОТ, което може да доведе до установяване на правораздаване.

3.5.5 Множество твърде окуражителни социални инициативи са наченати в развиващите се страни от неправителствени организации, предприятия и социални партньори. Можем да цитираме политиките, разработени от множество европейски фирми на базата на основните принципи, договорени в рамките на ОИСР и на социалните стандарти на МОТ. Можем да споменем особено инициативите на неправителствени организации относно създаване на работни места, обучение, здравеопазване и условия на живот и труд, включително в рамките на социалния регионален диалог, надхвърлящ националните граници. Би трябвало да се подсили подкрепата за такива инициативи от Европейския съюз, като се започне със страните от АКТЬ. Също така помощта от Европейския съюз би трябвало още повече да е обвързана с програми, в които активно участват актьорите от гражданското общество, включително и особено от регионален мащаб.

3.5.6 Предвид това, че финансовите пазари стават все повече международни, ЕС трябва да може да действа с един единствен глас, за да превърне МВФ в истински инструмент за стабилизация. Страните от еврозоната би трябвало да вземат решение да обединят своето участие в МВФ, което би увеличило тежестта на гласа на Европа. Успоредно с това ЕС трябва да насърчава, като черпи вдъхновение от конвенциите на ОИСР, световно управление по отношение на борбата срещу изпирането на пари и измамите.

3.5.7 Въпросът за образованието и за споделянето на знанията е от съществено значение с оглед на едно световно управление в службата на народите. Трябва да се разработят проектите на ЮНЕСКО и да се подкрепят мрежи, даващи възможност за най-широко споделяне на уменията и знанията при спазване на плурализма и в рамките на межкултурен диалог. Стратегията на ЕС за по-добро световно управление трябва да вземе предвид и въпроса за културното и езиковото многообразие, които са силни страни на Европа, но днес са застрашени.

⁽¹⁾ Конвенции на МОТ: Конвенция № 87 за синдикалната свобода и закрилата на правото на синдикално организиране. Конвенция № 98 за правото на организиране и колективно договаряне. Конвенция № 29 относно принудителния труд. Конвенция № 105 за премахване на принудителния труд. Конвенция № 138 относно минималната възраст за приемане на работа. Конвенция № 182 за най-лошите форми на детски труд. Конвенция № 100 за равенството в заплащането. Конвенция № 111 относно дискриминацията в областта на труда и професиите.

3.5.8 Относно основните права, ЕС, съвместно с други, трябва да действа така, че при зачитане на културните различия, разпоредбите на Всеобщата декларация за правата на човека на Организацията на Обединените нации да станат по-ефективни и да се разшири ролята на Международния наказателен съд.

3.6 Оригинален принос на ЕС

3.6.1 Във връзка с едно засилено световно управление, ЕС може също така да се гордее със своя опит в области, които биха могли да се окажат решаващи, за да бъде то по-широко прието:

- субсидиарността, която дава възможност да се възлагат отговорности на подходящото ниво, като по този начин оставя на участниците от гражданското общество реално поле за маневриране;
- практическото управление на сложния Европейски съюз, което включва диференцирани скорости и зачитане на културното многообразие;
- консултирането на участниците в икономическия и социалния живот по отношение на процеса на вземане на решения и участието им в този процес.

3.6.2 Както вече го прави по отношение на страните от АКТЬ, Европейският съюз би трябвало, при всеки подходящ повод, да отдава предимство на регионалния подход в своите политически, икономически и социални отношения с партньорите си. Развиването на такива взаимни връзки между Европейския съюз и други регионални субекти, в духа на съревнованието и взаимната откритост, би било от полза за всички засегнати страни, като същевременно ще допълни и подкрепи по един без съмнение решителен начин мултилатералната рамка на СТО.

4. Да разработим обща стратегия за ЕС в областта на международната търговия

4.1 Мултилатерализъм или билатерализъм?

Този подход е вече очертан в съобщението на Европейската комисия от 4 октомври 2006 г., озаглавено „Конкурентноспособна Европа в глобализираната икономика“.

4.1.1 Трудностите, които СТО срещат, в постигането на напредък по Дневния ред от Доха, както и ограниченията на този Дневен ред, би трябвало да подтикнат Европейския съюз да предприеме нови инициативи. Европейският икономически и социален комитет приветства факта, че в съобщението си от м. октомври 2006 г. Европейската комисия препоръчва да се предприеме нова търговска стратегия, използваща както двустранните, така и многостранните подходи.

4.1.2 Многостранният подход към проблемите, свързани с глобализацията, е най-желаният, тъй като предлага най-добри гаранции за балансиран и устойчив резултат. Затова Комитетът споделя отново потвърдената от Комисията подкрепа за присъщите на мултилатерализма и на СТО достойнства. Актуална остава целта да се изпълни успешно Дневният ред от Доха като цяло, като се ангажират всички участващи държави да спазват общите правила.

4.1.3 Комитетът подчертава необходимостта добре да се организират предложенията на Комисията, според които сега ЕС,

изправен пред оставащите трудности в преговорите, водени в рамките на СТО, трябва да потърси по-активно други взаимодопълващи се подходи, включително от двустранен характер. Една от възможностите е да се задълбочат дискусиите с нововъзникващите икономики със силен икономически растеж (Китай, Индия, АСЕАН, МЕРКОСУР, страните от Персийския залив), а и да се засилят стратегическите връзки със съседните икономики (Русия, Украйна, Молдова и Средиземноморските страни), както и успешно да се модернизират нашите взаимоотношения със страните от АКТЬ (Африка, Карибския и Тихоокеанския басейн) чрез регионалните споразумения за икономическо партньорство, които са в процес на договаряне.

4.1.4 Комитетът подчертава, че едно подобно преориентиране на международната стратегия на ЕС към двустранния подход не бива да заменя многостранния подход, който трябва да остане основна цел, тъй като е в съответствие с европейските ценности.

4.1.5 Необходимо е да се следи не само за съвместимостта на тези подходи с ангажиментите на СТО, както с право Комисията подчертава, но и да се гарантира, че:

- не се пречи на шансовете за напредък в многостранните преговори;
- напротив, в крайна сметка те да се улесняват, вследствие на задълбочаване на разискванията и сближаването на позициите в резултат от двустранните подходи.

4.1.6 Всеки двустранен подход на ЕС следователно би трябвало да се сведе до оказване на подкрепа на многостранния подход с цел:

- да се подготви почвата за многостранните преговори, като по-специално се подчертават най-важните въпроси за ЕС („неразрешени“ въпроси от Доха, търговски практики, борба срещу фалшифицирането, договори за обществени поръчки и т.н.);
- да се възприеме двустранен подход в другите области на световното управление: политика, социални дейности, околна среда, политика в областта на културата, енергетика.

4.1.7 Необходими са много уточнения и приспособявания, свързани по-специално с условията за прилагане на критериите и политиките, които трябва да се провеждат по отношение на някои страни, в частност като Китай, Корея, Индия или Русия.

4.2 Да се укрепят отношенията със съседните страни и привилегированите отношения:

4.2.1 Съседните държави (най-вече Русия, Украйна, Беларус, Молдова, средиземноморските държави) трябва да бъдат обект на особено внимание чрез създаване на привилегировани партньорства, които са част от една последователна стратегия за добросъседство и стратегия за насърчване на общности, създадени въз основа на общи интереси.

4.2.2 В рамките на трансатлантическия диалог ЕС и САЩ би трябвало да постигнат напредък, за да сближат своите позиции за глобализацията и да създадат стабилна рамка за сътрудничество и търговия помежду си.

4.2.3 ЕС ще трябва също така, чрез своите двустранни контакти да продължи да насърчава регионалната интеграция в другите континенти (виж страни от АКТЬ, МЕРКОСУР, АСЕАН и др.), която ще даде възможност за по-добро структуриране и балансиране на световната търговия и за улесняване на дискусиите на СТО. Опитът на ЕС в интеграцията, освен със своята оригиналност, трябва в действителност да продължи да насърчава и подкрепя други регионални сближавания, необходими за всяка устойчива и структурирана глобализация. Този подход е особено важен по отношение на развиващите се страни, като например страните от АКТЬ. Редом с договарянето на споразумения за партньорство би трябвало да се насърчават процесите на регионална интеграция, които безспорно са ключови фактори за това да се избегне тези страни да останат „отхвърлени и отритнати“ от глобализацията. В това отношение много значителен и обнадяващ е положителният пример на Общността на държавите от Карибския басейн. В това отношение ЕС трябва да подкрепя в еднаква степен административния капацитет за регионална интеграция и обединенията на актьорите от гражданското общество.

4.2.4 Бихме могли също така да се стремим да извлечем поука от добрите и лоши практики на други страни или регионални общности. ЕС трябва да продължи да насърчава и да дава предимство на регионалните общности, които следват, с различна скорост и различни цели, път, подобен на този на ЕС: Меркосур, Асеан и т.н.

4.2.5 В този двустранен подход не бива да бъдат пощенивяни ролята и работата на участниците от гражданското общество. Личи стратегическата важност на участието на ЕИСК в Civil society Dialogue, иницииран от Комисията, за да проследява преговорите в рамките на СТО, както и предприетите от ЕИСК дейности посредством различните структури, създадени от него, и те трябва да бъдат признавани в по-голяма степен и направени по-разпознаваеми.

4.3 По-отговорна либерализация на търговията

4.3.1 Освен това трябва да се уверим, че оценките на въздействието на предимствата, на пречките и на отстъпките във всяко споразумение, надлежно вземат под внимание неговите икономически и социални последици, по специално в секторен план (включително земеделието и индустриите с голяма концентрация на работна ръка). Тези оценки, осъществявани по инициатива на Европейската комисия при всички нови преговори, би трябвало да включват в по-голяма степен местни експерти и представители на гражданското общество. Ще трябва също така да се прецизира стратегията за управление на рисковете, разгледана от Комисията в нейното съобщение.

4.3.2 Комитетът се произнесе в полза на Европейския фонд за приспособяване към глобализацията. ЕИСК смята, че фондът трябва да се използва като стратегическо средство за подпомагане на хората и регионите, засегнати от глобализацията. Въпреки че допълва финансирането, предоставено от държавите-членки, неговата роля трябва да бъде осезателна и да достигне критична финансова маса. Комитетът настоява този фонд, както Европейския социален фонд, да бъде управляван от тристранен комитет, в който да участват социалните партньори.

4.3.3 В този контекст аграрният сектор трябва да бъде обект на особено внимание. Освен чисто земеделското производство, трябва да се вземе под внимание земеделската индустрия, която представлява 14 % от добавената стойност на ЕС и осигурява 4 милиона работни места. Именно за да се направи възможно споразумение в рамките на СТО, от 2003 г. насам ОСП бе радикално реформирана, което наложи значителни жертви от страна на хората от засегнатите професии. Следователно с бъдещо споразумение в СТО би трябвало да се постигне решителност при достъпа до пазарите и равностойно и значително намаляване на субсидиите за американските производители.

4.4 Общи действия по отношение на външните пазари

4.4.1 Би трябвало накрая държавите-членки в по-голяма степен да възприемат целите и средствата на една истинска обща стратегия по отношение на достъпа до световните пазари, по-специално запълвайки три празноти:

4.4.2 Системите за застраховане на експортни кредити остават главно национални, въпреки политическата, икономическата, финансовата и в случая с еврото, и валутната интеграция на Европа. ЕС би трябвало да подкрепя тези национални механизми, за да ги координира и хармонизира за всички европейски предприятия, по-специално МСП.

4.4.3 Основните търговски партньори на ЕС често биват посещавани от търговски мисии, които са най-вече национални и се конкурират помежду си. Не става дума да се поставят под въпрос тези либерални подходи, често пъти обосновани от съществуването на исторически връзки, а те да се допълнят, когато това е икономически оправдано и да придобият повече значение чрез секторни мисии за насърчаване с европейско измерение, които подсилват нашата обща идентичност.

4.4.4 Инструментите за търговска защита (по-специално анти-дъмпинговите мерки) трябва да се познават и използват по-добре чрез средствата, които би трябвало да бъдат предназначени за тях.

5. Да се опираме на засилена интеграция, за да направим от глобализацията възможност за европейските народи

ЕС трябва да посрещне предизвикателствата на глобализацията, като се опира на своята икономическа интеграция, на солидарността си и на постоянния си стремеж за по-високо равнище на производителността, които са основни аспекти на европейската Лисабонска стратегия. Само един укрепен Европейски съюз ще бъде в състояние да оказва значително влияние по отношение на търговските сили от континентален мащаб в процеса на глобализацията.

5.1 Да засилим привлекателността на Европа като място за инвестиране

5.1.1 На първо място трябва да сме способни да се опираме на един достатъчно интегриран, ефективен и конкурентоспособен вътрешен пазар. Би било напразно да искаме да получаваме от нашите световни партньори отстъпки, които съвсем не бихме направили на други държави-членки. Ние обаче изоставаме далеч назад от това, което е нужно да се постигне в тази област.

5.1.2 Множество стари пречки останаха непроменени и европейските предприятия съвсем не получиха средства, за да се почувстват като такива. Услугите, които представляват две трети от БВП, остават доста откъснати; що се отнася до обществените поръчки в държавите-членки, независимо дали става дума за доставки, услуги или за всичко, свързано с отбраната, последните сериозни изследвания, които не са преразглеждани от 10 години насам, сочат, че повече от 90 % от тези обществени поръчки продължават да се възлагат на национални доставчици.

5.1.3 Трябва да се внимава достиженията на правото на Общността да не бъдат застрашени от безплодната конкуренция между държавите-членки: дъмпинг, субсидии, политика на „националните шампиони“, нови бариери и пречки. Разработването на европейска индустриална политика, включително в областта на отбраната, би допринесло много за засилване на икономическите и технологически позиции на ЕС в глобализацията. От друга страна, необходимо е да се засили политиката на конкуренция на Общността, да се създаде прозрачна данъчна и социална рамка в ЕС и да се води борба срещу двойното данъчно облагане, най-фрапиращите случаи на неоялна конкуренция и измамите с ДДС вътре в Общността.

5.1.4 Недостигът на инфраструктури с действително европейско измерение (транспорт, енергетика, нови технологии, технологични паркове, изследователски центрове) днес тежи върху способността на Европа да предлага по-добри възможности за инвестиране, доколкото тя все още е първият пазар в света.

5.2 Да развиваме квалификациите и образованието на европейците с оглед създаване на едно иновативно общество, даващо възможност на всички за достъп до знания

5.2.1 Европа е бедна на суровини и не може да се конкурира с останалия свят чрез политики на социален или данъчен дъмпинг и дъмпинг в областта на опазване на околната среда. Но тя не бива да се превърне и в „супермаркет“ на света и да остави на Азия ролята на „световен завод“. Нейното бъдеще зависи най-вече от способността ѝ да въвежда иновации и да бъде предприемчива, както и от таланта на всички нейни граждани. Дългосрочното инвестиране в образованието през целия живот е ключът към хармонично развитие. Затова е важно да се насърчава не само обучението и образованието, но и мобилността в рамките на ЕС, което минава през многоезицието и през плановете за кариера, включително в публичната администрация, с европейско и международно измерение.

5.2.2 Европа е все още твърде отделена. ЕИСК призовава за проекти от голям мащаб: ефективно развиване на многоезицието в училищата, програми за мобилност за младите хора, включително в училищна възраст, и за стажуващите или младите работници, европейски университети, европейски образователни системи за учене през целия живот, обща рамка за признаване на всички квалификации.

5.2.3 Затова Европа има нужда от широкомащабна европейска инициатива в областта на образованието, обучението и разпространяването на знанията. Особено внимание трябва да се обърне на хората и териториите, засегнати от реструктури-

рането и делокализирането, за да се организират инициативи за обучение и да се създадат нови работни места.

5.3 *Да напомним реални средства за посрещане на предизвикателствата на глобализацията*

5.3.1 Предизвикателството на глобализацията налага ЕС да засили конкурентоспособността на своите продукти и услуги. Икономическите интереси на Съюза са толкова важни, колкото и разнообразни. За да остане начело в международната търговия, Съюзът трябва по-специално да засили всички свои позиции, както по отношение на изделията и услугите с най-добро качество, които представляват половината от неговия износ и една трета от световното търсене, така и по отношение на други видове изделия и услуги, които отговарят на стремежите на хората.

5.3.2 Една европейска политика на подкрепа на предприемчивостта и иновациите би трябвало да бъде, заедно с образованието, обучението и разпространяването на знанията, основен приоритет за идните години в рамките на една нова европейска стратегия „след Лисабон“. ЕИСК предлага в тези области да се изработи пътна карта, която да обедини усилията на държавите-членки на ЕС, публичното финансиране и подпомагането от страна на частния сектор.

5.3.3 Вече няма време ЕС да получи по-добър бюджет за периода 2007-2013г., така че бюджетът трябва да се използва по по-добър начин, най-конкретно чрез:

— гарантиране на ефективно финансиране на приоритетните трансевропейски мрежи с подкрепата на публично-частни партньорства;

— увеличаване на възможностите на ЕС за предоставяне на заеми и гаранции и развиване на по-иновативно финансово планиране на структурните фондове, което днес е почти изцяло ограничено до предоставяне на субсидии.

5.3.4 Голямо предимство на Европа днес е еврото, което стана не само единна валута на тринадесет държави-членки, но и важна международна резервна и обменна валута. Еврото предлага на растящ брой страни в света една надеждна и полезна алтернатива на долара. То улеснява сключването и финансовата сигурност на търговските договори на нашите предприятия. То осигурява истинско чувство за принадлежност към обединена Европа във и извън Общността. На еврото обаче липсва истински център за вземане на решения в областта на икономическата политика, което днес пречи на положителните последици, които биха могли да се очакват.

5.3.5 Именно общите политики са основата на единството на Европейския съюз. Въпреки че днес възгледите и стокманата вече не могат да бъдат смятани за основа на единството, участниците в икономическия и социалния живот разчитат много на по-голямата отговорност на ЕС по отношение на енергийната политика (запазване на ресурсите, сигурност на доставките, нови инвестиции в зелена енергия, енергийна ефикасност и икономии) и опазване на околната среда. Всъщност тези две области изискват повече Европа с истински общи политики.

5.3.6 ЕС трябва също да има една по-глобална и кохерентна политика относно миграцията като координира политиките си по интеграцията и прием, така че да са съвместими с Хартата за основните права на Европейския съюз и Женевските конвенции относно правото на убежище, като същевременно всички заедно се борят по-ефикасно срещу трафикантите на хора. Също така ЕС би трябвало по-активно да насърчава създаването на работни места за квалифицирани хора в развиващите се страни чрез политика за партньорство и чрез насърчаване на регионалните партньорства, които могат да позволят да се предложат нови възможности за мобилност, усъвършенстване и обмен.

5.4 Да дадем „човешко лице“ на глобализацията

5.4.1 Относно стратегията за посрещане на предизвикателствата на глобализацията, Европейският съюз може отново да мобилизира европейските граждани около своя интеграционен проект.

5.4.2 По-общо казано, Комитетът подчертава необходимостта от пълно присъединяване на социалните партньори и различите представителни участници от организираното гражданско общество към новия глобален подход, който той препоръчва, за да се посрещнат предизвикателствата на глобализацията. Съветът и Комисията следва да изискват повече прозрачност, включително по отношение на търговските преговори. По-конкретно ЕИСК желае да се обвърже, заедно с партньорите от гражданското общество в трети страни, с предприетите многостранни и двустранни инициативи.

5.4.3 По-конкретно, ЕИСК препоръчва социалните партньори и други участници от гражданското общество да се включат в:

- европейски информационни кампании и разисквания относно предизвикателствата на глобализацията, провеждани с организации на гражданското общество;
- редовни информационни и консултационни дискусии относно новата международна стратегия, предвидена от Комисията и Съвета, аналогични на тези, организирани от ЕИСК във връзка с работата на Европейския конвент;
- оценките на въздействието относно икономическите и социалните последици от новите търговски споразумения и управлението на Европейския фонд за приспособяване към глобализацията;

- различните политики, необходими за засилване конкурентоспособността на ЕС (единен пазар, стратегии за сътрудничество и сближаване, еуро и др.);
- подкрепата за развитието на ефикасен социален диалог относно различите аспекти на необходимите приспособявания и реформи в ЕС, в неговите държави и региони, включително в трансграничен мащаб;
- мониторинг на двустранните преговори заедно с регионални конфигурации, например споразуменията за партньорство с региона на АКТЬ, на които ЕИСК може да предостави своя експертен опит и този на партньорите си от гражданското общество в трети страни.

5.4.4 ЕИСК призовава за създаване на организация на европейско ниво на задачите, свързани с услугите от обществен интерес, като се прибегва, отвъд обикновеното сътрудничество, до интегрирани средства по отношение на икономическата сигурност, гражданската защита и защитата на околната среда, митническият надзор по външните граници, полицията и дори отбраната, вместо да се остави тази концепция затворена в една система от „национални крепости“, които пречат за постигането на по-нататъшен напредък в европейските инициативи.

5.4.5 ЕИСК подкрепя също така възприемането на един подход към единния пазар, свързан с по-голямо участие, като се насърчават инициативите на сдруженията, социалния диалог, социалната корпоративна отговорност, социално-професионалното саморегулиране и сърегулиране (по-специално за услугите, търговията, финансовите пазари, околната среда, енергетиката, социалните аспекти, правата на потребителите).

5.4.6 Самите участници от организираното гражданско общество могат да играят пряка и автономна роля в развиването на връзки с техните колеги от страните и регионалните общности, които са търговски партньори на Европейския съюз.

5.4.7 Човешкото измерение на глобализацията, както и на европейската интеграция, е дело на гражданите и на организираното гражданско общество. Ако са по-добре информирани, консултирани и системно включвани, народите ще възприемат стратегия, която са оформили и която ще могат да нарекат своя.

Брюксел, 31 май 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга —
Осъвременяване на трудовото право за посрещане на предизвикателствата на XXI век“**

COM(2006) 708 окончателен

(2007/C 175/17)

На 22 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 — Осъвременяване на трудовото право за посрещане на предизвикателствата на XXI век“.

Специализираната секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, която има за задача да подготви работата на Комитета в тази област, прие становището си на 2 май 2007 г. (докладчик: г-н Retureau).

На 436-ата си пленарна сесия, проведена на 30 и 31 май 2007 г. (заседание на 30 май 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 140 гласа „за“, 82 гласа „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Въведение

1.1 Зелената книга за осъвременяване на трудовото право си поставя за цел:

- определянето на основните предизвикателства, които ясно отразяват несъответствието между съществуващите правни и договорни рамки и реалностите на трудовата сфера (пазара на труда). Акцент се поставя основно върху трудовото право, насочено към индивидуалните трудови правоотношения, отколкото на колективното трудово право;
- започване на дебат с цел проучване на това, как трудовото право може да допринесе за стимулиране на гъвкавостта, съчетана със сигурността в заетостта, независимо от формата на договора и да се допринесе за създаването на работни места и за намаляване на безработицата;
- стимулиране на дебата относно начина, по който различни видове договорни отношения, наред с различните видове трудово право, приложими за всички работещи, биха могли да помогнат както на работещите, така и на предприятията, чрез улесняване на преходите на пазара на труда, насърчаване на ученето през целия живот и развиване на креативността на работната сила;
- да допринесе за осъществяване на целта за „по-добро законотворчество“, като се насърчава осъвременяването на трудовото право, като се вземат предвид произтичащите общи ползи и разходи и по-специално проблемите, които могат да срещнат малките и средни предприятия.

1.2 По такъв начин Зелената книга си поставя удачно за цел да засегне толкова разнородни области като тристранните трудово-правни отношения, работниците със статут на самонаети, но на практика икономически зависими от предприятието, което ги наема на работа, както и преразглеждането на директивата за работното време и сериозния въпрос за недеklarирания труд.

1.3 По отношение на възможните насоки за осъвременяване на трудовото право, по които ЕС може да провежда действия, съпътстващи и допълващи действията, провеждани от държавите-членки, Зелената книга се основава на идеята, че стандартният договор (трудова договор на пълен работен ден за неопределено време) и свързаните с него защити биха могли да се окажат неподходящи за много работодатели и работници, тъй като затрудняват бързото адаптиране на предприятията и развитието на пазара и рискуват да се превърнат в пречка за създаването на

нови работни места, което поражда необходимостта да се предложи тяхното преразглеждане.

1.4 Комисията съобщава, че Зелената книга, успоредно с въпроса за индивидуалното трудово право, подготвя дебат, който ще допринесе за изготвянето на Съобщение по темата за гъвкавостта и сигурността на заетостта (т.нар. *flexicurity*), което ще бъде представено през м. юни 2007 г. Съобщението има за цел да развие това понятие, което съществува в редица държави-членки и което, доколкото е известно, съчетава външната и вътрешна гъвкавост на заетите лица със сигурността, чийто обхват и финансово обезпечаване на този етап все още не са изяснени. Така през второто шестмесечие дискусиите ще обхванат една по-широка тематика, в която несъмнено би следвало да се включат елементите на гъвкавостта, вече постигнати чрез законови разпоредби или колективни преговори и финансирането на тази гъвкавост и сигурност, без да се ограничават до конкретен модел.

2. Общи бележки

2.1 Комитетът посреща с интерес предприетата от Комисията инициатива за поставяне на началото на размисъл относно начина, по който трудовото право отговаря на целите на Лисабонската стратегия, обединяващи стремежа към устойчив растеж с повече и по-качествени работни места, наред със социалното сближаване и устойчивото развитие. Все пак изразява съжаление за твърде кратките срокове, определени за тази консултация и за невъзможността за осъществяване на редица необходими подготвителни работи.

2.2 В доклада на г-н Wim Kok от м. ноември 2003 г. се подчертава необходимостта да се насърчи гъвкавостта на пазара на труда, съчетана със сигурност, преди всичко като се подобри организацията на труда и се направят по-привлекателни — както за работниците, така и за работодателите — типовите и нестандартни трудови договори, за да се избегне появата на двустепенна система на функциониране на пазара на труда. Понятието за сигурност на заетостта трябва да бъде модернизирано и разширено, за да включи не само защитата на работното място, но и да мобилизира капацитета на работниците да го запазят и да напредват. Важно е да се създадат колкото може повече работни места и да се повиши производителността, като се намалят пречките за създаване на нови предприятия и се насърчи по-добро прогнозиране и управление на реструктуриранията.

2.3 Полезно е да се припомнят всички елементи от заключенията на оперативната група, одобрени от Съвета, тъй като те предлагат по-пълна картина на реформите на пазара на труда, предназначени да отговорят на обновената Лисабонска стратегия, което не се прави в Зелената книга на Комисията, където акцентът е поставен на конкретни въпроси от индивидуалното трудово право. Всъщност Зелената книга включва само частично елементите, визираните от г-н Кок, не засяга въпроса за „по-сигурната среда“, залегнал в Социалната програма.

2.4 Един опростенчески подход рискува да предизвика загуба на доверието от страна на гражданите в Европа, все по-скептични по отношение на европейския социален проект. Комисията смята за целесъобразно да се обмисли преразглеждане на степента на гъвкавост, предвидена в стандартните договори (безсрочен трудов договор на пълно работно време) по отношение на сроковете на предизвестие, разходите и процедурите при индивидуалните или колективните уволнения, както и определението на термина „неправомерно уволнение“, въпреки че исторически тези елементи са крайъгълният камък на професионалната сигурност на работещия.

2.5 Комитетът е загрижен от идеята, че трудовото право днес би било несъвместимо с обновената Лисабонска стратегия, тъй като поставя пречки пред заетостта и че при настоящите условия това трудово право не би могло да гарантира достатъчна адаптивност на предприятията и работниците.

2.6 Комитетът констатира, че стратегията, определена през 2000 г., не е постигнала всичките си цели. Все пак той счита, че причините за това положение следва да се анализират предпазливо и да се избягва цялата отговорност да се приписва на трудовото право. Обновената Лисабонска стратегия трябва да се стреми да направи Европа по-конкурентноспособна, но също така способна да възстанови пълната заетост в обществото, което защита повече баланса между семеен и професионален живот и е по-добре адаптирано към възможностите за професионална реализация, посредством инвестиране в адаптивността на хората и борба със социалната изолация. Осъвременяването на трудовото право е само един от елементите, които правят възможно постигането на тази цел.

2.7 Следователно, преди да се произнесе по насоките, които следва да ръководят осъвременяването на трудовото право в Европа, Комитетът би поставя за цел да се опита да разгледа в перспектива поредица от идеи или инициативи на самата Комисия, като доклада, възложен на професор Supiot и за който се говори прекалено малко в този контекст или например, заключенията на Съвета на министрите по заетостта, социалната политика, здравеопазването и защита на потребителите (EPSCO) от 30 ноември и 1 декември 2006 г. относно „осигуряване на достоен труд за всички“. Целта на доклада на професор Supiot беше да се извърши широка и конструктивна анкета върху бъдещето на заетостта и трудовото право в общностен, интеркултурен и интердисциплинарен план, но Зелената книга изглежда не е възприела достатъчно идеи от него.

2.8 Какви заключения могат да се направят въз основа на обществено достъпните статистически данни за добрите страни

на защитната рамка на трудовото право, имайки предвид целта „повече и по-добри работни места“?

2.9 Окончателният доклад на екипа на проф. Supiot повдигна редица теми, обединяващи точните въпроси в областта на развитието на трудовите отношения, а именно глобализацията на конкуренцията и на икономическите дейности, въздействието на поведението и навиците на потребителите, либерализацията на пазарите, технологичните промени, факта, че самите работници се променят, стават по-образовани и по-квалифицирани, по-независими и по-мобилни, по-индивидуалистични, без да забравя новите практики на предприятията при управлението на човешките ресурси, заплащането на работниците, изискванията за поливалентният или гъвкавост на работното време. Докладът разглежда въпроса за гъвкавостта и сигурността, а също и изключително важната тема за професионалния преход, като обявява „края на модела на линейната професионална кариера“.

2.10 Сред специфичните демократични изисквания, които социалното право постави в социално-икономическата област, екипът на проф. Supiot съсредоточава вниманието си върху четири точки, които са напълно актуални в дебата, повдигнат от Зелената книга ⁽¹⁾.

Те са:

- изискването за равнопоставеност, във връзка с въпроса за равнопоставеността между мъже и жени и по-общия проблем за недискриминацията, продължава да бъде актуален подход, тъй като именно през тази призма може да се види по-добре решението на проблемите на несигурността и за двустепенното функциониране на пазара на труда.
- изискването за свобода, което налага защита на работника срещу зависимостта, продължава да бъде решение на проблемите на прикритите трудови правоотношения, на фалшивите самонаети работници и на труда на черно.
- изискването за индивидуална сигурност все още е отговор на нарастващата социална несигурност в най-широк смисъл за работниците и ползващите социални облаги.
- колективните права, които се изразяват в участието на работниците в смисъла на трудовата дейност и в нейните цели, както и в икономическото развитие.

2.11 Комитетът счита, че Комисията би трябвало да се ръководи от горепосочените изисквания, когато насочва дебата за осъвременяването на трудовото право и за защитите, свързани обикновено с трудовия договор, като здравословните и безопасни условия на труд, трудовите злоупотреби, организацията на работното време, платения отпуск и др.

2.12 В Зелената книга се показва разминаването, съществуващо в повечето държави между съществуващата правна рамка и днешните реалности в трудовата сфера, появили се за сравнително кратко време от края на 80-те и началото на 90-те години насам. Но никъде не се споменава историческата защитна и еманципираща роля на трудовото право в широк смисъл, включително възникналото от колективните трудови договори, с неговите особености, свързани с културните, социални, икономически и правни аспекти в различните държави-членки.

⁽¹⁾ Au dela de l'emploi, издателство Flammarion 1999 г., стр. 294 и сл.

2.13 Поддържането на известен баланс между страните е задължение не само на трудовото право, но и на социалния диалог.

2.14 Всеки начин на мислене, за който трудово право, основано на защита на работника, е пречка пред растежа и заетостта, би бил израз на опростенческа и тенденциозна концепция, в която трудовото право се свежда до обикновен инструмент на политиката на пазара на труда или до икономическа променлива.

2.15 Тъй като работниците са винаги в зависимост от работодателите, следва да се утвърди ролята на трудовото право, която в основата си е защитна и еманципираща. Неговото прилагане следва да се гарантира по-добре, за да се избегне натиска върху работниците и за да се отчетат новите предизвикателства — глобализацията и застаряването на населението. Европейският съюз носи безспорна отговорност по отношение на държавите-членки.

2.16 През 2000 г. Комисията поде инициатива, която трябваше да доведе до дискусии относно необходимостта от оценка на основните елементи на законодателната система и колективните договори, за да се гарантира те да отговарят на модерната организация, **но също така** и на подобряване на трудовите отношения.

2.17 Тази инициатива за усъвършенстване не беше продължена, въпреки че изглежда очевидно, че тя можеше да бъде доведена до успешен край, за да се осъществи стремежът за осъвременяване и подобряване на условията на труд — теми, отново подхванати години по-късно от сегашната Комисия, но под друг ъгъл.

2.18 Комитетът трябва да констатира различни сериозни пропуски, които отслабват значително съжденията и перспективите, предложени в Зелената книга. Комитетът подчертава определени въпроси и изразява съжаление, че те не са развити или изтъкнати.

- грижата за добър икономически растеж не изключва социалното измерение на европейския проект и на неговото развитие;
- трудовото право обхваща не само индивидуалния трудов договор, а и колективното трудово право;
- не трябва да остават само на хартия концепцията за достоен труд, заложен в ангажиментите за сътрудничество между ЕС и Международната организация на труда (МОТ) и положителните усилия на държавите-членки и страните кандидатки за ЕС през м. юни 2006 г. при приемането на Препоръка № 198 на МОТ, която дава добри дефиниции и оперативни принципи с цел да се разсее несигурността по отношение на съществуването на трудово правоотношение и по такъв начин да се гарантира лоялна конкуренция и ефективна защита на работниците в трудовите правоотношения; ⁽²⁾
- социалните партньори както на национално, така и на европейско ниво са дали вече своя принос чрез колективни

⁽²⁾ Групата на работодателите не подкрепи приемането на Препоръка № 198 на МОТ относно трудовото правоотношение.

договори и споразумения за утвърждаването на нови договорни форми, в това число и нестандартни договори, доказвайки по този начин способността си да адаптират трудовите правоотношения към новите реалности и да предвидят форми на гъвкавост, подкрепени с адекватни гаранции;

- социалният диалог е инструмент за съвместно регулиране и той следва да се насърчава и да се направи по-ефективен и ефикасен, за да се превърне в по-добра рамка за гъвкавостта на трудовия договор;
 - сигурността в трудовото правоотношение е условие за напредъка на производителността, тъй като несигурността не създава нови работни места. Мобилността и гъвкавостта могат да доведат до увеличение на производителността и сигурността, но промените не трябва да водят до умножаването на бедните работници;
 - отговорът не е в аргумент, който взаимно противопоставя работещите и им налага отговорността за намиране на решение на безработицата и на несъответствието между образование и търсени професионални умения;
 - новият гъвкав стандартен тип договор, предназначен да разреши предполагаемия конфликт между „местни“ и „външни“ работници не би им дал право да търсят изход от двойствения характер на пазара на труда и освен това този договор, ако се реализира, не би премахнал истинските пречки за създаването на работни места.
- 2.19 Комитетът смята, че е настъпил моментът да се направи пълен и сериозен анализ, основан главно на:
- прегледа на правните системи в държавите-членки по отношение на въведените защитни мерки, техните цели, тяхната ефективност, достъпа до органите и процедурите за уреждане на спорове, както по съдебен, така и по извънсъдебен път;
 - приноса на социалния диалог в подхода за осъвременяване и подобряване на трудовото право, на достойния труд и на борбата с труда на черно, както и на въпроса за функционирането на пазара на труда и организацията на труда в предприятията на съответните нива (европейско, национално, регионално, на ниво предприятия и групи, трансгранично, според случая);
 - вземане под внимание на обществените служби и на активната роля, която ефективните и качествени обществени служби играят за заетостта и растежа;

- вземане под внимание на управлението на предприятията, участието на работниците и механизмите за контрол и известяване на органите, които представляват работниците (по-специално комитети на предприятието) при адаптирането към промените и при реструктуриране;
- признатото място на истинските самонаети работници, които играят основна роля за насърчаване на предприемаческия дух и на създаването на МСП, както и в социалната икономика и създаването на адекватна защита за икономически зависимите работници, като се отчетат специфичното положение на някои самонаети лица и най-вече на онези, които практикуват директна продажба;
- лансирането на препоръката на МОТ от 2006 г. относно трудовите отношения (№ 198);
- въздействието от труда на черно, въз основа на механизмите за възпиране на тази практика, посредством по-добро координиране на европейско ниво на компетентните администрации: възможно ли е социален Европол?
- въздействието от миграционните движения, които се нуждаят от по-добро координиране;
- взаимноизгодните решенията печеливш-печеливш („win-win“), т.е. на добро използване на гъвкавостта спрямо нуждите на предприятията и потребностите и исканията на работниците, които могат по този начин да си възвърнат управлението на живота им;
- дебата и инициативите в областта на образованието и началното обучение и ученето през целия живот на работниците, независимо дали са активно заети или под заплахата от реструктурирането, или на работниците, които се връщат към трудова дейност след период на прекъсване по лични причини, както и относно осигуряване на сигурност на професионалната кариера, вместо да се залага на идеите на хипотетичен „единен договор“.

2.20 Дневният ред на германското председателство, връщането към темата за „качеството“ на труда на неформалната среща на министрите на заетостта и социалните въпроси през м. януари 2007 г., както и неотдавнашното писмо на 9 министри на заетостта за „нов импулс за социална Европа“ и по-специално споменатите в приложението насоки за политиките по заетостта и гъвкавостта и сигурността, разкриват перспективи за желания от Комитета сериозен и пълен анализ и за утвърждаването на социалния компонент на европейското изграждане.

3. Специфични бележки: отговори или коментари относно въпросите, поставени от германското председателство

3.1 Какви ще бъдат според вас приоритетите на една последователна програма за реформа на трудовото право?

3.1.1 Трудовото право не е загубило своето валидност като защитно право, както по отношение на работниците, така и на работодателите. На първите то осигурява справедлива база за съставянето на законно оформен трудов договор с баланс между правата и задълженията, като се имат предвид управленческите

пълномощия на работодателя, на който те са подчинени. На вторите то предлага изключително важна правна сигурност, доколкото са ясно определени различни типове стандартни договори, чиито клаузи са фиксирани или обусловени според случая, включително в случай на едностранно прекъсване. Освен това например по отношение на гражданската отговорност, трудовото право дава както на работниците, така и на работодателите, гаранции и законова сигурност под формата на обезщетения и признаване на евентуална нетрудоспособност на работника и на ограничаване на гражданската отговорност без вина, ако са спазени стандартите за безопасност за работодателя; колективните преговори и консултативните институции допринасят за добрите трудови отношения и при необходимост, за търсене на подходящи решения в случай на разногласие.

3.1.2 По отношение на желателните приоритетни промени, при спазване на характерните за всяка страна закони и практики, е препоръчително трудовото право да включи новите, гъвкави договорни форми, създадени, за да продължат в нови условия неговата защитна и балансираща роля в трудовите отношения, както и ролята му на гарант на правната сигурност за страните в случай на обосновано уволнение, трудова злополука или професионално заболяване. От друга страна, съвременното трудово право трябва да позволява на наетите работници да получат права при професионалното си развитие през целия си активен живот, за да могат да използват различни възможности на учене през целия живот, да разполагат с различни видове договори, които във всеки момент да отговарят на индивидуалните потребности за адаптация на труда и на личния живот, за повишаване или професионална преквалификация и да позволява на работодателите да извличат дългосрочни ползи от труда на удовлетворени работници.

3.1.3 При реформата на трудовото право трябва да се насърчат позитивни мерки в интерес на хората, които са изцяло изключени от пазара на труда. За това реформите на трудовото право трябва да се използват за намиране на нови пътища за достъп до пазара на труда, без при това да се създават несигурни работни места, което включва насърчаването на достъпа до ученето през целия живот и социално-икономически инициативи за професионална интеграция.

3.1.4 Препоръчително е също по-добре да се регулират трестранните трудови отношения, за да се уточнят правата и задълженията на всички участващи страни, включително във връзка с гражданската или наказателната отговорност. Работниците, зависещи икономически от един главен работодател, на когото те са фактически подчинени при извършването на работата, също следва да се ползват от адекватна защита, особено що се отнася до трудовите злополуки, професионалните заболявания и социалното осигуряване. Въпреки това, измененията на предписанията в тази област следва да се извършват след обстоен размисъл и следва да отчитат особеностите на отделните групи самонаети, при които се наблюдава икономическа зависимост (напр. при онези, които практикуват директни продажби), с цел те да не бъдат лишени от източник на приходи и от форма на заетост, която отговаря на техните нагласи.

3.1.5 Освен това борбата срещу недеklarирания труд и формализирането на трудовите отношения в законова рамка са задължителни. Желателно е в този аспект да се засилят инспекциите по труда, по-специално за да гарантират ефективността на приложимите законови или договорни разпоредби.

3.1.6 Препоръка № 198 на МОТ относно трудовото правоотношение, приета от Международната конференция на труда през м. юни 2006 г., предлага на държавите-членки важни източници на идеи за адаптиране на трудовото право към технологичните, икономическите и социалните процеси, които променят в дълбочина производството, услугите и световния търговски обмен вече повече от двадесет години ⁽³⁾.

3.2 Може ли адаптацията на трудовото право и на колективните споразумения да допринесе за подобряване на гъвкавостта и сигурността в заетостта и да намали сегментацията на пазара на труда? да или не

3.2.1 Практиката показва, че без съответно регулиране, умножаването на гъвкавите договори увеличава сегментацията на пазара и увеличава несигурността, например под формата на пониски доходи в най-разпространените договори (непълно работно време), което не позволява да се посрещнат по задоволителен начин основните потребности, и на по-малка социална защита (прагове за достъп до обезщетенията за безработица, до допълнителна пенсия, до учене през целия живот). Продължителността на работния ден също следва да се вземе предвид, тъй като при нахъсване на непълното или пълното работно време през деня работниците не могат на практика да разполагат с извънработното време за своите лични дела.

3.2.2 Практиката показва също, че най-разпространените гъвкави договори (срочни и на непълно работно време) често се предлагат на лица, които биха предпочели да бъдат наети на пълно работно време. Тези договори са добра начална позиция за по-нататъшния професионален живот на младите хора и отлична възможност за съчетаване на служебния и семейния живот, но те не винаги са резултат от доброволен избор. Възрастните работници трудно намират работно място, дори на срочен договор. Фрагментацията на пазара не може да се припише на работниците; тя е резултат от избор на работодателите, които в последна сметка решават едностранно какъв вид договор да предложат. Трудовото право трябва да има за цел да попречи на дискриминацията към младите хора, жените и възрастните работници при достъпа им до пазара на труда и при възнаграждението.

3.2.3 За да бъде гъвкавостта въпрос на избор, а не недискриминационна, за да предложи повече сигурност, да позволи на работниците да организират живота си самостоятелно (млади хора на срочен договор, принудени да живеят с родителите си поради прекалено високата цена на жилищата, семейства с един родител, който работи на непълно работно време не по свой избор, превръщайки се по този начин често в беден/на работник/чка), е необходимо да се извършат дълбоки реформи на трудовото право в посоката, посочена в отговора на първия въпрос, преди всичко чрез тристранен или двустранен социален диалог в зависимост от държавата и от съответното ниво.

⁽³⁾ Групата на работодателите не подкрепи приемането на Препоръка № 198 на МОТ относно трудовото правоотношение.

3.3 Възпита или стимулира съществуващата нормативна уредба — под формата на закони и/или колективни договори — предприятията и работниците в техните усилия да се възползват от възможностите за увеличаване на производителността и да се адаптират към новите технологии и промените, свързани с международната конкуренция? Как може да бъде подоброено качеството на нормативната уредба, приложила към МСП, като същевременно се запазят нейните цели?

3.3.1 Комитетът не може да отговори вместо 27-те държави-членки. Все пак той изразява няколко конкретни наблюдения. Най-добрият отговор на конкуренцията са постоянните иновации или залагането на качеството.

3.3.2 Реалните фактори на производителността са професионалните умения на работниците и следователно, образованието и опитът, както и внедряването на нови технологии, което зависи от инвестициите в образование, обучение, научни изследвания и развойна дейност, както в публичния, така и в частния сектор (именно последните най-много липсват в Европа).

3.3.3 Следователно регулаторната база (законова или договорна като рамка за действие на социалните партньори при обучението) трябва да бъде насочена към продължаване на образованието и обучението в рамките на заетостта или на професионалната кариера и да обхваща по справедлив начин различните категории наемни работници. Предприятието, което иска да формира професионални умения и да ги поддържа, ще поеме тежестта съвместно с правителството и съответните институции. В замяна предприятието ще получи конкурентно предимство, а работниците — по-добри позиции на пазара на труда. Законодателството може да насърчи подобряването на компетентността и квалификацията, като организира или улеснява финансирането и образователните структури, като конкретизира правото на обучение и стимули за обучение (отпуск за обучение, акумулиране на неизползвания платен отпуск) през цялата професионална кариера (при различни договори и работодатели) според действащите или бъдещите закони и практики и колективните преговори ⁽⁴⁾.

3.3.4 Равномерното разпределение на усилията по квалификацията и обучението може да се насърчи чрез законодателството и местното финансиране, например за МСП и така разходите да се разпределят на определена територия, като се има предвид невъзможността за микропредприятия и самонаетите работници да организират и финансират обучение с определена продължителност извън придобиването на опит на самото работно място.

3.3.5 Все пак трудовото право в широк смисъл може да обхване само в ограничена част елементите (непрекъснато обучение, привличане на работниците), необходими за овладяването на нови технологии и за адаптирането към индустриалните и социални промени. Висшето образование, научните изследвания, рисковият капитал, „инкубаторите“ на предприятията в начален стадий на дейност и иновационните полюси имат също своя роля в рамките на една конкурентна и съгласувана индустриална политика на регионално, национално и европейско ниво.

⁽⁴⁾ Вж. ОИСР, PISA 2003 и PISA 2006 (бел. пр.: Programme for International Student Assessment — Програма за международна оценка на студентите) относно ефективността на образователните системи. Европейските скандинавски страни се класират много добре, на първо място Финландия.

3.4 Как да се улесни набирането на кадри чрез срочни и безсрочни договори, било по законодателен път, било посредством колективни споразумения, за да се увеличи гъвкавостта на тези договори, като в същото време се гарантира достатъчно ниво на сигурност на заетостта и социалната защита?

3.4.1 Подобен подход е трудно да се приеме, ако гъвкавост означава повече начини за наемане на работа или по-малка сигурност. Гъвкавостта и сигурността се определят като възможността за свързване на различни форми на гъвкавост със сигурност на трудовия пазар, с цел да се укрепи по балансиран начин способността за адаптация на наетите лица и предприятията, като същевременно се осигури тяхната защита от рискове. Следователно гъвкавостта е нещо повече от баланс между външна гъвкавост и системата за социално осигуряване. Колкото по-гъвкав е договорът, толкова по-малка е сигурността на работното място и толкова по-силна трябва да бъде защитата (социална защита, осигурено професионално развитие или професионална сигурност през целия активен живот) ⁽⁵⁾.

3.4.2 Този въпрос предполага, че гъвкавостта създава работни места, но това твърдение не е подплатено с никакви доказателства. Сигурността зависи в по-голяма степен от социалното право, което не се засяга в Зелената книга.

3.5 Струва ли си да се претине към съчетаване на едно по-гъвкаво законодателство за защита на заетостта с добре обмислена система за подпомагане на безработните под формата на компенсация за загуба на доходи (пасивна политика на пазара на труда), но също така и на активна политика на пазара на труда?

3.5.1 Една наистина добре обмислена система за подпомагане на безработните трябва, във всички случаи и независимо от нивото на „защита“ на заетостта, да бъде съчетана със сериозно обучение или надеждна преквалификация. Една такава помощ предполага и съобразена с нуждите подкрепа за предприятията, които са готови да наемат хора в маргинална позиция на пазара на труда (дългосрочно безработни и т.н.). „Активна политика на пазара на труда“ не означава „задължение да се приеме всяка предложена работа, дори да е по-малко квалифицирана и по-зле платена, за да не се загуби помощта при безработица“.

3.5.2 В зависимост от историята, социалната ситуация, мястото на колективните преговори, решенията варират за всяка страна. Субсидиарността е призвана да играе важна роля в трудовото право, в това число за прилагането на директивите на ЕС, независимо дали са резултат от европейско рамково споразумение или от инициатива на Общността. Със сигурност на общностно ниво също трябва да се поемат отговорности, да се насърчат преговорите, да се представят конкретни предложения в областите на правомощия и да не се смесва „по-доброто законодателство“ с „дерегламентиране“.

⁽⁵⁾ Във връзка с това е важно да се напомни, че в Европа 78 % от трудовите договори са за пълно работно време и безсрочни и че 18,4 % от работещите работят на непълно работно време на основата на безсрочни трудови договори. Срочните трудови договори засягат приблизително 14,5 % от работната ръка в Европейския съюз, а 2 % от работните места в ЕС 27 са временни. Въпреки това повече от 60 % от новите договори са гъвкави.

3.6 Каква би могла да бъде ролята на закона и/или на колективните споразумения, договорени от социалните партньори, при улесняването на достъпа до обучение и при претинаванията между различните видове договори, за да се поддържа повишена мобилност в продължение на един напълно активен професионален живот?

3.6.1 Наличието на солидна и дълготрайна нормативна база е изключително важно за гарантиране на ученето през целия живот и на професионалния преход. Съответната тежест на правните норми и на колективните договори ще варират според различните „моделни“ в страните, в които правните и социални условия, силата на представителните организации, както и традициите и практиките са различни в зависимост от социалната история и от средствата да се осигури спазването в много дълъг срок на приетите от социалните партньори компромиси. Това отново води до създаването на истинска регулаторна база за защита на наетите работници.

3.6.2 Системата, която трябва да се въведе, се вписва същевременно в трудовите договори и трябва да се реализира в институциите, които осигуряват помощ при промяна на заетост, финансова помощ (начините на финансиране подлежат на преговори или обсъждане) и публични, колективни или съвместни заведения за обучение или обучение на работното място (квалифициращо предприятие) с признаване на така получените квалификации.

3.6.3 Именно в тази област трудовото право може ефективно да допринесе за постигане на целите на Лисабонската стратегия — както в областта на обществото на знанието, така и на сигурност, която позволява на хората да организират живота си, да правят планове и проекти за бъдещето, което допринася и пряко за производителността и качеството на труда.

3.7 Трябва ли националните правни определения на наемане и на независим труд да бъдат пояснени така, че да улеснят добросъвестното претинаване от статута на нает към този на самонаем работник и обратно?

3.7.1 Без съмнение обсъждането може да започне въз основа на достатъчно задълбочени сравнителни проучвания, но този въпрос изглежда до голяма степен теоретичен, доколкото хармонизацията на трудовото право или на социалната защита не е на дневен ред. Националните определения и съответстващите им законодателства са оперативни и изглежда по-уместно те да бъдат запазени, тъй като става дума за ясното разделение (*summa divisio*) между трудово право и гражданско (търговско) право.

3.8 Необходимо ли е да се предвиди набор от основни права, свързани с условията на труд на всички работници, независимо от вида на техния трудов договор? Какво би било според вас въздействието на тези минимални задължения върху създаването на нови работни места и защитата на работниците?

3.8.1 Всичко зависи от това, какво влагаме в този „набор от основни права, свързани с условията на труд“. Ако става дума за въпроси като работно време, промяна на графика, възнаграждение, те са определени от вида на договора и законово приложимите общи условия.

3.8.2 Ако се отнася до правото на участие, основните свободи, принципа на равенство и недискриминация, правото на защита срещу случайно възникнали обстоятелства като злополуки, болести, безработица и пр., очевидно е, че те по своето естество са независими от трудовия договор като основни права. Абсолютно изключено е да се помисли за тяхната квалификация като „минимални задължения“ или тяхната „гъвкавост“.

3.9 *Смятате ли, че отговорностите на отделните страни по различните трудови отношения трябва да бъдат уточнени, за да се определи на кого се пада отговорността за спазването на трудовите права? Възможно и удачно ли е да се прибегне към споделена отговорност, за да се установи отговорността в случая с подизпълнители? Ако не, виждате ли други начини за осигуряване на достатъчна защита на работници, които са част от тристранни трудови отношения?*

3.9.1 Трудовото право се основава на социален обществен ред, който е задължителен за всички страни. Възложителите, трябва да имат известна власт да контролират или да извършват надзор над своите подизпълнители и да предприемат предпазни мерки, като запишат някои принципи в договорите, ако не искат да се окажат против желанието си съучастници в нарушения на трудовото право или на други национални стандарти, приложими към работната площадка или работното място.

3.9.2 Солидарната отговорност с възможност възложителят да се обърне срещу неизправните подизпълнители, изглежда решение, което защитава най-добре правата на работниците, които могат да се окажат в затруднение да се защитят сами, ако седалището на подизпълнителя е в друга страна, евентуално трета, а те работят на обект на възложителя, ръководен от него. Това правило за солидарност по отношение на условията на труд и гарантирането на възнагражденията трябва да е приложимо, независимо дали възложителят е частно или публично юридическо лице или е смесено предприятие.

3.9.3 Следва да се подобри закрилата на работниците и служителите, работещи в чужбина. Подизпълнителите, които са граждани на друга страна, трябва да внасят осигурителни вноски във фондовете или в институциите, чиято задача е да защитават исканията за изпълнение на задължение в случай на спиране на плащанията от страна на работодателя. Държавите-членки следва също да предвидят законова разпоредба за обезщетение за евентуално репатриране сред задълженията на възложителя в случай на неплатежеспособност на неговия подизпълнител.

3.9.4 Един от проблемите с тристранните трудови отношения се състои в по-големите рискове за служителите/работниците от отказ в една от точките на веригата и от размиване на отговорностите; в случай че служителите/работниците, работещи за подизпълнители граждани на друга страна, единствено солидарната отговорност на възложителя от една страна, и на когото и да е от неговите подизпълнители от друга, подкрепена от законови разпоредби, предлага достатъчно пълна защита на правата и заплащането за положен труд и за социалните осигурителни вноски. Съответните национални системи за гарантиране, създадени въз основа на директивата относно защитата на вземанията на работниците и служителите в случай на неплатежеспособност на работодателя, би трябвало да са достатъчно ефективни и дори да обхвалят предприятия от трети страни, ако тяхната национална система за гарантиране е недостатъчна или

такава липсва. В този случай делът на солидарната отговорност на възложителите би се оказал по-малък. Освен това националните правни системи трябва да предвидят механизъм, който да разрешава незабавно изплащане от възложителя на чуждестранни подизпълнители за покриване на най-належащите финансови задължения на подизпълнителя към работниците ⁽⁶⁾.

3.10 *Необходимо ли е да се изясни статута на работниците, наети от посреднически агенции за временна трудова заетост?*

3.10.1 Липсата на общностна правна рамка би породила опасност от злоупотреби като заобикаляне на законодателството относно временното командироване. Целесъобразно би било е да се направи всичко възможно Съветът да постигне консенсус, който ще позволи да се установят правила, регулиращи дейността на агенциите за временна трудова заетост на европейско равнище.

3.11 *Как могат да се адаптират минималните задължения относно организацията на работното време, за да се предложи по-голяма гъвкавост на работодателите и работниците при същевременно запазване на високо ниво на защита за здравето и сигурността на работниците? Кои аспекти на организацията на работното време трябва да се разгледат приоритетно от Общността?*

3.11.1 Действащата директива от 1993 г., при условие, че се вземе предвид юриспруденцията на Съда, предлага защитна рамка, която може да бъде подобрена, допълнена и развита на национално ниво според нуждите, по-специално чрез колективни преговори на различни нива.

3.11.2 Въпросът признава имплицитно връзката между продължителност/времетраене на работното време и рисковете от злополуки или увреждания на здравето. Такава връзка наистина съществува и намаляването на действителното работно време може в дългосрочна перспектива да подобри здравословното състояние на работниците, преди всичко чрез намаляване на стреса и на постоянната умора и същевременно да улесни създаването на нови работни места.

3.12 *Как трудовите права на работниците, работещи на транснационално ниво, по-специално на пограничните работници, могат да бъдат гарантирани в Общността като цяло? Мислите ли, че е необходимо да се подобри съответствието между определенията на понятието „работник“, съдържащи се в европейските директиви, така че да се гарантира на тези работници възможността да упражняват трудовите си права, независимо от това в коя държава-членка работят? Или смятате, че държавите-членки трябва да запазят известна свобода на действие в тази сфера?*

3.12.1 Вижте отговора на първия въпрос и препоръка № 198 на МОТ. Поради настоящите различия определението трябва да остане в правомощията на държавите-членки, защото то засяга не само трудовите договори, но и приложението на социалното право (определение на бенефициерите, на условията за достъп до помощите).

⁽⁶⁾ Виж директива 80/987/ЕИО на Съвета от 20 октомври 1980 г. относно сближаване на законодателствата на държавите-членки относно закрилата на работниците и служителите в случай на неплатежеспособност на техния работодател (ОВ 283 от 28.10.1980 г., стр. 23).

3.12.2 Както изглежда, няма истински проблем, поставен от европейските директиви, които определят въпросните лица в зависимост от същността на законодателството. Несъмнено ще бъде необходимо задълбочено проучване на тази тема, преди да се премине към промяна, ако такава се окаже необходима.

3.13 Мислите ли, че се налага да се засили административното сътрудничество между компетентните органи, така че те да могат по-ефективно да следят за спазването на трудовото право на Общността? Мислите ли, че социалните партньори имат своята роля в това сътрудничество?

3.13.1 Ролята на социалните партньори е много важна в контекста на социалния диалог и в духа на договорите и Хартата, за да се направи анализ на прилагането и спазването на трудовото право на Общността.

3.14 Мислите ли, че са необходими други инициативи на ниво ЕС с цел да се подкрепят действията на държавите-членки в борбата срещу недеklarирания труд?

3.14.1 Ролята на Евростат следва да се развие, за да обхване ефективно особеностите в различните страни. Изглежда, че ролята на неофициалния или недеklarирания труд се подценява при формирането на националните БВП. Ако причините са свързани повече с особеностите на националните условия, каквото заключение може да се направи от някои изследвания, тъкмо

действията на самите държави-членки следва да бъдат специално подкрепени и насърчени.

3.14.2 Въпреки това, тъй като това са слабо познати особености, добре би било да се изяснят връзките между тези форми на труд и фалшифицирането, както и мащаба на престъпните вериги на недеklarирания труд, връзките с тайната имиграция, което би могло да оправдае активното съдебно сътрудничество в рамките на ЕС и по-голямата му роля, доколкото тези форми на труд също така засягат вътрешния пазар и конкуренцията.

3.14.3. Социалните партньори заемат съществено място в борбата срещу недеklarирания труд и за намаляването на дела на сивата икономика. На ниво ЕС следва да се предприемат действия с цел да се насърчат социалните партньори в държавите-членки да реализират национални и секторни проекти, които да са едновременно между самите тях и съвместно с властите, за да могат да се разрешат тези въпроси. Социалните партньори биха могли да работят съвместно на ниво ЕС, с цел да се анализират и разпространят добрите практики в държавите-членки.

3.14.4. Борбата срещу недеklarирания труд се нуждае от провеждане от страна на властите на държавите-членки на ефективно трансгранично сътрудничество, мониторинг и разпространение на информацията относно санкциите, наложени за упражняване на недеklarирания труд или използване на недеklarирания труд.

Брюксел, 30 май 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

ПРИЛОЖЕНИЕ

към Становището на Икономическия и социален комитет

Следните предложения за изменение бяха отхвърлени по време на разискванията, но получиха най-малко една четвърт от подадените гласове:

Заменя се целия текст на становището със следния:

„Днес Европа е изправена пред важни предизвикателства като икономика в процес на промяна от индустриална в ориентирана към услугите икономика и икономика на знанието, глобализация, бърз технологичен напредък, застаряване на европейското население, намаляваща раждаемост и промени в обществото и неговите нужди.

За да се отговори на тези предизвикателства, както и за да запазим нашия европейски социален модел, се изисква между другото и осъвременяване на трудовото право.

Следователно, Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства Зелената книга на Комисията, която инициира обществен дебат относно осъвременяването на трудовото право. Приносът към тази Зелена книга ще обогати планираното Съобщение на Комисията относно гъвкавостта и сигурността. Балансът между гъвкавост на заетостта и сигурност следва да отговаря на нуждите на работниците и тези на предприятията.

Осъвременяването на трудовото право следва да подкрепя целите на Лисабонската стратегия — растеж, конкурентоспособност, повече и по-добри работни места, както и социално включване. За да се постигнат тези цели, ЕИСК предлага следното:

- 1. Съществуващото разнообразие на видовете трудови договори следва да се запазят, при условие че съществува стабилна законова рамка, която взема предвид нуждите на работещите, както и на предприятията, и най-вече на МСП. 78 % от трудовите договори са постоянни и на основата на пълно работно време, но броят на новите гъвкави трудови договори в Европа се увеличава. Гъвкавите трудови договори, като договорите на непълно работно време и срочните договори могат да положат за развиването на работни умения, които не се учат в класната стая, като увеличат по този начин вероятността за намиране на постоянен трудов договор. Гъвкавите трудови*

договори могат да бъдат добър старт за по-нататъшния професионален живот на младите хора, както и добра възможност за съчетаване на работата и семейния живот и следователно да допринесе за създаване на интегриращ пазар на труда. Важно е работещите да бъдат защитени срещу дискриминация, в съответствие с Европейските директиви относно работа при непълно работно време и при срочни договори, основаващи се на споразуменията между европейските социални партньори.

2. Осъвременяването на трудовото право трябва да стане най-вече на ниво държави-членки. Тъй като трудовото право е само част от принципа на гъвкавост и сигурност, в съответната национална рамка е нужно да се определи правилният баланс между гъвкавост и сигурност. Националните реформи следва да бъдат допълнени от действия на европейско ниво, насочени към създаване на съзнание, разпознаване и улесняване на обmena на най-добри практики.
3. Важната роля на социалните партньори на национално, секторно ниво и ниво предприятия за осъвременяване на трудовото право, както и набиране на баланса между гъвкавост и сигурност трябва да бъде подкрепена. Колективното трудово договаряне трябва да се основава на принципа на автономията на социалните партньори и би варирано в зависимост от историята и културата на индустриалните отношения в различните държави-членки.
4. По-гъвкавата защита на заетостта в рамките на постоянни трудови договори следва да се комбинира с активни политики на пазара на труда, осигуряващи специфична подкрепа за работещи, които подобряват своята квалификация според нуждите на пазара на труда. Ударението трябва да се постави върху сигурност на заетостта, а не толкова върху защитата на определени работни места. Следва да се подкрепят позитивни действия от страна на социалната икономика и предприятията, за да се интегрират в пазара на труда лицата, които са в вай-голяма степен изключени от пазара на труда. Едно тясно партньорство между работодатели, работещи и публичния сектор полага да се определят нуждите от обучение и да се сподели финансовото бреме. Разпоредбите за социална защита на работещите и салонаетите, които насърчават заетостта следва да допринасят за улесняване на прехода между различни форми на заетост.
5. Салонаетостта допринася в голяма степен за предприемаческия дух, една област в която Европа изостава в сравнение с основните си конкуренти в света, и е най-добрия знак за динамиката на една съвременна икономика. Икономически зависимата салонаетост обаче трябва ясно да се различава от фалшивата салонаетост: при фалшивата салонаетост следва да има същото ниво на защита по отношение на социална сигурност, безопасност, здраве, и защита на работното място както и заетите.
6. Неформалната заетост нарушава конкуренцията и унищожава финансовата основа на националните системи за социално осигуряване и данъчната система. Неформалната заетост е сложен феномен и се дължи на много причини. Следователно борбата с неформалната заетост изисква един добър микс от политики, с адаптиране на трудовото право, опростяване на административните задължения, системна политика на заплащане, данъчни стимули, подобряване на публичната инфраструктура и публичните услуги но и санкции за разубеждаване. Европейската Комисия следователно трябва да поеме инициативата за събиране на най-добри практики и улесняване на тяхното разпространение между държавите-членки, за да се стимулират действията срещу неформалната заетост.“

Изложение на мотивите:

Ще бъде направено устно:

Резултати от гласуването

За: 89 гласа

Против: 126 гласа

Въздържали се: 7 гласа

Нов параграф 3.9.2

Добавя се нов параграф.

„Като цяло, възложителите нямат никаква възможност да влияят върху ежедневно изпълнение на задълженията на изпълнителите спрямо техните работници; те нито познават финансовото състояние на изпълнителите, нито могат да окажат някакво влияние върху него; следователно те не могат да преценят дали изпълнителите могат да изпълнят задълженията си спрямо работниците. Поради това, те не могат да поемат произтичащата от това финансов риск.“

Изложение на мотивите

Въпросът на Комисията, съдържащ се в Зелената книга, е общ и не се отнася единствено до транснационалните отношения. Поради това, предлагам да бъде включен допълнителен параграф с по-общ характер между параграфи 3.9.1 и 3.9.2. По този начин параграф 3.9.2, който прави подробно описание на освобождаването от това общо твърдение (транснационалните отношения), би бил коректен.

Резултати от гласуването

За: 75 гласа

Против: 122 гласа

Въздържали се: 12 гласа

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно предложение за препоръка на Европейския парламент и на Съвета относно създаване на Европейска квалификационна рамка за учене през целия живот

COM(2006) 479 окончателен 2006/0163 (COD)

(2007/C 175/18)

На 19 октомври 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 горепоставено.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси, гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 2 май 2007 г. Докладчик: г-н Rodríguez García Caro.

На 436-ата си пленарна сесия, проведена на 30 и 31 май 2007 г. (заседание на 30 май 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище с 156 гласа „за“, 1 глас „против“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Заключение

1.1 Комитетът вярва, че съществува необходимост от предложението за създаване на Европейска квалификационна рамка, при условие че съответната прозрачност на квалификациите и уменията доведе до засилване на мобилността в рамките на ЕС и гарантира широк, стандартизиран достъп до европейския пазар на труда чрез осигуряването на възможността дипломите, получени в една държава-членка, да бъдат използвани в друга. Независимо от това, Комитетът идентифицира и посочва по-долу редица проблеми, съдържащи се в предложението модел, които могат да затруднят прилагането му на практика.

1.2 ЕИСК отбелязва, че вида избрана правна форма за приемането на предложението е препоръка, а тя, по силата на член 249 от Договора за създаване на Европейската общност, не е правнообвързваща.

1.3 ЕИСК смята, че за да станат по-разбираеми за обществеността, за предприятията и за специалистите, дескрипторите, съдържащи се в модела, и по-специално онези, отнасящи се до професионалните квалификации, следва да се направят по-ясни и по-прости; освен това следва да се добави приложение, което да дава на държавите-членки отправни критерии, въз основа на които те да изготвят своите национални квалификационни рамки, като по този начин се осигури съгласуваност на цялата система, която предстои да бъде изградена.

2. Въведение

2.1 Предложението, предмет на настоящото становище на ЕИСК, съответства на една от целите, набелязани от Европейския съвет в Лисабон през 2000 г., на който бе направено заключението, че с увеличаване на прозрачността на квалификациите и насърчаването на ученето през целия живот, би било възможно европейските системи за образование и обучение, да се адаптират така че да бъдат постигнати целите, набелязани от Съвета по отношение на конкурентоспособността, растежа, трудовата заетост и социалното сближаване в Европа.

2.2 Това заключение беше признато от Европейския съвет в Барселона през 2002 г., който взе решение държавите-членки да насърчават сътрудничеството и да изграждат връзки между

различните видове учене — официално, неофициално и неформално. Това бе сметнато за необходимо условие за изграждането на европейско пространство за учене през целия живот, което да се базира на достиженията на Болонския процес в областта на висшето образование, с цел до 2010 г. европейските системи за образование и обучение да се превърнат в еталон за качество на световно равнище.

2.3 През същата година, Европейският съвет от Севиля прикани Комисията да разработи, в тясно сътрудничество със Съвета и държавите-членки, рамка за признаване на образователно-квалификационните степени.

2.4 В междинния доклад на Съвета и на Комисията от 2004 г. относно изпълнението на програмата „Образование и обучение 2010 г.“ се подчертава нуждата от създаването на Европейска квалификационна рамка. През есента на 2004 г. Съветът от Копенхаген също настоя да бъде даден приоритет на разработването на отворена и гъвкава Европейска квалификационна рамка, основана на прозрачността и на взаимното признаване, която да се превърне в единен стандарт в областта на образованието и обучението.

2.5 Конференцията на министрите на висшето образование, състояла се в гр. Берген през пролетта на 2005 г., на която бе приета Европейска квалификационна рамка за висшето образование, подчерта необходимостта от запазването на допълняемостта между Европейското пространство за висше образование и Европейската квалификационна рамка.

2.6 В контекста на ревизираната Лисабонска стратегия, основните насоки за заетостта през периода 2005-2008 г. също подчертават необходимостта от осигуряване на достъп до гъвкави образователни пътеки, като се увеличи възможности за мобилност на студентите и обучаващите се и като се повиши прозрачността на квалификациите и узаконяването на неофициалните видове учене в цяла Европа.

2.7 Европейският съвет от м. март 2005 г. призова за приемането на Европейска квалификационна рамка през 2006 г. Това решение беше утвърдено от Европейския съвет през м. март 2006 г.

2.8 Настоящото предложение, и по-специално дескрипторите на Европейската квалификационна рамка (ЕКР), бяха изготвени въз основа на процес от системни консултации, проведени от Комисията със сътрудничеството на Европейския център за развитие на професионалното обучение (CEDEFOP) и Групата за проследяване на Болонския процес, също така и въз основа на работния документ, озаглавен „Към европейска квалификационна рамка за учене през целия живот“⁽¹⁾, върху който работиха тридесет и двете страни-участници в Програмата „Образование и обучение 2010 г.“, социалните партньори, отраслови организации, учебни заведения и неправителствени организации, както и посредством обсъжданията по време на конференцията, състояла се в гр. Будапеща през м. февруари 2006 г.; както и на базата на резултатите от работата на експертните групи и консултантите, подпомагащи Комисията.

2.9 След като бе направена оценка на въздействието на различните възможности за представяне на предложението за ЕКР, беше взето решение да се изготви Препоръка на Европейския парламент и на Съвета.

2.10 В края на м. септември 2006 г. Европейският парламент прие доклад за създаването на Европейска квалификационна рамка⁽²⁾.

3. Резюме на предложението

3.1 Предложението за препоръка съдържа отправен инструмент, който ще даде възможност за сравняване на квалификационните степени на различните национални квалификационни системи. Той се основава на поредица от 8 отправни нива, описани по отношение на придобитите знания, които обхващат общото образование и обучението на възрастни, професионалното образование и обучение и висшето образование. Предложението включва текста на препоръката, серия от дефиниции и две приложения (първото определя дескрипторите за определяне на степените в ЕКР, а второто се отнася до принципите за осигуряване на качество в образованието и обучението).

3.2 Европейският парламент и Съветът препоръчват на държавите-членки:

- да използват ЕКР като отправен инструмент при сравняването на квалификационните степени;
- да приравнят националните си квалификационни системи към ЕКР до 2009 г. и да разработят национални квалификационни рамки;
- да създадат условия за това през 2011 г. всички нови квалификации и всички документи Europass да съдържат информация за степента на съответствие в ЕКР;
- да възприемат подход, основаващ се на придобитите знания при описанието и определянето на квалификациите;

- да насърчават узаконяването на неофициалните и неформални видове учене;
- да създадат национален център, който да подкрепя и координира националната квалификационна система и ЕКР, за да:
 - се съпоставят степените на двете системи;
 - се насърчават и прилагат принципите за осигуряване на качеството в процеса на съпоставяне;
 - се осигури прозрачност на прилаганата методология при установяването на съответствия между степените;
 - се предоставят насоки на заинтересованите страни и да се гарантира тяхното участие.

3.3 Европейският парламент и Съветът подкрепят Комисията в нейното намерение да:

- подпомогне държавите-членки и международните организации в тази област при използването на отправните степени и принципите на ЕКР;
- създаде консултативна група за ЕКР, която да следи за контрола, координирането и осигуряването на качеството и съгласуваността на процеса на установяване на съответствия между квалификационните системи и ЕКР;
- осъществява контрол върху приетите мерки и след пет години, да информира Европейския парламент и Съвета за натрупания опит и бъдещите последствия.

3.4 Приложение I описва осемте отправни степени, определени в зависимост от придобитите знания и основаващи се на познанията на лицето, на неговите разбирания и умения. Тези аспекти намират отражение в дескрипторите на степените по отношение на знанията, способностите и уменията.

4. Общи бележки

4.1 Комитетът приема положително предложението за препоръка, за което следва да даде становище, при условие, че бъдат взети под внимание бележките, изложени по-долу. Комитетът смята, че съответната прозрачност на квалификациите и уменията спомага за увеличаването на мобилността в рамките на ЕС и осигурява широк, стандартизиран достъп до европейския пазар на труда, чрез осигуряването на възможността дипломите, получени в една държава-членка, да бъдат използвани в друга.

4.2 В заключенията към становището⁽³⁾ си относно предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета относно признаването на професионалната квалификация⁽⁴⁾, Европейският икономически и социален комитет подкрепи създаването на обща платформа за признаването на всички квалификации: т.е. висшето образование, професионалното образование и обучение, както и неофициалното и неформалното учене. Комитетът смята, че Европейската квалификационна рамка представлява важна стъпка напред към признаването и прозрачността на квалификациите.

⁽¹⁾ SEC(2005) 957.

⁽²⁾ A6-0248/2006 г. Докладчик : г-н Mann.

⁽³⁾ Виж становище на ЕИСК от 18.9.2002 г. относно „Признаване на професионална квалификация“, Докладчик: г-н Ehnmark, ОВ С 61 от 14.3.2003 г.

⁽⁴⁾ COM(2002) 119 final.

4.3 Тъй като се основава на придобитите знания, ЕКР би следвало да спомага за подобряване на съответствието между образованието и обучението и нуждите на пазара на труда, което би улеснило и признаването на неофициалното и неформалното учене, като по този начин ще насърчи трансфера и използването на квалификациите между различните страни и системи за образование и обучение. Според ЕИСК това са най-значимите ползи от тази инициатива, заедно с влиянието, което отправните степени ще окажат в областта на трудовата заетост.

4.4 Европейската квалификационна рамка би следвало да взема предвид изискванията на индивидуалното учене: узаконяване на знанията, уменията и социалната им интеграция, квалификацията като предпоставка за заетост и развитието и използването на човешките ресурси. Узаконяването на неофициалното и неформалното образование на европейските работници следва да бъде един от приоритетите, които да движат напред Европейската квалификационна рамка.

4.5 Комитетът счита, че ЕКР ще спомогне за това европейските системи за образование и обучение да станат по-ясни и достъпни за гражданите като цяло. Работниците в Европейския съюз и потенциалните им работодатели се нуждаят от отправна рамка, която да им позволява да сравняват получената от дадено лице квалификация в една или повече държави-членки, с квалификациите в държавите-членки, в които това лице желае да се премести, за да работи. Ето защо Комитетът приветства последиците, които това предложение ще има във връзка с преодоляването на пречките по отношение на транснационалната мобилност. Европейската квалификационна рамка следва да осъществява преход между системите за обучение, улеснявайки мобилността между професионалното обучение и общото образование (включително и висшето образование).

4.6 По отношение на вида на правната форма на ЕКР, Комитетът възприема анализа направен от Комисията в нейната оценка на въздействието⁽⁶⁾ и отбелязва, че държавите-членки са подкрепили в по-голяма или по-малка степен последователните препоръки в областта на образованието, обучението и мобилността. Все пак Комитетът смята, че препоръката, която не е обвързваща и следователно не води до никакво правно задължение за онези, към които е отправена, би могла да се окаже краткосрочен инструмент, който няма да изпълни целта, която следва да бъде постигната в средносрочен план, особено ако трябва да бъде установено съответствие с предполагаемите „национални квалификационни рамки“ (НКР) във всяка отделна държава-членка.

4.7 Освен това в този контекст и в съответствие с резултатите от проведената през м. февруари 2006 г. конференция в Будапеща, пет страни в Европейския съюз вече са създали национални квалификационни рамки, а останалите са в процес на разработване на такива, или са заявили намерението си да го направят или няма да разработят национална квалификационна рамка.

4.8 Според Комитета този начален подход означава, че могат да се очакват големи затруднения при завършването на проекта и че, при липсата на национални квалификационни рамки, ЕКР ще

бъде лишена от съдържание. Както се посочва в документа на Комисията, озаглавен „Към Европейска квалификационна рамка за учене през целия живот“⁽⁶⁾, „от гледна точка на ЕКР, оптималният подход би следвало да бъде всяка страна да изготви единна национална квалификационна рамка и да свърже тази единна национална рамка с ЕКР.“

4.9 Комитетът смята, че следва да бъде даден приоритет на ефективното узаконяване и признаване на различните видове квалификация в резултат на официалното, неофициално и неформално учене в различните страни и области на образованието чрез повишаване на прозрачността и по-добро осигуряване на качеството. Това се припокрива напълно със заявеното от Съвета в резолюцията му от 27 юни 2002 г. относно ученето през целия живот⁽⁷⁾. Следва да се припомни, че в тази резолюция Съветът призовава Комисията да разработи рамка за признаване на квалификациите в контекста на висшето образование и професионалното обучение. Ето защо, отчитайки този нов аргумент, Комитетът подчертава, че усилията за разработване на осемте отправни степени на ЕКР не трябва да зависят, в края на този процес, единствено от волята на държавите-членки, или в крайна сметка, от вида на правната форма „препоръка“.

4.10 ЕИСК смята, че Комисията следва да изясни последиците, които би имал този процес, в случай че една или повече държави-членки не приемат национална квалификационна рамка или не я свържат с ЕКР. Ето защо Комитетът счита, че Комисията следва да анализира тази възможност и евентуалните решения, за да може на по-късен етап да реагира при непредвидени ситуации. Окончателната редакция на този документ трябва да насърчава държавите-членки да приемат този инструмент.

4.11 ЕИСК не призовава за уеднаквяване на системите за образование и обучение в рамките на ЕС, нито за това да се диктува на държавите-членки каква квалификация трябва да дават техните учебни заведения. Посланието, което Комитетът иска да отправи е, че е необходимо да се консолидират етапите в процеса на търсене на прозрачност, признаване и трансфер на квалификация между държавите-членки. Това изисква също така и въвеждането на усъвършенствани механизми за гарантиране на качеството — в частност на сертифициращите органи на ниво държави-членки. При липсата на такава рамка за действие се обезсмисля мобилността на студентите и на обучаващите се и се затруднява тази на работниците.

На национално и регионално ниво решенията за изготвяне на национална квалификационна рамка следва да бъдат взети съвместно със социалните партньори. Тези партньори, заедно с компетентните власти, следва да определят и приложат принципи, правила и цели при изработването на национална квалификационна рамка. Следва да се отчита и ролята на организациите на гражданското общество, които работят в тази област.

(6) COM(2006) 479 final.

(6) SEC(2005) 957.

(7) ОВ C 163 от 9.7.2002 г.

4.12 Предложението предвижда създаването на консултативна група за ЕКР, която да осъществява контрола, координирането и осигуряването на качеството и съгласуваността на процеса за установяване на съответствия между квалификационните системи и ЕКР. В този смисъл и с цел осигуряване на еднакви критерии при установяването на съответствия между националните системи и ЕКР, Комитетът счита, че тази консултативна група, ако квалификацията на членовете ѝ го позволява, следва да бъде натоварена и със задачата да узакони съответствията между националните степени и отправната рамка преди окончателното им установяване.

5. Специфични бележки

5.1 На края на стр. 9 в английската версия на предложението, се споменават 25-те държави-членки на ЕС. В резултат на последното разширяване следва да се направи промяна и да бъдат посочени 27 държави-членки.

5.2 Комитетът счита, че сроковете за държавите-членки, посочени в препоръката и по-специално онези в параграф 2, са твърде кратки, предвид на ситуацията по отношение на националните квалификационни рамки в различните държави-членки. Комитетът разбира, че датата е пожелателна, но отбелязва, че с оглед на сегашната ситуация, срокът вероятно ще трябва да бъде по-дълъг.

5.3 Задачите, които с предложението се възлагат на Комисията, включват предвидения в параграф 3 мониторинг на приетите мерки и информирането на Европейския парламент и Съвета относно натрупания опит, включително и евентуално преразглеждане на препоръката. Комитетът смята, че за да се спази духът на член 149, параграф 4 и член 150, параграф 4 от Договора за създаване на Европейската общност, докладът следва да бъде адресиран и до Европейския икономически и социален комитет.

5.4 По отношение на дескрипторите, определени в Приложение I, предвид факта, че тези критерии ще бъдат използвани за установяването на съответствието на степените, Комитетът смята, че те следва да бъдат формулирани по по-прост начин, така че да станат по-понятни, ясни и конкретни, с не толкова академичен и по-близък до професионалното обучение език. Приложението съдържащо дескрипторите би могло да бъде съпроводено от второ обяснително приложение, което би дало възможност за съпоставяне на квалификациите и степените, като по този начин би се улеснило бъдещото въвеждане на квалификациите въз основа на сравнение между държавите-членки.

5.5 Яснотата на определенията позволява да се разбере по-добре смисъла на използваните в документа, обект на настоящото становище, термини. В този контекст Комитетът смята, че някои от дефинициите в документа на Комисията, озаглавен: „Към Европейска квалификационна рамка за ученето през целия живот“⁽⁸⁾, са по-ясни от тези, съдържащи се в разглежданото предложение. Като конкретен пример Комитетът предлага дефиницията на „умения“ да бъде заместена от дефиницията, предложена на стр. 47 от горепосочения документ.

5.6 Комитетът подкрепя установеното съответствие между трите последни степени на ЕКР и академичните степени по отношение на квалификациите в рамките на Болонския процес (бакалавърска, магистърска и докторска). На различните етапи от образованието придобитите знания, способности и умения следва да бъдат класифицирани според придобитата степен в съответното университетско обучение.

5.7 Комитетът изразява съгласие относно необходимостта да се продължи прилагането на критериите за качество на всички степени на образование и обучение в държавите-членки. Той многократно се е произнасял в този смисъл, както в становището си относно предложението за Препоръка на Съвета относно Европейското сътрудничество за осигуряването на качество във висшето образование⁽⁹⁾, така и в становището си, относно предложението на Европейския Парламент и Съвета за по-нататъшно Европейско сътрудничество за осигуряването на качество във висшето образование⁽¹⁰⁾. Във втория от тези текстове бе изтъкнато по-конкретно, че „изискването за високо качество на образованието и обучението е основен елемент за постигането на целите, набелязани в рамките на Лисабонската стратегия“.

5.8 Комитетът одобрява съдържанието на Приложение II на предложението за препоръка в неговата цялост. Независимо от това той счита, че за да се впише в тенденциите по отношение на качеството, които понастоящем се наблюдават във всички сфери, би било по-уместно Приложение II да бъде озаглавено „Принципи за непрекъснато подобряване на качеството на образованието и обучението“ и текстът да се адаптира в съответствие със заглавието.

5.9 Комитетът препоръчва на държавите-членки и на техните учебни заведения, както и на социалните партньори, да работят по модела на Европейската фондация за управление на качеството (EFQM). Този акредитиран модел, който се ползва с подкрепата на ЕС, би могъл да представлява отправна рамка, на която учебните заведения да осъществяват дейността си по непрекъснатото повишаване на качеството.

Брюксел, 30 май 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁸⁾ SEC(2005) 957.

⁽⁹⁾ Виж становище на ЕИСК от 29.10.1997 г. относно „Европейското сътрудничество при осигуряване на качествено висше образование“ Докладчик: г-н Rodríguez García Caro, (ОВ С 19 от 21.1.1998 г.)

⁽¹⁰⁾ Виж становище на ЕИСК от 6.4.2005 г. относно „Качествено висше образование“, Докладчик: г-н Soares, (ОВ С 255, 14.10.2005 г.)

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Стратегия на ЕС относно намаляване на вредите, свързани с употребата на алкохол

COM(2006) 625 окончателен

(2007/C 175/19)

На 24 октомври 2006 г. Комисията реши, съгласно член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложението горе-поставено.

Специализирана секция „Заетост, социални грижи и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 2 май 2007 г. докладчик: г-жа van Turnhout и съдокладчик г-н Janson.

На 436-ата си пленарна сесия, проведена на 30 и 31 май 2007 г. (заседание на 30 май 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище с 96 гласа „за“, 14 гласа „против“ и 6 гласа „въздържал се“.

1. Резюме

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства Съобщението на Комисията „Стратегия на ЕС относно намаляване на вредите, свързани с употребата на алкохол“. Но ЕИСК изразява съжаление, че Съобщението не може да се нарече „изчерпателна стратегия“, към каквато се приканваше в Заключенията на Съвета от 5 юни 2001 г.

1.2 Настоящото становище засяга въпроси, свързани с общественото здраве: намаляване на вредите, свързани с употребата на алкохол; вредната и рисковата консумация на алкохол, както и консумацията на алкохол от деца и юноши.

1.3 ЕИСК очакваше Комисията да предостави по-изчерпателен и прозрачен анализ на всички, свързани с въпроса области на политиките на ЕС, посочени в оценката на въздействието, както и на трудностите, които някои държави-членки изпитват да провеждат качествени политики за общественото здраве по отношение на алкохола, поради правилата на пазара в ЕС.

1.4 ЕИСК призовава Комисията, в съответствие със задълженията ѝ по договора, да прояви инициатива като активно подпомага държавите-членки в усилията им да осигурят качествена здравна защита чрез ограничаване на вредите, свързани с употребата на алкохол, за да се гарантира, че действията на Общността допълват националните политики.

1.5 ЕИСК признава, че културните навици в Европа се различават. Тези разлики би трябвало да бъдат взети предвид при предлагането на различни инициативи и дейности.

1.6 ЕИСК приветства създаването на обща база данни с научно потвърдени знания, включително стандартизирани определения за събирането на данни, която да придаде повече добавена стойност за ЕС. ЕИСК изразява съжаление, че за

повечето идентифицирани приоритетни сфери не са зададени конкретни цели с ясни и измерими резултати, нито времеви рамки за тяхното постигане.

1.7 ЕИСК изразява съжаление, че никъде в съобщението на Комисията не се признава, че една от причините за голяма част от вредите, свързани с алкохола, е че той е психо-активно, а когато се използва прекомерно и токсично, а за някои хора и пристрастяващо вещество.

1.8 ЕИСК изцяло подкрепя правата на децата и смята, че децата, поради своята уязвимост и специфични нужди, изискват специална защита и грижи, включително и подходяща правна защита. ЕИСК препоръчва за целите на стратегията, под „дете“, в съответствие с Конвенцията на ООН за правата на детето, да се разбира всяко лице на възраст под осемнадесет години.

1.9 Като конкретна цел за осигуряване на по-добра защита на децата, ЕИСК призовава да се намали контактът на децата с продукти, съдържащи алкохол, както и с тяхната реклама и промоция.

1.10 ЕИСК насърчава Комисията да обърне внимание на икономическите последици от вредите, свързани с употребата на алкохол. Отрицателното въздействие подкопава целите на Лисабонската стратегия и има последици на работното място, за обществото и за икономиката.

1.11 ЕИСК приветства създаването на форума „Алкохол и здраве“, който би могъл да се превърне в полезна платформа между всички заинтересовани страни и да доведе до конкретно действие с цел намаляване на вредите от алкохола. ЕИСК би приветствал възможността да бъде наблюдател във форума „Алкохол и здраве“.

1.12 ЕИСК настройва инициативите за обучение и осведомяване да бъдат част от цялостната интегрирана стратегия за намаляване на вредите, свързани с употребата на алкохол.

1.13 ЕИСК е обезпокоен от факта, че съществува съществена разлика между изследванията, основаващи се на базата данни с научно потвърдени знания за това кои са ефективните мерки за намаляване на вредите, свързани с употребата на алкохол, и предложенията за действия от страна на Общността. На много места в Съобщението образованието и знанието често се посочват като планирани мерки. Въпреки това, научно потвърдените знания сочат, че такива мерки са много малко ефективни, когато става дума за намаляване на вредите, свързани с употребата на алкохол.

2. Предистория

2.1 Европейският съюз има компетентността и задължението да предприема мерки срещу проблемите на общественото здраве, свързани с вредната и рисковата употреба на алкохол. Член 152, параграф 1 от Договора ⁽¹⁾ гласи: *При определянето и осъществяването на цялостната политика и дейност на Общността се гарантира високо равнище на опазването на здравето на хората.* По-нататък се казва, че: *Действията на Общността, които допълват националните политики, са насочени към подобряване на здравеопазването, предотвратяване на заболяванията и болестите при хората, както и премахване на източниците на опасност за здравето на хората.*

2.2 През 2001 г. Съветът прие Препоръка относно консумацията на алкохол от млади хора, и по-специално деца и юноши ⁽²⁾, и покани Комисията да последва примера чрез оценка и мониторинг на мерките, които се прилагат и докладва относно необходимостта от допълнителни мерки.

2.3 В своите *Заключения* от 5 юни 2001 г., Съветът покани Комисията да представи предложение за изчерпателна стратегия за Общността за намаляване на вредите, свързани с употребата на алкохол, която да допълва националните политики. През м. юни 2004 г. Съветът отново отправи своята покана ⁽³⁾.

3. Общи бележки

3.1 Европейският икономически и социален комитет приветства съобщението на Комисията „*Стратегия на ЕС за намаляване вредите, свързани с употребата на алкохол*“ ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Договор за създаване на Европейската общност:
<http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/selected/livre235.html>

⁽²⁾ Препоръка на Съвета от 5 юни 2001 г. (2001/458/ЕО). Пълен доклад е публикуван на интернет адрес:
<http://ec.europa.eu/comm/health>

⁽³⁾ *Заключения на Съвета* от 2001 г. и 2004 г.
http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/lisa/80729.pdf

⁽⁴⁾ Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — „Европейска стратегия за намаляване вредите, свързани с употребата на алкохол“ (COM(2006) 625 окончателен). Към Съобщението са приложени два изчерпателни доклада, поръчани от Европейската комисия: Р. Anderson and A. Baumberg, *Alcohol in Europe: A Public Health Perspective*. [Питър Андерсън и Бен Баумберг, Алкохолът в Европа: Обществено-здравен подход], St. Ives: Cambridgeshire: Institute of Alcohol Studies, 2006 (http://ec.europa.eu/health-eu/news_alcoholineurope_en.htm) [Бел. прев. на български: http://ec.europa.eu/health-eu/doc/alcoholineu_sum_bg_en.pdf], и подробен икономически анализ на въздействието на алкохола върху икономическото развитие на ЕС като част от процедурата за оценка на въздействието (http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/alcohol/documents/alcohol_com_625_a1_en.pdf).- „RAND Report“.

3.1.1 Наблюдават се значителни разлики по отношение на консумацията на алкохол и вредите между отделните страни, както в количествено измерение по отношение на формите на проявление на това явление, така и по отношение на опасностите за здравето и обществото. В тази връзка, ЕИСК счита, че „дейности на Общността“, които следва да се предприемат „при зачитане на правомощията на държавите-членки“, би трябвало да се разбират по-точно като „обща насоки“, продиктувани от споделяни представи за водене на борба с алкохолизма във всичките му форми. В рамките на тези общи насоки всяка държава-членка ще определи начините, техниките и интензивността на дейностите, които да предприеме.

3.2 Но все пак ЕИСК изразява съжаление, че Съобщението съвсем не може да се нарече „цялостна стратегия“, за каквато призовават *Заключенията на Съвета*, въпреки продължителното й разработване, доказателствата за различните проблеми свързани с консумацията на алкохол и тяхното влияние върху здравето, социалното благосъстояние и икономическия просперитет на европейските граждани.

3.3 Съветът покани Комисията да предостави поредица от дейности на Общността във всички свързани с политиката области, които да осигурят качествено опазване на здравето. Областите обхващат акцизите, транспорта, рекламата, маркетинга, спонсорирането, защитата на потребителите и научните изследвания, но същевременно зачитат на правомощията на държавите-членки.

3.4 ЕИСК приветства признанието, че вредната и рисковата консумация на алкохол е основен здравословен проблем и е една от основните причини за влошаване на здравето и преждевременна смърт в ЕС. За много състояния, свързани с алкохола, не съществува „безопасен“ алкохолен лимит ⁽⁵⁾.

3.5 ЕИСК изразява съжаление, че никъде в Съобщението на Комисията не се признава, че една от причините за голяма част от вредите, свързани с алкохола, е, че той е психо-активно, а когато се използва прекомерно токсично, а за някои хора и пристрастяващо вещество. Това е разочаровашо, като се има предвид че стратегията е създадена от Генерална дирекция „Здравеопазване и защита на потребителите“ на Комисията, която притежава задълбочен медицински опит и познания.

3.6 ЕИСК приветства признанието, че вредната и опасна консумация на алкохол влияе отрицателно не само на консумацията, но и на хората в неговото обкръжение, особено при инциденти, травми и прояви на насилие. ЕИСК признава, че най-уязвимата застрашена група са децата и че другите уязвими групи включват хората с когнитивни увреждания, с проблеми с психическото здраве и пристрастените към алкохола и други наркотични вещества.

⁽⁵⁾ *Alcohol in Europe: A Public Health Perspective*. [Алкохолът в Европа: Обществено-здравен подход]

3.7 В много страни домашното насилие е сериозен проблем ⁽⁶⁾. ЕИСК настоява да се отдели специално внимание на този въпрос, предвид силните връзки между домашното насилие и прекалената консумация на алкохол ⁽⁷⁾. При все че се среща домашно насилие и там където не се употребява алкохол, прекалената консумация допринася за насилническите прояви на някои хора в определени обстоятелства. Прекалената консумация може да включва повече актове на насилие и на по-свирепото насилие. Демонстрирано е, че лечението на алкохолната зависимост намалява насилието над интимния партньор. Намаляването на прекалената консумация е от полза не само за жертвите и извършителите на насилие, но и за децата, живеещи в такива семейства.

3.8 Съдбата на Европа зависи от здравето и продуктивността на нейното население. Поради тази причина доказателствата, че по-голяма част от тежестта на заболявания, причинени от вредна или рискована консумация на алкохол, се понася от млади хора, много тревожи ЕИСК ⁽⁸⁾.

3.9 Макар в Европа да има различни културни обичаи, свързани с употребата на алкохол, продължава да се наблюдава сближаване на тенденциите при консумацията на алкохол между млади хора и деца. ЕИСК е обезпокоен от покачането на вредната и рисковата консумация на алкохол сред младите и децата в много държави-членки през последните десет години, в частност епизодичната консумация на големи количества алкохол наведнъж, позната като „алкохолна експесия“. Приемането от страна на обществото на подобен начин на живот, в който присъствието на алкохола е постоянно, насърчава тези вредни навици за консумация на алкохол.

3.10 ЕИСК насърчава Комисията да признае, че лицата, редовно консумиращи в умерени количества алкохол, които обаче от време на време злоупотребяват, допринасят за остри вреди, свързани с употребата на алкохол, например случаи като: шофиране след употреба на алкохол, проява на насилие, провокирано от алкохол, на обществени места, прекалено пиене по повод спортни и други специални мероприятия. Такива случаи на спорадично вредно напиване сред мнозинството от умерените консуматори могат да доведат до значителни проблеми за общественото здраве и обществената безопасност ⁽⁹⁾.

3.11 Стратегията изрично подчертава правомощията на ЕС, съгласно Договора, да допълва националните политики, насочени към опазване на общественото здраве. В нея се отбелязва още, че Съдът на Европейските общности многократно е потвърждавал, че намаляването на вредите, свързани с употребата на алкохол, използвайки адекватни мерки съгласно принципа на субсидиарността, е важна и оправдана цел в сферата на общественото здраве.

⁽⁶⁾ Становище на ЕИСК от 16.3.2006 г. относно Домашното насилие срещу жените (ОВ № С 110 от 9.5.2006 г.) и Становище на ЕИСК от 14.12.2006 г. относно Децата като косвени жертви на насилие (ОВ № С 325 от 30.12.2006 г.), докладчик: г-жа Heinisch

⁽⁷⁾ *Alcohol in Europe: A Public Health Perspective*. [Алкохолът в Европа: Обществено-здравен подход]

⁽⁸⁾ *Alcohol-related harm in Europe — Key data October 2006*, Brussels, [Вреди, свързани с употребата на алкохол в Европа — основни данни, м. октомври 2006 г., Брюксел] MEMO/06/397, 24.10.2006 г. Източник: Global Burden of Disease Project (Rehm et al 2004).

⁽⁹⁾ *Alcohol in Europe: A Public Health Perspective*. [Алкохолът в Европа: Обществено-здравен подход]

3.12 Предвид това, ЕИСК очакваше Комисията да предостави по-изчерпателен и прозрачен анализ на всички свързани политики на ЕС.

3.13 Оценката на влиянието, направена от Комисията, посочва всички свързани политики и трудностите, които някои държави-членки изпитват при провеждането на качествена политика за опазване на общественото здраве по отношение на алкохола, поради трансгранични дейности като внос от частни лица и трансграничната реклама. Въпреки това стратегията по отношение на алкохола не предлага никакви мерки за разрешаване на този проблем.

4. Преглед на вредните въздействия

4.1 В света Европейският съюз е мястото, където се консумира най-много алкохол — 11 л. чист алкохол годишно на човек ⁽¹⁰⁾. Макар и тенденцията да е като цяло към намаляване на консумацията, се наблюдава и тенденция за увеличаване на вредната консумация.

4.2 Като отбелязва, че по-голямата част от потребителите консумират отговорно в повечето от случаите, ЕИСК е обезпокоен от факта, че приблизително 55 милиона пълнолетни в ЕС (15 % от пълнолетното население) консумират редовно алкохол във вредни количества ⁽¹¹⁾. Вредната консумация на алкохол се смята за причинител на приблизително 195 000 смъртни случаи на година в ЕС резултат на злополуки, чернодробни заболявания, рак и др. Вредната употреба на алкохол е третата по големина причина на ранна смърт и заболяване в ЕС ⁽¹²⁾.

4.3 Вредната консумация на алкохол има влияние и върху икономиката, което се дължи на повишени разходи за здравеопазване, социални разходи и намалена производителност. За икономиката на ЕС, разходите, свързани с вредите от употребата на алкохол, се изчисляват на приблизително EUR 125 милиарда за 2003 г., или равностойността на 1,3 % от БВП, което включва престъпления, пътнотранспортни произшествия, здравеопазване, преждевременна смърт, лечение и предотвратяване на болести ⁽¹³⁾.

5. Приоритетни теми

5.1 ЕИСК изразява съжаление, че **четири** от петте приоритетни сфери в Съобщението не включват конкретни цели с ясни и измерими резултати, нито и времеви рамки за тяхното постигане.

⁽¹⁰⁾ Пак там.

⁽¹¹⁾ Над 40 мг. алкохол, или 4 дози на ден за мъжете, и над 20 мг. или над 2 дози на ден за жените.

⁽¹²⁾ *Alcohol-related harm in Europe — Key data October 2006*, Brussels, [Вреди, свързани с употребата на алкохол в Европа — основни данни, октомври 2006 г., Брюксел] MEMO/06/397, 24.10.2006 г. Източник: Global Burden of Disease Project (Rehm et al 2004).

⁽¹³⁾ Пак там.

Защита на децата

5.2 Децата са особено уязвими от вредите, причинени от употребата на алкохол. Смята се, че между 5 и 9 милиона деца, които живеят в семейства, търпят отрицателни последици от консумацията на алкохол, това е и причина за 16 % от случаите на лошо и безотговорно отношение към деца, както и за изоставянето им, а също се смята, че е причината раждането с поднормено тегло на близо 60 000 деца, всяка година ⁽¹⁴⁾.

5.3 Комисията вече признава правата на децата и подкрепя необходимите дейности за осигуряване на техните основни нужди. Комисията определя правата на децата като приоритетни и посочва, че децата имат правото на ефективна защита срещу икономическа експлоатация и други видове злоупотреби ⁽¹⁵⁾.

5.4 ЕИСК изцяло подкрепя правата на децата и смята, че децата, поради своята уязвимост и специфични нужди, изискват специални гаранции и грижи, включително и ефективна правна защита. ЕИСК също признава важната роля на семейството и отговорността на държавите-членки за подпомагане на родителите при изпълняването на задълженията им по отглеждане на децата ⁽¹⁶⁾.

5.5 ЕИСК признава, че излагането на децата на вредите от алкохол може да има сериозни последици за тях, в това число тяхното изоставяне, бедност, социална изолация, лошо отношение и насилие, които могат да повлияят на тяхното здраве, образование и благосъстояние както сега, така и в бъдеще.

5.6 ЕИСК призовава защитата на децата от вредите, свързани с употребата на алкохол, да бъде включена в специалните цели на предложението за „Стратегия на ЕС за правата на детето“ по отношение на определянето на приоритети и в процеса на консултиране.

5.7 ЕИСК препоръчва в стратегията на ЕС относно алкохола да се включи определението на „дете“ като всяко лице на възраст под осемнадесет години, в съответствие с Конвенцията на ООН за правата на детето (UNCRC) и както това се признава в Съобщението „Към стратегията на ЕС за правата на детето“.

5.8 ЕИСК призовава Комисията да насърчава дейностите на местните общности, като се имат предвид положителните данни от научно потвърдени знания в подкрепа на ролята, която такива подходи играят за намаляване на вредите, свързани с употребата на алкохол от непълнолетни лица. Ефективните дейности в общностите се изразяват в оформяне на местни политики и практики, в съответствие със знания и образование, и включват всички заинтересовани лица ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁴⁾ *Alcohol in Europe: A Public Health Perspective*. [Алкохолът в Европа: Обществено-здравен подход]

⁽¹⁵⁾ Съобщение на Комисията — „Към стратегията на ЕС за правата на детето“ COM(2006) 367 окончателен;

⁽¹⁶⁾ Становище на ЕИСК от 13.12.2006 г. относно „Към стратегията на ЕС за правата на децата“. Докладчик: г-н Van Turnhout

⁽¹⁷⁾ *Alcohol in Europe: A Public Health Perspective*. [Алкохолът в Европа: Обществено-здравен подход]

5.9 ЕИСК призовава Комисията да признае Европейската харта относно алкохола на СЗО ⁽¹⁸⁾, ратифицирана от всички държави-членки през 1995 г. и в частност етичния принцип, че „всички деца и подрастващи имат правото да живеят в среда, защитена от отрицателните последици от консумацията на алкохол, и, доколкото това е възможно, от рекламата на алкохолни напитки“.

5.10 Препоръката на Съвета на ЕС призова държавите-членки да установят ефективни механизми в сферата на рекламата, маркетинга и търговията на дребно, за да гарантират, че продуктите, съдържащи алкохол, не се замислят или рекламират по начин, който да ги прави привлекателни за деца и подрастващи. В тази връзка ЕИСК обръща внимание към съществуващите в Европа тенденции сред подрастващите да употребяват т.н. „alcorops“ ⁽¹⁹⁾.

5.11 Нарастващата тенденция към „алкохолни ексцесии“ и ранното започване на консумацията на алкохол сред децата в много държави-членки предполага, че сегашните политики не постигат желаните ефекти. В своето Съобщение Комисията признава необходимостта да се разгледат допълнителни мерки за ограничаване на консумацията при непълнолетните и вредната консумация сред младежите.

5.12 ЕИСК призовава, като специална цел, да бъде включено намаляването на излагането на децата на алкохолни продукти, реклами и промоции като конкретна цел за осигуряване на по-добра защита за децата.

5.13 ЕИСК приветства декларацията на участниците в производствената и дистрибуторска верига на алкохолните напитки, приложена в съобщението, да станат по-активни в прилагането на регулиращи и саморегулиращи мерки. Индустралните производители на алкохолни напитки имат важна роля, която се изразява в това да гарантират, че продуктите им се произвеждат, разпространяват и рекламират само по отговорен начин, и по този начин могат да спомогнат за намаляване на вредите, свързани с употребата на алкохол.

5.14 ЕИСК призовава, с цел защита на младите хора, държавите-членки да продължат да прибягват до налагане на определени данъци, с цел предотвратяване на проблеми, които могат да възникнат при специфични алкохолни напитки, които са особено атрактивни за младите, като например „alcorops“.

Предотвратяване на пътнотранспортни произшествия, свързани с употреба на алкохол

5.15 ЕИСК приветства конкретните цели за намаляване на пътнотранспортните произшествия — намаляване на наполовина на броя на смъртните случаи по европейските пътища от 50 000 на 25 000 за период от десет години (2000 г. — 2010 г.) ⁽²⁰⁾. Пътнотранспортните произшествия, свързани с употребата на алкохол, могат да доведат и до дълготрайна инвалидност.

⁽¹⁸⁾ Световна здравна организация *Европейска харта относно алкохола*. Копенхаген: Световна здравна организация, Регионален офис за Европа, 1995 г.

⁽¹⁹⁾ „Alcorops“ е термин, използван в популярни реклами и обозначава бутилирани алкохолни напитки с различни вкусове, които приличат на безалкохолни газирани и негазирани напитки. (<http://en.wikipedia.org/wiki/Alcorops>)

⁽²⁰⁾ Становище на ЕИСК относно Европейската политика в областта на безопасността по пътищата и професионалните водачи, (TEN/290). докладчик: г-н Etty

5.16 ЕИСК е съгласен, че честото и систематично провеждането на проверки за алкохол, върху случайно избрани шофьори е ефективно за намаляване на пътнотранспортните произшествия, свързани с употреба на алкохол, и че образователните и разяснителни кампании представляват мерки, допълващи стратегията, но не са доказали своята ефективност за намаляване на смъртните случаи в пътнотранспортни произшествия, свързани с употреба на алкохол ⁽²¹⁾. ЕИСК препоръчва максимално ниво на съдържание на алкохол в кръвта 0,5 mg/ml или по-малко и по-ниско ниво за начинаещите и професионалните шофьори в съответствие с Препоръката на ЕС за пътна безопасност ⁽²²⁾. По-стриктно законодателство по отношение на съдържанието на алкохол в кръвта следва да бъде придружено от ефективно прилагане и мониторинг.

Предотвратяване на вреди, свързани с употребата на алкохол, сред пълнолетните и на работното място

5.17 ЕИСК призовава Комисията да обърне внимание на икономически последици от вредите, свързани с употребата на алкохол. Отрицателните въздействия са в противоречие с целите на Лисабонската стратегия и имат последици на работното място, за обществото и за икономиката.

5.18 ЕИСК признава, че съществува необходимост от ефективно регулиране на наличността, разпространението и рекламата на алкохол, като например по отношение на следното: работното време на местата, където се продава алкохол, предложенията „две питиета на цената на едно“ и възрастовите ограничения. ЕИСК вярва, че саморегулирането в тази област не е добро разрешение.

5.19 Работното място е среда, в която алкохолът може да причини вреди не само на конкретно лице, но и на трети лица. Също трябва да се обърне внимание на вредите, свързани с употребата на алкохол, на работното място чрез правилници за здравословна и безопасна работа, която е първостепенна отговорност на работодателя. Политики относно алкохола на работното място биха могли да помогнат за намаляване на свързаните с употребата на алкохол произшествия, отсъствия от работа, и да повиши работния капацитет ⁽²³⁾.

5.20 ЕИСК призовава работодателите, синдикалните организации, органите на местна власт и други свързани организации да се отнасят към тази тема по-сериозно и да работят за намаляването на вредите, свързани с употребата на алкохол на работното място. В държавите-членки има примери за тясно и дълготрайно сътрудничество между социалните партньори с цел да се създадат работни места, свободни от влиянието на алкохол ⁽²⁴⁾.

Информация, образование и повишаване на осведомеността

5.21 ЕИСК приветства признаването от страна на Комисията, че една от основните роли на образованието и информацията е да мобилизират обществената подкрепа за прилагането на ефективни намеси. Втора важна роля, призната в Съобщението, е осигуряването на стабилна и практически полезна информация

⁽²¹⁾ *Alcohol in Europe: A Public Health Perspective*. [Алкохолът в Европа: Обществено-здравен подход]

⁽²²⁾ Препоръка 2004/345/ЕО на Комисията от 6 април 2004 г. относно прилагането на разпоредбите в областта на сигурността по пътищата, OBL 111, 17.4.2004 г.

⁽²³⁾ *Alcohol in Europe: A Public Health Perspective*. [Алкохолът в Европа: Обществено-здравен подход]

⁽²⁴⁾ Виж например www.alna.se

относно опасностите за здравето от вредната и рисковата консумация на алкохол.

5.22 ЕИСК призовава инициативите за подобряване на образованието и информацията да бъдат част от цялостна интегрирана стратегия. Образователните дейности не бива да бъдат насочени единствено към младите хора, а също така трябва да се основават на признаването, че вредната консумация на алкохол се наблюдава при хора от всички възрасти. Подобни инициативи би следвало да насърчват младите да избират здравословен начин на живот и да намаляват привлекателността на алкохола и представянето на прекалената консумация за нормална, както често се прави в медиите.

Обща база от научно потвърдени знания

5.23 ЕИСК приветства създаването и подкрепата на Комисията за обща база от научно потвърдени знания за създаването на стандартизирани определения за данни относно употребата на алкохол и вредите, свързани с консумацията на алкохол, като се отчитат разликите по пол, възраст и социална група. ЕИСК подкрепя оценяването на въздействието от политиката относно алкохола и на инициативите, посочени в Съобщението. ЕИСК би насърчил изработването на група измерими показатели, с цел да се проследи напредъкът в намаляването на вредите, свързани с употреба на алкохол в Европа. Предложените мерки в тази сфера добавят много стойност на ЕС.

6. Планиране на дейности от страна на държавите-членки

6.1 Като се има предвид, че при изготвянето на тази стратегията на ЕС, Комисията е възложила изработването на изчерпателен, използващ най-съвременните технологии доклад, включващ научно потвърдени знания относно кои мерки са ефективни за намаляване на вредите, свързани с употребата на алкохол, впечатляващо е, че в стратегията са пренебрегнати научно потвърдени данни ⁽²⁵⁾.

6.2 ЕИСК е обезпокоен от факта, че се наблюдава значителна разлика между изследванията, основаващи се на научно потвърдени знания относно ефективните мерки за намаляване на вредите, свързани с употребата на алкохол, и предложенията за действие от страна на Общността. На много места в Съобщението често се споменават образованието и информираността като мерки за намаляване на вредите, свързани с употребата на алкохол. Но резултатите от изследванията сочат, че образованието и информираността имат слаб ефект за намаляване на вредите, свързани с употребата на алкохол.

6.3 ЕИСК отбелязва, че при планирането на дейностите за прилагане от страна на държавите-членки, Комисията е пропуснала две от ефективните стратегии, в частност политика на ценообразуване чрез високи данъци върху алкохола и регулиране на рекламата на алкохол по законодателен път, използвани успешно от някои от държавите-членки за справяне с вредите, свързани с употребата на алкохол.

⁽²⁵⁾ *Alcohol in Europe: A Public Health Perspective*. [Алкохолът в Европа: Обществено-здравен подход]

7. Координиране на дейностите на ниво ЕС

7.1 ЕИСК призовава Комисията да изпълни задълженията, отредени ѝ с договора и твърдо да поеме водещо място като активно подпомага държавите-членки в действията им по осигуряване на качествена здравна защита чрез ограничаване на вредите, свързани с употребата на алкохол, както и да гарантира, че дейността на Общността допълва националните политики.

7.2 ЕИСК приветства ролята на Комисията за осигуряване на ефективен обмен на добри практики между държавите-членки и ангажираността ѝ за подобряване на съвместимостта между политиките на ЕС, които имат въздействие върху вредите, свързани с употребата на алкохол.

7.3 ЕИСК посреща със задоволство създаването на форума „Алкохол и здраве“ и при положение че изпълнява отредената му в съобщението на Комисията роля, форумът може да се превърне в полезна форма за диалог между всички заинтересованите лица и да доведе до конкретни действия, целящи намаля-

ването на вредите от употребите ЕИСК би приветствал възможността да бъде наблюдател във форума „Алкохол и здраве“.

7.4 С изключение на създаването на европейска база данни от научно потвърдени знания, стратегията на ЕС относно алкохола разчита на държавите-членки да продължат да имат водеща роля по отношение на мерките в политиките за намаляване на вредите, свързани с употребата на алкохол. Въпреки това, правилата на вътрешния пазар на ЕС ще продължават да създават проблеми за някои държави-членки и потенциално могат ще забавят хода на намаляване на вредите, свързани с употребата на алкохол. ЕИСК изразява съжаление, че в стратегията на ЕС относно алкохола не се препоръчват действия за справяне с този проблем.

7.5 ЕИСК приканва Комисията да се ангажира с провеждането на оценки на въздействието върху здравето като добра практика, за да осигури висока степен на защита в други области от политиката на Общността, които ще допринесат за изпълняване на задължението съгласно член 152 от Договора.

Брюксел, 30 май 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

ПРИЛОЖЕНИЕ

към становището на Европейския икономически и социален комитет

Следните изменения са отхвърлени, но са били подкрепени от най-малко една четвърт от подадените гласове, (член 54, параграф 3) от Правилника за дейността):

Параграф 1.1

Се изменя както следва:

„Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства Съобщението на Комисията „Стратегия на ЕС за намаляване на вредите, свързани с употребата на алкохол“, и подкрепя предложението на Комисията за разработване на обща и последователна стратегия за намаляване на вредите, причинени от злоупотреба с алкохол в цяла Европа. Но ЕИСК изразява съжаление, че Съобщението не може да се нарече „изчерпателна стратегия“, към каквато се приканва в Заключението на Съвета от 5 юни 2001 г.“

Резултат от гласуването

За: 31 гласа

Против: 67 гласа

Въздържал се: 6 гласа

Параграф 1.5

Се заличава:

ЕИСК изразява съжаление, че никде в Съобщението на Комисията не се признава, че една от причините за голяма част от вредите, свързани с алкохола, е че той е психо активна, а когато се използва прекомерно токсична, а за някои хора и пристрастяваща субстанция.

Резултат от гласуването

За: 29 гласа

Против: 74 гласа

Въздържал се: 5 гласа

Параграф 1.11:

Се заличава:

„ЕИСК е обезпокоен от факта, че съществува съществена разлика между изследванията, основаващи се на базата данни с научно потвърдени знания за това кои са ефективните мерки за намаляване на оредите, свързани с употребата на алкохол, и предложенията за действие от страна на Общността. На много места в Съобщението образованието и знанието често се посочват като планирани мерки. Въпреки това, научно потвърдените знания сочат, че такива мерки са много малко ефективни, когато става дума за намаляване на оредите, свързани с употребата на алкохол.“

Резултат от гласуването

За: 27 гласа

Против: 80 гласа

Въздържал се: 2 гласа

Параграф 3.5

Се заличава:

ЕИСК изразява съжаление, че никъде в Съобщението на Комисията не се признава, че една от причините за голяма част от оредите, свързани с алкохола е, че той е психо-активен, а когато се използва прекомерно токсична, а за някои хора и пристрастяваща субстанция. Това е разочароващо, като се има предвид че стратегията е създадена от Генерална дирекция „Здравоспазване и защита на потребителите“ на Комисията, която има много големи медицински опит и познания.

Резултат от гласуването

За: 30 гласа

Против: 82 гласа

Въздържал се: 4 гласа

Параграф 6.2:

Се заличава:

ЕИСК е обезпокоен от факта, че съществува съществена разлика между изследванията, основаващи се на научно потвърдени знания относно ефективните мерки за намаляване на оредите, свързани с употребата на алкохол, и предложенията за действие от страна на Общността. На много места в Съобщението често се споменават образованието и информираността като мерки за намаляване на оредите, свързани с употребата на алкохол. Но резултатите от изследванията сочат, че образованието и информираността са малко ефективни за намаляване на оредите, свързани с употребата на алкохол.

Резултат от гласуването

За: 31 гласа

Против: 81 гласа

Въздържал се: 3 гласа

Параграф 7.4

Се изменя както следва:

С изключение на създаването на по-силна европейска база данни от научно потвърдени знания, стратегията относно алкохола разчита на държавите-членки да продължат да водят по отношение на мерките в политиките за намаляване на вредите, свързани с употребата на алкохол. Но правилата на вътрешния пазар на ЕС ще продължават да създават проблеми за някои държави членки и следователно потенциално ще забавят темпа на намаляване на оредите, свързани с употребата на алкохол. ЕИСК изразява съжаление, че в стратегията на ЕС относно алкохола не са препоръчани действия за справяне с този проблем.

Резултат от гласуването

За: 28 гласа

Против: 83 гласа

Въздържал се: 4 гласа

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно общите правила за експлоатация на въздушните транспортни услуги в Общността (преработено)

COM(2006) 396 окончателен — 2006/0130 (COD)

(2007/C 175/20)

На 15 септември 2006 г., Съветът реши в съответствие с член 80, параграф 2 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 и информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 7 май 2007 г. Докладчик беше **г-н McDonogh**.

На 436-ата си пленарна сесия, проведена на 30 и 31 май 2007 г. (заседание от 31 май 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие с 58 гласа „за“ и 4 гласа „въздържал се“, следното становище:

Препоръки:

1. Всички авиокомпании, предоставящи обществена услуга, следва да представят гаранция за изпълнение.
2. Между летищата, обслужвани от компании, предоставящи обществена услуга и договарящата държава, следва да се сключи Споразумение за определено ниво на обслужване.
3. Пътниците на авиокомпании, предоставящи обществена услуга, трябва да могат да получат по-високо обезщетение от онова, предвидено в Регламент ЕО 261/2004, тъй като може да не съществува алтернативен транспорт.
4. При тръжната процедура за предоставяне на обществена услуга следва да бъдат представени най-малко две *оферти*.
5. При полети в Европейския съюз, цената на полета на връщане следва да бъде колкото тази на полета на отиване. Ако има съществена разлика между цените на полета на отиване и на връщане, тя трябва да бъде оправдана.
6. Стойността на билетите за полети на авиокомпании, осигуряващи и обществена услуга, следва при определени условия да подлежи на възстановяване като билетите на други авиокомпании.
7. Съставните елементи, включени при изчисляването на цената на полета, следва да са ясно указани на билета (такси, летищни такси и т.н.).
8. а) Подходът в областта на интермодалността следва да създаде равни условия за всички видове транспорт;
б) От авиацията се поемат непропорционално високи разходи за сигурност. Това следва да бъде поправено.
9. Бележката за високоскоростните влакове следва да се запази, тъй като не съществуват в някои държави-членки.
10. Комисията следва да извършва одит, за да провери дали националните авиационни регулаторни органи изпълняват задълженията си безпристрастно и справедливо и дали техните действия не водят до нарушаване на конкуренцията.

11. Еднократният контрол на сигурността, както бе предложено от Комисията, следва да се въведе за пътниците, преминаващи транзит през европейските летища.

12. Това следва да включва промяна на съоръженията за контрол на летищата, като се въведат ускорени процедури (биометрия), с цел да се улесни движението на редовните пътници.

13. За билети, закупени 1 месец предварително, би трябвало да се предоставя gratuitен период, в рамките на който клиентите да могат да ги анулират до 48 часа без налагане на глоби. В случай на анулиране на билет, на клиента би трябвало да се предостави също така право на възстановяване на всички летищни такси.

1. Въведение

1.1 Повече от десет години след влизането си в сила, третият пакет успя в голяма степен да изиграе своята роля, като позволи безпрецедентна експанзия на въздушния транспорт в Европа. Старите монополи бяха премахнати, създаде се вътрешнообщностен каботаж, а конкуренцията на всички пазари се увеличи в полза на потребителите.

1.2 Въпреки този успех, повечето от авиационните компании в Общността продължават да страдат от свръхкапацитет и прекомерна разпокъсаност на пазара. Непоследователното прилагане на третия пакет в различните държавите-членки и остатъчните ограничения върху въреобщностните въздушни транспортни услуги водят до следните последици:

1.3 Липса на равни условия: засегната е ефективността на пазара поради нарушения на конкуренцията (напр. различно прилагане на изискванията за оперативен лиценз; дискриминация сред въздушните превозвачи в ЕС на базата на националност, дискриминационно третиране по отношение на маршрутите към трети страни и др.).

1.4 Липса на последователност при прилагането на правилата, касаещи отдаването на лизинг на въздухоплавателни съдове от трети страни с екипаж, което води до нарушаване на конкуренцията и до социални последици.

1.5 Пътниците не могат да се възползват максимално от преимуществата на вътрешния пазар, поради липса на прозрачност в цените или поради дискриминиращи практики на база местоживеене.

2. Съществуващи разпоредби в обхвата на предложението

2.1 Целта на предложението е да преразгледа и консолидира регламентите.

2.2 Предложението укрепва вътрешния пазар, като насърчава по-конкурентна среда за европейските въздушни превозвачи, способни да се изправят пред международната конкуренция.

2.3 Някои от предложените промени могат да окажат въздействие върху околната среда, тъй като ще насърчат по-нататъшната експанзия на въздушния трафик. ЕИСК съзнава, че непрекъснатият растеж на въздушния трафик се превръща в съществена причина за увеличаването на емисиите на парникови газове и понастоящем ЕИСК изготвя становище по този въпрос. Въпреки това, каквито и мерки да се предприемат в тази насока, Комитетът подкрепя утвърждаването на равнопоставени условия на конкуренция в сектора на въздушния транспорт, каквото е настоящото предложение на Комисията.

3. Оценка на въздействието

3.1 Преразглеждането на третия пакет не предвижда въвеждане на радикални промени в правната рамка, а по-скоро поредица от корекции, за да се решат идентифицираните проблеми.

3.2 Опцията „без промяна“ оставя непроменени настоящите три регламента, съставляващи третия пакет за вътрешния авиационен пазар.

3.3 Опцията „промяна“ включва поредица от промени в третия пакет, за да се гарантира последователното и ефективно прилагане на правилата му. Това следва да включва промяна на съоръженията за контрол на летищата, като се въведат ускорени процедури (биометрия) с цел да се улесни движението на редовните пътници.

3.4 Проектът за регламент ще гарантира ефективност и последователност при прилагането на законодателството на Общността в областта на вътрешния авиационен пазар чрез по-строги и по-прецизни критерии за прилагане (напр. за оперативни лицензи, лизинг на въздухоплавателни съдове, задължения за предоставяне на обществена услуга и правила за разпределение на трафика). Той също така укрепва вътрешния пазар, като премахва все още съществуващите ограничения върху предоставянето на услуги в областта на въздушния транспорт, произтичащи от стари двустранни споразумения между държавите — членки и като предоставя на Общността правото да договаря с

трети страни права, свързани с трафика в рамките на Общността. Той утвърждава правата на потребителите, като насърчава прозрачността в цените и недискриминация.

3.5 Опитът с третия пакет на вътрешния авиационен пазар показва, че законодателството не се тълкува и прилага еднакво във всички държави-членки. Това състояние на нещата пречи на съществуването на равни условия между въздушните превозвачи в Общността.

3.6 Предложението предвижда опростяване на законодателството.

4. Подробно обяснение на предложението

4.1 Въвеждане на по-строги изисквания за предоставяне и отнемане на оперативен лиценз. Финансовото състояние на авиационните компании се проверява, прилагайки различни степени на строгост в зависимост от това коя е държавата — членка, издала лиценза.

4.2 Предложението изисква държавите — членки да засилят надзора над оперативните лицензи и да спрат действието им или да ги отнемат, когато изискванията на регламента вече не се спазват (членове 5 до 10).

4.3 Предложението е изготвено по начин, който да дава възможност за бъдещо увеличаване на компетенциите на Европейската агенция за авиационна безопасност (EASA) за проверка на безопасността и/или за издаването на лицензи, за да гарантира най-ефективния и последователен надзор над въздушните превозвачи.

5. Предложението въвежда по-строги изисквания при отдаване на лизинг на въздухоплавателни съдове

5.1 Отдаването на „мокър“ лизинг на въздухоплавателни съдове от трети страни осигурява на авиационните компании от ЕС съществена гъвкавост. Тази практика обаче има някои недостатъци и може да доведе до сериозни рискове за безопасността, както показаха няколко инцидента, настъпили неотдавна.

5.2 Не всички държави — членки проявяват еднаква строгост при оценяването на безопасността на въздухоплавателните съдове, отдадени на лизинг от трети страни. Поради това е от решаващо значение член 13 („мокър“/„сух лизинг“) да бъде напълно прилаган от лицензиращия орган.

6. Предложението изяснява правилата, които се прилагат при задълженията за предоставяне на обществена услуга

6.1 Правилата, които се прилагат към задълженията за предоставяне на обществена услуга, бяха преразгледани с оглед облекчаване на административната тежест, избягване на прекомерното използване на задълженията за предоставяне на обществена услуга и за да се привлекат повече участници в тръжните процедури.

6.2 За да се избегне прекомерното използване на задълженията за предоставяне на обществена услуга, Комисията може при отделни случаи да изиска представянето на икономически доклад, обясняващ контекста на задълженията, като оценката на адекватността им следва да се извършва с голямо внимание, когато са предназначени за прилагане по маршрути, които вече се обслужват от **високоскоростен** железопътен превоз с по-малко от три часа време за пътуване. Тръжните процедури бяха променени чрез удължаване максималния срок за отдаване на концесия от три на четири години.

7. Конкуренция

7.1 За осигуряване на съответствие между вътрешния пазар и неговите външни аспекти, включително този на единното европейско небе, достъпът на авиационни компании от трети страни до вътребощностния пазар трябва да се управлява последователно чрез преговори на ниво Общност с трети страни за предоставяне на права на трафик.

7.2 Останалите ограничения, произтичащи от съществуващи двустранни споразумения между държавите — членки, ще отпаднат, като се гарантира недискриминация по отношение на взаимното ползване на кодове и ценообразуване от въздушните превозвачи на Общността за маршрути към трети страни, които включват кацания в други държави — членки.

8. Предложението насърчава прозрачност на цените за пътниците и справедливото им определяне

8.1 Публикуването на цени, които не включват данъците, таксите и дори разходите за гориво, се е превърнало в широко-разпространена практика, която пречи на прозрачността на цените. Недостатъчната ценова прозрачност води до нарушаване на конкуренцията и като следствие от това, средно цените за потребителите се увеличават. Комисията също така все още констатира случаи на дискриминация на база местоживее на пътника.

8.2 В предложението цените за въздушния транспорт трябва да включват всички приложими данъци, такси и разходи, а въздушните превозвачи да предоставят на обществеността пълна информация за цените и тарифите си за въздушен транспорт.

8.3 Цените за въздушния транспорт ще се определят без дискриминация на база местоживее или националност на пътника в рамките на Общността. Освен това с оглед на достъпа до цените на въздушни превозвачи, няма да има дискриминация по отношение на мястото на установяване на туристическата агенция.

8.4 Цените за въздушния транспорт трябва ясно да бъдат посочени. Понастоящем се добавят много допълнителни разноси, с които общата цена може значително да се повиши, като особено внимание следва да се обърне на летищните такси, за които е известно, че се увеличават от авиационните компании, с цел увеличаване на техните приходи.

В рамките на Европа цените често биват изкривявани от разликите във валутните курсове, въпреки, че това по-малко се забелязва след въвеждането на еурото. И все пак е трудно обяснимо как така е по-евтино да се лети до места като Лондон, Рим, Мадрид, отколкото оттам в обратна посока.

Тази разлика в цените между отиване и връщане е типично явление при повечето маршрути из цяла Европа.

8.5 Напълно одобряваме предложението за осигуряване на достатъчно добро финансиране и компетентни служители на EASA, както и да ѝ се предоставят правомощия за налагане на задължителни разпоредби във всички държави от ЕС. Това беше предложението ни в по-предишния документ ⁽¹⁾.

8.6 Задълженията за предоставяне на обществена услуга са необходими и все още желателни за насърчаване предоставянето на услуги в по-изолирани райони. Досега обаче правилата и разпоредбите за авиационни компании, които предоставят обществена услуга, бяха много хлабави. **Въпреки, че в задълженията за предоставяне на обществена услуга се посочват броя на полетите и пътниковия капацитет на въздухоплавателния съд, изглежда няма наложени санкции за неспазване на графика или при закъснение на полети.**

Брюксел, 31 май 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ ОВ С 309, 16.12.2006 г., стр. 51-54.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Европейската политика в областта на безопасността по пътищата и на професионалните водачи — сигурни и безопасни места за паркиране

(2007/C 175/21)

На 16 февруари 2007 г. Европейският икономически и социален комитет, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, реши да изготви становище относно „Европейската политика в областта на безопасността по пътищата и професионалните водачи — сигурни и безопасни места за паркиране“.

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 7 май 2007 г. Докладчик: г-н Etty., заместен от г-н Chagas.

На 436-ата си пленарна сесия, проведена на 30 и 31 май (заседание от 30 май 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище с 118 гласа „за“, 4 гласа „против“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 По причини, свързани с престъпността, касаеща автомобилния превоз на товари и с цел безопасността по пътищата, здравето и безопасността на водачите на камиони, на територията на целия ЕС трябва да бъдат осигурени сигурни и безопасни места за паркиране за професионалните водачи;

1.2 Международният съюз на автомобилния транспорт (IRU) и Европейската федерация на транспортните работници (ETF) са разработили общи критерии, които се възприемат добре и са осъществими и които трябва да бъдат взети под внимание при изграждането на подобни съоръжения за почивка;

1.3 ЕИСК приветства инициативата на Европейския парламент, подкрепена от Комисията, за осъществяването на пилотен проект с цел проучване на осъществимостта на подобни проекти и предоставяне на начална помощ за създаването на сигурни и безопасни места за паркиране за професионалните водачи;

Комитетът препоръчва:

1.4 Комисията да включи въпроса за сигурните и безопасни места за паркиране за професионалните водачи в разработването и съвместното финансиране на трансевропейските пътни мрежи;

1.5 Комисията да направи това и при одобряването на инфраструктурни проекти, финансирани съвместно в рамките на Европейския фонд за регионално развитие. Европейската инвестиционна банка да прави същото, когато отпуска заеми за пътна инфраструктура;

1.6 Държавите-членки да вземат под внимание този въпрос в рамките на изпълнението на Програмата за действие за безопасността по пътищата;

(Н.В.: По отношение на тези три предложения следва да се обърне специално внимание на необходимостта от повече подходящо оборудвани места за почивка за професионалните водачи, особено като се има предвид, че транспортът между „старите“ и „новите“ държави-членки продължава да нараства.)

1.7 Комисията да направи оценка до м. април 2009 г. на ролята, която ЕС би могъл да играе, приемайки законодателство във връзка с някои аспекти на въпроса и разработвайки незадължителни актове в области, които са основно от компетентите на държавите-членки. Това следва да позволи на Комисията и на държавите-членки да предприемат бързи и координирани действия след приключването на посочения в точки 2.9, 2.10 и

2.11 по-долу пилотен проект. Тази оценка следва да бъде направена в светлината на член 71 от Договора, но трябва да се отчете и връзката между мерките, отнасящи се до работното време и здравето и безопасността на работниците. Биха могли да бъдат включени мерки относно сигурни и безопасни места за паркиране за професионалните водачи;

1.8 Комисията да включи напълно социалните партньори в тази дейност.

1.9 Комисията проучва как те биха могли да подкрепят и подпомогнат осъществяването на инициативи, предприети от организираното гражданско общество, за да се постави въпросът за сигурните и безопасни места за паркиране и да подкрепи заинтересованите организации при подпомагането на членовете им за оптималното използване на съществуващите и новопостроените съоръжения за почивка. Например, Комисията би могла да ги подпомогне при събирането и осигуряването на по-добра информация относно съоръженията за почивка и да направи тази информация по-достъпна за техните членове, също и он-лайн. Други примери за това представляват система за сертифициране на сигурни и безопасни места за паркиране (използване на общия критерий на Международния съюз на автомобилния транспорт (IRU) и Европейската федерация на транспортните работници (ETF) и системата за осигуряване на ежедневна информация за наличните свободни места за паркиране. Комисията, съвместно с държавите-членки и заинтересованите организации, би могла да разработи начини за своевременно информирание на водачите.

2. Общи бележки

2.1 Европейската политика в областта на безопасността по пътищата, включително и „Третата европейска програма за действие в областта на безопасността по пътищата“ (2003 г.) и „Средносрочният преглед на Европейската програма за действие в областта на безопасността по пътищата“ (2006 г.) бяха насочени към определена целева група, състояща се, между другото, от водачи на мотоциклети, пешеходци и млади хора, както и от професионални водачи. Все пак Комисията е пропуснала няколко актуални въпроса, един от които е дори от първостепенно значение по мнението на социалните партньори. Това са подходящо оборудваните места за почивка за професионалните водачи, които представляват част от безопасността на пътната инфраструктура. И по-специално: сигурни и безопасни места за почивка.

2.2 Защо това е въпрос от такова важно значение? В отговор могат да бъдат посочени най-малко три важни причини.

2.3 Първата е свързана с въпроса за безопасността по пътищата. Наскоро влезе в сила новият Регламент 561/2006/ЕИО относно времето за управление и почивка. В член 12 косвено се признава значението на достатъчен брой сигурни и безопасни съоръжения за почивка за професионалните водачи в рамките на автомобилната магистрална мрежа на ЕС ⁽¹⁾. Освен това съображение, отнасящо се до регламента на ЕС, следва да се отбележи и националното законодателство, което забранява движението на тежкотоварни камиони през съботно-неделните дни в някои държави-членки. Това налага по-добро предоставяне на информация и по-добра координация от страна на държавите-членки.

2.4 На второ място — размерът на свързаната с превоза на товари престъпност. Въпреки че предоставяните от държавите-членки статистически данни в някои отношения са недостатъчни и трудни за съпоставяне, изглежда че кражбите (на камиони и товари) и нападенията над шофьори се увеличават. Различни източници сочат, че около 40 % от криминалните инциденти в международния автомобилен транспорт се случват в местата за паркиране край магистралите. Провеждащото се в момента проучване, предприето от Европейската конференция на министрите на транспорта и Международния съюз на автомобилния транспорт, скоро ще даде нови данни за нападенията и насилието над професионални водачи в местата за почивка.

2.4.1. Неотдавна (през м. май 2007 г.) Парламентът публикува изследване на тема „Организирана кражба на товарни автомобили и техните товари в ЕС“ ⁽²⁾, в което стойността на загубите, причинени от кражбите, се оценяват на над EUR 8,2 милиарда, което се равнява на EUR 6,72 на пътуване с товар. Според изследването, всяка година близо 9 000 професионални водачи стават жертва на подобна транспортна престъпност по пътищата на ЕС.

2.5 И трето, следва да бъдат взети под внимание здравето и безопасността на водачите на камиони. Умореният водач може да представлява риск за безопасността по пътищата. Но ограниченията на времето за управление в транспортната политика са от значение предимно по отношение на конкуренцията. В най-добрия случай този аспект заема сам по себе си много скромно място в действащото законодателство.

2.6 Могат да бъдат поставени и други въпроси. Например за професионалните водачи на моторни превозни средства с максимално допустима маса до 3,5 т не важат европейските разпоредби относно времето за управление и почивка и устройствата за ограничаване на скоростта. И това независимо от факта, че превозът с този вид моторни превозни средства продължава да нараства, включително и превозът на много ценни товари, и че броят на свързаните с тях произшествия се увеличава.

⁽¹⁾ Член 12: „При условие, че пътната безопасност не е застрашена и за да се позволи превозното средство да достигне подходящо място за престой, водачът може да се отклони от разпоредбите на членове 6 — 9, доколкото това е необходимо, за да се осигури безопасността на лицата, на превозното средство или на неговия товар. Водачът посочва причината за такова отклонение в регистрационния лист на записващото устройство или на разпечатката от записващото устройство или в графика на неговите дежурства, най-късно при пристигането в подходящото място за престой.“

⁽²⁾ Временна версия, 3.5.2007 г., IP/B/TRAN/IC/2006-194. Изследването е извършено от NEA Transport Research and Training по искане на Комисията по транспорт и туризъм на Европейския парламент.

2.7 Поставя се и въпросът за улесняването на изпълнението на социалните елементи в свързаното с водачите на тежкотоварни автомобили законодателство, на което досега не беше обръщано достатъчно внимание.

2.8 И накрая, сигурни и безопасни места за паркиране, разположени на подходящо разстояние едно от друго, по протежение на магистралите в ЕС, биха могли да имат положително въздействие върху околната среда и да допринесат за по-добър поток на трафика.

2.9 Понастоящем се провежда дебат относно значението на сигурните и безопасни места за почивка за професионалните водачи. Основен елемент в този дебат е наскоро отправеното от работодателите и профсъюзите в отрасъла, Международния съюз на автомобилния транспорт и Европейската федерация на транспортните работници искане (2006 г.) към ЕС и националните, регионални и местни власти в държавите-членки да изградят достатъчно на брой подобни съоръжения, които да отговарят на набор от критерии, разработени съвместно от тях.

2.10 Разискванията в Европейския парламент относно новия Регламент 561/2006 включваха въпроса за сигурните и безопасни места за паркиране. Свързаната с превоза на товари престъпност беше обект на специална загриженост. По инициатива на Европейския парламент, подкрепена от Комисията, беше предоставен бюджет от EUR 5,5 милиона за осъществяването на пилотен проект. Този проект е в процес на реализация. Той включва проучване за осъществимост и предоставя начална помощ за създаването на безопасни места за паркиране.

2.11 През 2006 г. Европейската комисия поръча „Проучване относно осъществимостта на организиране на мрежа от безопасни места за паркиране за операторите в автомобилния транспорт в Трансевропейската пътна мрежа“, което беше завършено в началото на 2007 г. ⁽³⁾

2.12 Беше отпусната начална помощ за пет примерни проекта. Основните цели са: определяне на общи изисквания за сигурни места за паркиране и построяването на няколко нови безопасни места за паркиране в най-малко две нови държави-членки. Сред основните въпроси, които следва да бъдат проучени, са моделите за публично-частни партньорства.

2.13 Европейската комисия ще направи оценка на пилотния проект веднага след неговото завършване през м. април 2009 г. Тя ще привлече пряко заинтересованите страни както при изготвянето на оценката, така и при изпълнението на проекта. През 2009 г. Комисията може да представи предложения за политика (законодателство, незадължителни актове, координация, обмен на добри практики и т.н.), основаващи се на изготвената оценка.

2.14. Парламентът е предвидил допълнително 2 милиона € в бюджета за 2007 г. за разработването на система за сертифициране на сигурни и безопасни места за паркиране.

⁽³⁾ NEA Transport Research Training, Rijswijk, Нидерландия, м. януари 2007 г.

2.15 Наскоро ЕИСК разгледа накратко въпроса за сигурните и безопасни места за паркиране за професионалните водачи в становища TEN/217 ⁽⁴⁾ и TEN/270 ⁽⁵⁾.

2.16 Въпросът за наличието на места за паркиране се разглежда и в доклада на Европейския парламент относно „Управление на безопасността на пътната инфраструктура“ (2006/0182/COD, предварителна редакция) от 20 март 2007 г.

3. Специфични бележки

3.1 Комитетът смята, че с определянето на правила за време за управление и почивка Комисията е поела също и отговорността да даде възможност на професионалните водачи да спазват тези правила. Това означава, че покрай основните европейски магистрали трябва да бъдат предвидени подходящи места за паркиране на такова разстояние едно от друго, че водачите да могат своевременно да ползват предписаното им време за почивка.

3.2 Критериите за такива подходящи места за паркиране, разработени от Международния съюз на автомобилния транспорт и Европейската федерация на транспортните работници през м. март 2006 г., са добре подбрани и приложими. Те отразяват адекватно няколко от направените в проучването за осъществимост политически препоръки, споменати в т. 2.10 по-горе. Критериите обхващат два вида места за почивка: един, който отговаря на най-основни нужди и друг, който да бъде разполаган на централни стратегически пунктове и който изисква повече задължителни съоръжения. Международният съюз на автомобилния транспорт и Европейската федерация на транспортните работници са предложили допълнително други съоръжения или услуги, които са силно препоръчителни или се осигуряват по избор от операторите на местата за почивка, в зависимост от степента на търсене. Комитетът е на мнение, че критериите отразяват правилен баланс между съображенията, касаещи безопасността по пътищата, сигурността на водачите и товарите и безопасните и здравословни условия на труд на водачите.

Брюксел, 30 май 2007 г.

3.3 Понастоящем в ЕС съществува недостиг на места за паркиране, които да отговарят на критериите на Международния съюз на автомобилния транспорт и на Европейската федерация на транспортните работници, както в „старите“, така и в „новите“ държави-членки. В Централна и Източна Европа те следва да бъдат включени в етапа на планиране и строителство на нови магистрали. Следва да се обърне специално внимание на преминаването на границата при пресичане на външните граници на ЕС, където на водачите често се налага дълго да чакат.

3.4 Европейската комисия и държавите-членки следва спешно да обърнат внимание на този въпрос, като взимат предвид техните отговорности и правомощия. Комитетът отбелязва с интерес предприетите от Европейския парламент и Комисията инициативи и изразява надежда, че те ще доведат до скорошни действия от страна на Комисията и държавите-членки с оглед на изготвянето на политиките, които да бъдат разработени след завършването на упоменатите в т. 2.11 по-горе пилотни проекти.

3.5 Комитетът отбелязва със задоволство, че организираното гражданско общество и по-специално социалните партньори в сектора на автомобилния транспорт, са подхождали към въпроса за сигурните и безопасни места за паркиране по конструктивен и прагматичен начин. Той насърчава Комисията да проучи как те биха могли да подкрепят и подпомогнат осъществяването на тази инициатива и да подкрепи заинтересованите организации при подпомагането на членовете им за оптималното използване на съществуващите и новопостроените съоръжения за почивка. Например, Комисията би могла да ги подпомогне при събирането и осигуряването на по-добра информация относно съоръженията за почивка и да направи тази информация по-достъпна за техните членове, също и он-лайн. Друг пример е и системата за осигуряване на ежедневна информация за наличните свободни места за паркиране. Комисията, съвместно с държавите-членки и заинтересованите организации, би могла да разработи начини за своевременно информиране на водачите

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁴⁾ Становище относно „Сигурността на видовете транспорт“, CESE 1488/2005 от 12.12.2005 г., виж т. 3.10. ОВ С 65, 17.3.2006 г.

⁽⁵⁾ Становище относно „Управление на безопасността на пътните инфраструктури“, CESE 613/2007 от 26.4.2007 г., виж т. 4.8.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Бъдещо законодателство в областта на електронния достъп“

(2007/C 175/22)

В писмо от 26 февруари 2007 г., Европейската комисия възложи на Европейския икономически и социален комитет, в съответствие с член 262 на Договора за създаване на Европейската общност, да изготви становище относно „Бъдещо законодателство в областта на електронния достъп“.

Специализираната секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 7 май 2007 г. Докладчик: г-н HERNANDEZ BATALLER.

На 436-ата си пленарна сесия, проведена на 30 и 31 май 2007 г. (заседание на 30 май 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище със 136 гласа „за“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки (ще бъдат допълнени в последствие)

1.1 ЕИСК подкрепя проведените от Комисията действия във връзка с цифровия достъп и я приканва настоятелно да продължи по поетия път. При все това, предвид живия интерес към тази тема, си запазва правото да изготви допълнително становище.

1.2 ЕИСК смята, че Комисията следва да предприеме поредица от действия на ниво Общност, които да се изразяват в следното:

- укрепване на съществуващото законодателство, за да му се придаде консистентност и задължителна сила, с цел да се избегнат съществуващите понастоящем различия и несъответствия между държавите-членки, най-вече в областта на електронните комуникации (по-специално при универсалната услуга) и на обществените поръчки; също така подсилване на нормативната уредба посредством приемане на нови наднационални мерки на основание на членове 13 и 95 от ДЕО, които да гарантират изискванията за достъп като задължения на общественото обслужване;
- хоризонтално разширяване на цифровия достъп към останалите политики на Общността;
- приемане на необвързващи мерки по отношение на цифровия достъп с цел да се подобри качеството на живота на хората с увреждания и възрастните хора.

1.3 Участието на организациите на гражданското общество е от основно значение за провеждането на подходяща политика за цифров достъп чрез импулса, който те могат да дадат на съпътстващите мерки, например по отношение на правилата за поведение или съвместното регулиране.

1.4 Мерките за подкрепа следва да са насочени към области, които да улеснят достъпа на хората с увреждания и на възрастните хора до информационното общество и да ги въведат в използването на новите технологии като подходящо средство за тяхната социална интеграция, за избягване на изолирането им от света на цифровите технологии и за подобряване на качеството на живота им.

1.5 Публичните органи на държавите-членки, следвайки наднационални насоки, следва да приемат различни мерки в подкрепа на финансирането на участието на организациите на хора с увреждания и хора от третата възраст в света на цифровите технологии и за улесняване на достъпа до тях.

2. Въведение

2.1 Комисията е изпратила писмо на ЕИСК, в което приканва да се изготви проучвателно становище по отношение на „Бъдещо законодателство в областта на електронния достъп“, със специално внимание по отношение на възрастните хора.

Преодоляването на техническите пречки и трудности, с които се сблъскват хората с увреждания и други групи от населението, когато при равни други условия се опитват да получат достъп до информационното общество, е познато под наименованието „електронен достъп“. Това понятие е част от по-широката концепция за „електронно включване“, която се занимава с друг вид бариери от икономическо, географско и образователно естество.

2.2 Целта е най-вече да се определи вида на нормативния акт от вторично законодателство, въз основа на който ще се постигне целта на ЕС да се създаде едно общество, което включва всички в контекста на съвременния бърз икономически и социален растеж.

2.3 Очевидно е, че този нормативен проект е стъпил здраво върху основните правни текстове, които изразяват ценностите и принципите на ЕС, като например член 13 на ДЕО, както и специално споменатото участие на „всички негови граждани“ в демократичния живот и социалния напредък, споменати във втори и четвърти параграф на Договора за Конституция за Европа, както и в членове I-3-3, II-81 и II-86, наред с други разпоредби.

2.4 Също така, позициите и решения на институциите и органите на ЕС от значение в тази област вече представляват едно богато достижение на правото на ЕС, което въпреки разнородния си характер, допринася за постепенното формулиране на политиките на общността, с цел бъдещите актове да се справят активно с дискриминацията и да осигуряват електронен достъп. Такива са:

- В Резолюция на Съвета от 2.12.2002 г. относно „електронен достъп за хора с увреждания“ се приканва Комисията да се възползва от възможностите на информационното общество за хората с увреждания и в частност да започне премахване на бариерите от всякакъв вид.

— От своя страна Съветът по телекомуникации изрази необходимостта да се подобри електронният достъп в Европа ⁽¹⁾, а Съветът по Социални въпроси в Резолюцията относно електронния достъп от 2003 г. ⁽²⁾ настоячиво прикани държавите-членки да се вземат всички необходими мерки, които могат да доведат до създаването на отворено общество, основано на знанието и социалното включване, и достъпно за всички граждани.

2.4.1 През 2005 г. Комисията публикува съобщението „i-2010“ ⁽³⁾ с цел създаване на нова стратегическа рамка за европейско информационно общество. В последствие бе публикувано съобщение на Комисията относно електронния достъп ⁽⁴⁾, в което се предлагат съвкупност от политически инициативи за насърчване на електронния достъп.

2.4.2 По-конкретно съобщението относно електронния или цифров достъп излагаше три различни подхода към проблема:

— прокарване на налагането на изисквания за достъп при възлагането на обществени поръчки;

— гарантиране на сертифицирането на достъпа;

— по-добро прилагане на действащото законодателство.

След изтичане на две години от публикуването на съобщението на Комисията беше предвидено да се направи мониторинг с цел да се обмисли възможността за вземане на допълнителни мерки, в случай че такива бъдат сметнати за необходими.

2.4.3 Комитетът прие становище относно споменатото съобщение ⁽⁵⁾, в което бяха засегнати аспекти, свързани с хармонизираните стандарти и интероперативност, обществените поръчки, сертифициране и проверка от трети лица или самосертифициране, прилагане на законодателството, интеграция, достъп до Интернет, законодателство и нова стратегическа рамка за информационното общество.

2.5 Неотдавнашната Резолюция на Съвета от 22 март 2007 г. относно „Стратегия за сигурност на информационно общество в Европа“, в точка 6 гласи, че „особено внимание трябва да се отдели на потребителите със специфични потребности и на онези, които не са добре запознати с въпросите на мрежовата и информационната сигурност“, сред които са и възрастните хора и хората с увреждания.

⁽¹⁾ Резолюция на Съвета относно план за действие „e-Европа 2002: достъп до обществените Интернет страници и до тяхното съдържание“ ОВ С бр. 86, 10.4.2002 г.

⁽²⁾ Резолюция № 14892/02 на Съвета.

⁽³⁾ СОМ (2005) 229 окончателен. Становище на ЕИСК „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — i-2010: Европейско информационно общество за развитие и растеж“, ОВ С 110, 9.5.2006 г., стр. 83.

⁽⁴⁾ СОМ (2005) 425 окончателен.

⁽⁵⁾ Становище на ЕИСК CESE 404/2006, прието на пленарна сесия на 15.3.2006 г. (докладчик: г-н Cabra de Luna). ОВ С 110, 9.5.2006 г.

3. Общи коментари

3.1 ЕИСК приветства с голям интерес поканата на Комисията за изготвянето на настоящото проучвателно становище и посочва, че докато инициативите на Общността за подпомагане на включването в информационното общество би трябвало по принцип да се прилагат към всички в най-широк мащаб, все пак съществуват определени групи, които се нуждаят от специални грижи, за да се присъединят пълноценно към информационното общество, като например възрастните хора или хората с увреждания ⁽⁶⁾.

Освен това, предвид големия интерес към разглежданата в становището темата, ЕИСК си запазва възможността да изготви допълващо или допълнително становище.

3.1.1 Това е, освен това, в пълно съответствие с точка 8 от гореспомнатата Декларация на министрите от Рига ⁽⁷⁾, която гласи: „за да постигнем осезаем напредък с включването в информационното общество, разликата в средното използване на Интернет към настоящия момент от страна на гражданите на ЕС и възрастните хора, хората с увреждания, жените, хората с ниско ниво на образование, безработните и тези в „слабо развитите“ региони, би трябвало да се намали наполовина до 2010 г.“

Поради значимите политически и социални промени през последните години ЕИСК смята, че е приоритет предприемането на действия на Общността относно електронния достъп, за да се превърне достъпът до ИКТ в гражданско право в общественото обслужване.

Тези действия трябва да съчетават правен инструмент, който да подсили съществуващото законодателство, придружен от други мерки с незадължителен характер, като се има предвид добавената стойност на действия на ниво Общност.

ЕИСК подкрепя тези действия на Общността, тъй като:

— в социален план те допринасят за правата на гражданите, а в икономически план подобряват икономията от мащаба, функционирането на вътрешния пазар, конкурентоспособността в определен ключов сектор и иновациите.

— подчертава, че многообразието и фрагментарността на подходите на държавите-членки водят до определени проблеми, по-специално произтичащи от разликите при транспонирането на съществуващите директиви, което е необходимо да се изясни най-вече в областта на обществените поръчки или на универсалната услуга.

— всичко това не бива да накърнява възможно най-доброто прилагане на съпътстващите мерки, които ще бъдат приети.

⁽⁶⁾ Съгласно с т. 3.4 от становище на ЕИСК CESE 404/2006 „хората с увреждания представляват хетерогенна група. Също така следва да се посочи, че основните групи в затруднено положение, които изпитват трудности при достъпа до ИКТ са: хора с когнитивни и обучителни увреждания, хора със сензорни увреждания (глухи или с увреден слух, незрящи или с увредено зрение, незрящи глухи хора, хора с говорни увреждания) и хора с физически увреждания“. ОВ С 110, 9.5.2006 г.

⁽⁷⁾ В приетата на 11 юни 2006 г. в Рига декларация на министрите от ЕС за електронното включване в контекста на инициативата i-2010 бе потвърден политическият ангажимент за подобряване на електронното включване http://ec.europa.eu/information_society/events/ict_riga_decl_de.pdf

3.2 Що се отнася до правната база на нормативните актове, които регулират въпросите, свързани с електронния достъп, е желателно да се използва:

- от една страна, член 13 на ДЕО, който дава общи правомощия на Съвета за приемане на всякакъв вид актове на Общността, които се борят с дискриминацията.
- от друга страна, също трябва да се използва член 95 от ДЕО, тъй като това са въпроси, чиято цел е създаването и функционирането на вътрешния пазар и при които предложенията следва да се основават на висока степен на защита.

Всичко това не трябва да накърнява хоризонталния ефект на въпросите, свързани с електронния достъп.

3.2.1 За съжаление, тъй като Договорът за създаване на Конституция за Европа все още не е в сила, гореспоменатите актове не могат да се приемат съгласно член III-124-1, който разрешава на Съвета да приема решения с абсолютно мнозинство „след като получи съгласието на Европейския парламент“. Като се има предвид че член 13 от ДЕО, който е в сила към настоящия момент, разрешава на Съвета да приема подобни актове само с абсолютно мнозинство „след като получи съгласието на Европейския парламент“, ще бъде отнета възможността за отворен и демократичен дебат и по-голяма „леgitимност“ от тази, с която се ползват други актове на ЕС, приети чрез процедурата за съвместно взимане на решения.

3.2.2 Въпреки това, изрично регламентираната възможност Съветът да приема решения с единодушие, се оказва особено полезна, имайки предвид, че всички законодателни актове, за които става въпрос, трябва да уважават принципа на субсидиарността. Логично, абсолютната подкрепа от страна на правителствата на ЕС ще спомогне за по-ефективното участие на националните администрации в прилагането и развитието на национално ниво. Това ще означава, също така, че целите на мерките, които се прилагат, няма да се ограничават до премахване на съществуващите пречки в тази сфера, а активно ще допринасят за интеграцията, като по този начин проявят проактивността, каквато следва да имат действията на Общността съгласно членове 13 и 95 от ДЕО.

3.2.3 В този смисъл, подходящият вид нормативен акт е директива, поради голямата свобода на действие, която тя дава на държавите-членки относно това как да постигнат целите, поставени на наднационално ниво.

3.3 По отношение на конкретното съдържание на бъдещата нормативна рамка на общността, е особено важно да бъдат включени следните цели, като се прави разграничение между тези с по-общ и тези с по-специфичен обхват.

3.4 Като цели от общ характер би следвало да се разглеждат следните действия:

- а) увеличаването на интероперативността на ИКТ услугите, като се предлагат чрез общи стандарти и настройки, с цел европейските органи за стандартизация да вземат предвид достъпността, когато определят и прилагат тези стандарти.

— подсилване на разпоредбите за електронния достъп в директивите относно електронните комуникации, в духа на препоръките на INCOM (Група за включващи комуникации)⁽⁸⁾, като същевременно се насърчава електронния достъп в области като реформирането на директивата за аудиовизуалните услуги (телевизия без граници), както вече посочи Комитетът⁽⁹⁾, или директивата за авторските права в информационното общество, например.

- б) опростяването на достъпа до ИКТ мрежи, като се осигурява хардуер и инсталации в регионите на Европа, където има по-ограничен достъп до електронни услуги. Структурните фондове, Фондът за развитие на селските райони и наскоро създаденият Фонд за научни изследвания и развитие трябва да отделят съответните средства за социална интеграция, така че до 2010 г. 90 % от територията на ЕС да има достъп до ИКТ.

- в) Всички ИКТ продукти да могат да бъдат полезни за всички членове на обществото и да бъдат планирани и да функционират съобразено с общностите в най-неравномерно положение в обществото, в частност хората с увреждания и възрастните хора. За тази цел трябва да се поставят две нива на отговорност, които да се споделят между публичните органи и частния сектор.

3.4.1 От една страна, в зависимост от своята компетенция, властите на Общността и държавите-членки следва да определят обхвата на действие за предприятията, които работят в сферата на ИКТ, в рамките на вътрешния пазар, по-специално в области като стандартизацията и да следят за правилното им спазване.

3.4.2 В рамките на възможното тези изисквания следва да се прилагат върху общата търговска политика по такъв начин, че печалбата от достъпа да се усеща не само в Европа, а и в по-широк мащаб. Освен това трябва да се разработят етични кодекси, съгласно необходимостта на всяка една група в неравномерно положение, с цел да се създаде култура на корпоративна социална отговорност в тази сфера.

3.4.3 От друга страна, се оказва необходимо да се включат съответните участници в гражданското общество в сферата на технологичните нововъведения и разпространението на добри практики за достъп и използването на ИКТ чрез създаването на международни мрежи, които да свързват университетските изследователски центрове с тези на предприятията в сектора. Освен другите мерки трябва да се създадат годишни проекти, финансирани съвместно за тази цел от ЕС и националните администрации и да се стимулира култура на високи научни постижения, които да включват създаването на европейска награда за висококачествени нови технологии, които улесняват достъпа до електронни услуги.

⁽⁸⁾ Групата за включващи комуникации (INCOM) беше създадена през 2003 г. и се състои от представители на държавите-членки, телекомуникационни оператори, сдружения на потребители и ведомства по стандартизация.

⁽⁹⁾ Становище на ЕИСК CESE 486/2006 г. ОВ С 185, 8.8.2006 г.

3.5 Като цели със специфичен характер би следвало да се разглеждат следните:

- а) Да се разшири полето на приложение на Директивата за универсалната услуга, която включва достъп до платени обществени телефони, услуги при спешни случаи и информация за абонати, както и широкоспектърните технологии и мобилните телефони, за което ЕИСК призова многократно.
- б) Да се забрани на държавната администрация да използва ИКТ продукти и услуги, които не съответстват на законовата уредба относно достъп, а бъдещите нормативни актове на Общността за обществените поръчки задължително да включват разпоредби, регламентиращи достъпа.
- в) Да се хармонизират изискванията за достъп с цел да се използват IP мрежи, които включват услуги при спешни случаи и интерактивна цифрова телевизия.
- г) Отново приканва ⁽¹⁰⁾ държавите-членки да приемат Версия 2 на Насоките за достъп до мрежата в тяхната цялост и да ги инкорпорират в обществените интернет страници на държавите-членки.
- д) Да се разпространи използването на „инструменти на автора“, при положение че са в съответствие с версия 2 на гореспоменатите правила за достъп до мрежата.

4. Специфични забележки

4.1 Населението на възраст над 65 години нараства в сравнение с останалите възрастови групи в обществото. Ниската раждаемост и подобреното качество на живот, както и средна продължителност на живот на населението са основните фактори, които предизвикват това. С тази цел, председателствата на Съвета са включили застаряването на населението като точка, която трябва да бъде разгледана в общите програми на председателството.

4.2 В новото общество, в което живеят по-възрастни хора, съществуват елементи, които имат тенденцията да водят до самота, като например изчезването на големите родове, нарастването на семействата с един родител. Информационното общество предлага нови възможности за превъзможване на социалната изолация на възрастните хора, като лансира дейности, които намаляват съществуващата дигитална пропаст.

Това се забелязва особено ясно в областта на електронния достъп. Както се констатира в декларацията на министрите на Конференцията за електронно включване в Рига, приета с единодушие, едва 10 % от хората над 65 години, живеещи в Европа използват интернет.

4.3 Освен универсален достъп до Интернет, трябва да се предложат и социални политики в застъпващите се от

⁽¹⁰⁾ Становище на ЕИСК CESE 404/2006, точка 7.5.1: „ЕИСК отправя искане към държавите-членки да приемат, без изменения, Версия 2 на Насоките за достъп до мрежата (Web Accessibility Initiative Guidelines) и да включат изцяло тази Версия 2 във всички публикувани Интернет страници“. ОВ С 110, 9.5.2006 г.

различните политики сфери (съобразено с принципа на субсидиарността), с цел да се стимулира социалната интеграция на възрастните хора и хората с увреждания в информационното общество, за да се гарантира равнопоставеността им и да се подобри тяхното качество на живот, да се оптимизират услугите и да се стимулира тяхното участие в информационното общество, да се премахнат пречките за подготовка за използването на цифрови технологии и безплатен софтуер.

Улесняването на достъпа на възрастните хора и хората с увреждания до информационното общество може да стимулира интелектуалната дейност и да направи живота им по-удобен с предоставянето на услуги като например следните:

- безплатни консултации;
- доставка на документи до дома;
- индивидуални правни консултации и към центрове за възрастни хора и хора с увреждания;
- дейности за отдих и забавление;
- специализирани услуги за възрастни хора и връзка с регионални социални служби;
- виртуално обучение;
- ваканционни програми
- дистанционни медицински услуги по избор.

ЕИСК подчертава значимостта на ИКТ за насърчаване на участието на възрастните хора и хората с увреждания в икономическия и социален живот посредством техните представителни организации, за да се подобрят съществуващите условия в ЕС. Активната роля на участниците в организираното гражданско общество може да се окаже от голямо значение за области като съвместното регулиране, изготвянето на правила за поведение или корпоративната гражданска отговорност.

4.4 ЕИСК смята, че трябва да се предприемат подкрепящи мерки по проектите и действията, които да улесняват достъпа на хората с увреждания и на възрастните хора до информационното общество и да ги въведат в използването на новите технологии, като подходящо средство за тяхната социална интеграция, за избягване на изолацията им от света на цифровите технологии и за подобряване на качеството на живота им. Тези мерки биха включили:

- създаване и развиване на цифрови мрежи, които да спомогнат системите за управление на различните органи и сдружения да станат по-ефективни и професионални. Тези мрежи следва да разполагат с подходящите средства и да отговарят на нуждите на различните общности от възрастни хора и хора с увреждания;

— осъществяване на пилотни проекти въз основа на приложения и инструменти, които да допринесат за насърчаване на активния и самостоятелен живот на хората с увреждания и на възрастните хора посредством приобщаването им към информационното общество.

4.5 Икономическото, социалното и териториалното сближаване може да се подсили като се приложат Принципите на Обединените нации в полза на хората от третата възраст в политиките, които развива ЕС, насърчвайки подходящия достъп до образователни програми.

4.6 В прегледа на „новия подход“, който следва да извърши Комисията, когато изготвя новите законови актове, трябва да се

вземат предвид нуждите на по-възрастните хора с цел да улесни предлагането на услуги чрез продуктите, които се разработват. В същото време, органите, отговарящи за стандартизацията и индустрията трябва да имат тези факти предвид в своите сфери на действие.

4.7 От гледна точка на опазването на околната среда съществува възможност за увеличаване на използването на цифровите технологии с цел намаляване на необходимите пътувания за получаване на определени услуги на място. Комисията следва да проучи тази възможност, за да предложи на наднационално равнище по-амбициозни бъдещи мерки за електронен достъп.

Брюксел, 30 май 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS
