

# Официален вестник

# C 10

## на Европейския съюз

Година 51

Издание на български език

### Информация и известия

15 януари 2008 г.

Известие №	Съдържание	Страница
	I Резолуции, препоръки и становища	
	РЕЗОЛЮЦИИ	
	<b>Европейски икономически и социален комитет</b>	
	<b>На 438-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 септември 2007 г.</b>	
2008/C 10/01	Резолюция на Европейския икономически и социален комитет относно „Природните бедствия“ .....	1
	III Подготвителни актове	
	ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ	
	<b>На 438-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 септември 2007 г.</b>	
2008/C 10/02	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга за подобряване на ефективността на принудителното изпълнение на съдебните решения в Европейския съюз: налагане на запор върху банкови сметки“ COM(2006) 618 окончателен .....	2
2008/C 10/03	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Опростяване на регулаторната среда в машиностроителния сектор“ .....	8
2008/C 10/04	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Съвета — Конкурентна нормативна рамка за автомобилостроенето през 21-ви век — Позиция на Комисията относно окончателния доклад на групата на високо равнище „CARS 21“ — Принос към стратегията на ЕС за икономически растеж и заетост“ COM(2007) 22 окончателен .....	15
2008/C 10/05	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета относно защитните конструкции при преобръщане на селскостопанските или горските колесни трактори“ (кодифицирана версия) COM(2007) 310 окончателен — 2007/0107 (COD) .....	21



Цена: 22 EUR

(Продължава на вътрешната корица)

2008/C 10/06	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета относно теглително-прикачното устройство и устройството за заден ход на колесни селскостопански или горски трактори“ (кодифицирана версия) COM(2007) 319 окончателен — 2007/0117 (COD) .....	21
2008/C 10/07	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета относно задължителните регистрационни табели и обозначения на моторни превозни средства и техните ремаркета, тяхното разположение и метод на закрепване“ (кодифицирана версия) COM(2007) 344 окончателен — 2007/0119 (COD) .....	22
2008/C 10/08	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията — План за действие за енергийната ефективност: осъществяване на потенциала“ COM(2006) 545 окончателен .....	22
2008/C 10/09	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета относно летишните такси“ COM(2006) 820 окончателен — 2007/0013 (COD) .....	35
2008/C 10/10	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент: Устойчиво производство на електроенергия от изкопаеми горива: към постигане на почти нулеви емисии от въглицата след 2020 г.“ COM(2006) 843 окончателен .....	39
2008/C 10/11	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно общи правила за достъп до пазара на услуги, извършвани с автобуси (преработен вариант)“ COM(2007) 264 окончателен — 2007/0097 (COD) .....	44
2008/C 10/12	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета относно защитата на околната среда чрез наказателното право“ COM(2007) 51 окончателен — 2007/0022 (COD) .....	47
2008/C 10/13	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и Съвета относно установяване на процедура на Общността за определяне на допустимите стойности на остатъчни количества от фармакологично активни субстанции в храните от животински произход и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 2377/90“ COM(2007) 194 окончателен — 2007/0064 (COD) .....	51
2008/C 10/14	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Съвета относно установяването на рамка на Общността за събирането, управлението и използването на данните в сектор „рибарство“ и подкрепата за научни консултации във връзка с Общата политика в областта на рибарството“ COM(2007) 196 окончателен — 2007/0070 (CNS) .....	53
2008/C 10/15	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 96/22/ЕО на Съвета относно забрана на употребата на определени субстанции с хормонално или тиреостатично действие и на бета-агонисти в животновъдството“ COM(2007) 292 окончателен — 2007/0102 (COD) .....	57
2008/C 10/16	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1924/2006 относно твърденията за хранителната и здравословната стойност на храни“ COM(2007) 368 окончателен — 2007/0128 (COD) .....	58
2008/C 10/17	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Интеграция на световния пазар и възлагане на дейности на външни изпълнители. Как да се справим с новите предизвикателства“ .....	59
2008/C 10/18	Становище на Европейския икономически и социален комитет „Правата на пациента“ .....	67
2008/C 10/19	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Насърчаване на устойчива производителност на труда в Европа“ .....	72



2008/С 10/20	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Хармонизирани индикатори за уврежданията като инструмент за мониторинг на европейските политики“ .....	80
2008/С 10/21	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент и Европейския икономически и социален комитет — Към по-ефективно използване на данъчните стимули за научноизследователска и развойна дейност (НИРД)“ COM(2006) 728 окончателен .....	83
2008/С 10/22	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Икономиката на ЕС: преглед 2006 г. — Засилване на еврозоната: основните приоритети на политиката“ COM(2006) 714 окончателен — SEC(2006) 1490 .....	88
2008/С 10/23	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Икономическите и социални последици от развитието на финансовите пазари“ .....	96
2008/С 10/24	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Икономически политики, които благоприятстват европейската индустриална стратегия“ .....	106
2008/С 10/25	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно: — „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент и Европейския икономически и социален комитет: координиране на разпоредбите на държавите-членки в сферата на прякото данъчно облагане в рамките на вътрешния пазар“ — „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент и Европейския икономически и социален комитет: данъчно третиране на загуби при трансгранични случаи“ и — „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент и Европейския икономически и социален комитет: облагане на изхода и необходимост от координиране на данъчните политики на държавите-членки“ COM(2006) 823 окончателен, — COM(2006) 824 окончателен — SEC(2006) 1690 — COM(2006) 825 окончателен .....	113

## I

(Резолюции, препоръки и становища)

## РЕЗОЛЮЦИИ

## ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

НА 438-АТА СИ ПЛЕНАРНА СЕСИЯ, ПРОВЕДЕНА НА 26 И 27 СЕПТЕМВРИ 2007 Г.

Резолюция на Европейския икономически и социален комитет относно „Природните бедствия“

(2008/С 10/01)

По време на заседанието на Бюрото си от 25 септември 2007 г. Европейският икономически и социален комитет реши да изрази прискърбието си по повод на тежките пожари, избухнали праз м. август в Гърция, както и солидарността си с пострадалите и с гражданското общество.

По време на пленарната си сесия, проведена на 26 и 27 септември 2007 г. (заседание от 26 септември), Европейският икономически и социален комитет прие настоящата резолюция със 192 гласа „за“ и 1 глас „въздържал се“.

Вследствие на различни природни бедствия, засегнали редица държави-членки, Комитетът обсъди необходимостта да се осигурят достатъчно средства на съществуващия европейски механизъм за гражданска защита за осъществяване на координацията на действията при бедствия в Европа и извън територията ѝ.

Предвид случилото се Комитетът държи отново да изрази позицията, приета в становище CESE 1491/2005 (NAT/283), и специално приканва Комисията да гарантира ефективна намеса чрез Механизма за гражданска защита на Общността, конкретизирана в следните действия:

1. да се изисква изпълнението на стандартите на Общността за гражданска защита от всички държави-членки посредством подходящ законодателен механизъм;

2. да се осигурят на механизма на Общността следните инструменти:

- сателитна система за комуникация,
- собствени екипи за оказване на помощ,
- средства за идентифициране на наличния персонал и материали на ЕС,
- регионализация на оперативните бази и пълна координация между тях,
- подходящо техническо обучение на екипите.

3. да се приемат европейски изисквания за гражданска и наказателна отговорност, които да позволяват преследването и наказването на причинителите на такива бедствия.

Брюксел, 26 септември 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

## III

(Подготвителни актове)

**ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ****НА 438-АТА СИ ПЛЕНАРНА СЕСИЯ, ПРОВЕДЕНА НА 26 И 27 СЕПТЕМВРИ 2007 Г.**

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга за подобряване на ефективността на принудителното изпълнение на съдебните решения в Европейския съюз: налагане на заповед за блокиране на банкови сметки“**

СОМ(2006) 618 окончателен

(2008/С 10/02)

На 24 октомври 2006 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложението горе-поставено.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 18 юли 2007 г. (докладчик: г-н Pegado Liz).

На 438-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 септември 2007 г. (заседание от 26 септември), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище със 131 гласа „за“, 1 глас „против“ и 6 гласа „въздържал се“.

**1. Обобщение**

1.1. С настоящата Зелена книга и като продължение на редица инициативи, целящи създаването на европейско правно пространство, Комисията дава ход на консултации относно възможността за създаване на общностен законодателен инструмент, който да направи по-ефективно принудителното изпълнение на парични вземания, като се гарантира, че определени суми в банковите сметки на длъжници във всяка държава-членка се замразяват в самото начало на съдебното производство.

1.2. Въз основа на настоящата Зелена книга, която не може да бъде разглеждана, без да се прочете и анализира приложеният към нея Работен документ <sup>(1)</sup> и поръчаното изследване, на което тя се опира, изглежда, че Комисията предвижда предложението за регламент с незадължителен характер, определящ правния режим за европейска мярка за налагане на заповед за блокиране на банкови сметки, независимо от естеството на дълга и статута на страните участници. Налице са обаче някои концептуални несъответствия при определянето на обективния и субективен обхват на мярката, а преводите на документа на Комисията на някои езици са недотам надеждни.

1.3. Не е правено проучване на въздействието на подобна мярка, а в сравнително-правните изследвания, на които се опира, се разглеждат едва 15 от 27-те държави-членки на ЕС. При подобни обстоятелства Комитетът, макар да споделя опасенията на Комисията, не счита, че необходимостта от подобна мярка е безспорно доказана по отношение на субсидиарността и пропорционалността: подобен резултат би могъл да се постигне по удовлетворителен начин просто чрез изменение на две от разпоредбите на Регламента Брюксел I.

<sup>(1)</sup> SEC(2006) 1341.

1.4. Също така Комитетът не намира логично основание за ограничаването на обхвата на подобна инициатива до обезпечителен запор на парични суми, внесени в банкови сметки. Комитетът предлага нейният обхват да бъде разширен и до друго движимо имущество на длъжника и, след въвеждане на необходимите промени, налагане на запор след издаване на изпълнително основание. Освен това Комитетът счита за изключително важно тази мярка същевременно да бъде придружена от инициатива за прозрачност на банковите сметки, за задължения за предоставяне на информация и за необходимите правила за поверителност и защита на данните.

1.5. Комитетът изразява съгласие с Комисията, че ако въвеждането на подобна мярка се сметне за абсолютно необходимо, подходящият инструмент би бил регламент с незадължителен характер за замразяване на банковите сметки на длъжника в държави-членки, различни от местожителството или седалището на кредитора.

1.6. На тази основа, и за да изпълни напълно искането на Комисията за становище, Комитетът предлага подробни препоръки от техническо и правно естество, за да определи най-подходящия според него режим за инициативата, особено що се отнася до юрисдикцията на съда; условията, при които може да се постанови мярката; ограниченията за подлежащите на изземване суми, изключенията, гаранциите за защита на длъжника и трети страни — титуляри на общи сметки, с които имат право да се разпореждат само всички сътитуляри заедно и на съвместни сметки, при които всички сътитуляри са солидарни длъжници; обжалванията и сроковете; системата за съдебните разноски; задълженията и отговорностите на банките, в които са открити въпросните сметки и правилата на националното и международното частно право, които също могат да са приложими.

## 2. Основно съдържание на Зелената книга

2.1. С настоящата Зелена книга Комисията поставя началото на консултация със заинтересованите страни относно начина за подобряване на принудителното изпълнение на парични вземания. Тя предлага да се създаде европейска система за налагане на запор върху банкови сметки като възможно решение.

2.2. Комисията започва с установяване на съществуващите проблеми, свързани с принудителното изпълнение при гражданските дела в европейското правно пространство, в резултат на разпокъсаността на националните разпоредби в тази област, и признава, че Регламент (ЕО) 44/2001 (Брюксел I) <sup>(2)</sup> „не гарантира, че обезпечителна мярка, като запор върху банкови сметки, получена *ex parte*, се признава и изпълнява в държава-членка, различна от тази, в която е била наложена.“

2.3. Според Комисията, този недостатък може потенциално да наруши конкуренцията между предприятията, в зависимост от ефективността на съдебните системи на страните, в които въпросните предприятия упражняват дейност. Това може да се окаже препятствие за нормалното функциониране на вътрешния пазар, изискващо еднаква ефективност и темп на събиране на паричните вземания.

2.4. По тази причина Комисията представя предложение за създаване на „Европейска мярка за налагане на запор върху банкови сметки, която би гарантирала на кредитора получаването на дължимата му или искана от него парична сума чрез възпрепятстване на изтеглянето или прехвърлянето на средства, държани от длъжника му в една или няколко банкови сметки на територията на Европейския съюз“ и предлага подробен анализ на възможна правна рамка за това предложение, чиито параметри излага под формата на 23 въпроса.

## 3. Контекст на инициативата

3.1. Тази инициатива основателно се вписва в по-широкия кръг от мерки, приети от Комисията, с похвалната цел за създаване на европейско правно пространство, осигуряващо правна подкрепа за пълното

<sup>(2)</sup> Регламент (ЕО) № 44/2001 на Съвета от 22 декември 2000 г. относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела (Брюксел I), в ОВ L 12 от 16.1.2001 г. Становището на ЕИСК по този въпрос бе изготвено от г-н Malosse (CES 233/2000 от 1 март 2000 г., ОВ C 117 от 26.4.2000 г.).

изграждане на вътрешния пазар <sup>(3)</sup>, особено след преобразуването на Брюкселската конвенция в Регламент на Общността <sup>(4)</sup> и приемането на Регламента за въвеждане на европейско изпълнително основание <sup>(5)</sup>.

3.2. Има известна доза истина в практическите бележки на Комисията относно проблемите, свързани с изпълнението на съдебните решения в различните европейски страни и относно разликите в разпоредбите, регламентиращи тези решения, в резултат на липсата на хармонизация на равнище ЕС на процеса на принудително изпълнение, водещо до последици, които тя основателно е поставила на преден план <sup>(6)</sup>. Трябва да се изтъкне също така, че тези последици могат само да се задълбочат след неотдавнашното присъединяване на 12 нови държави-членки. В Зелената книга, обаче, Комисията пропуска да направи изключително важния преглед на своята инициатива по отношение на принципите на субсидиарност и пропорционалност.

3.3. Може да се каже, че същият резултат, или резултат с подобен ефект, би могъл да се постигне просто чрез изменение на една или две разпоредби в Регламент Брюксел I (по-специално член 31 и член 47), като се разшири обхватът му при запазване на съществуващата система. Това щеше да създаде очевидни ползи по отношение на опростяването <sup>(7)</sup>.

<sup>(3)</sup> Някои от тях са следните:

- Съобщение на Комисията относно „План за действие за достъп на потребителите до правосъдие и уреждане на потребителски спорове на вътрешния пазар“, 14 февруари 1996 г. (COM(96) 13 окончателен).
- Съобщение на Комисията относно „Към по-голяма ефективност при получаване и изпълнение на съдебни решения в Европейския съюз“ (COM(97) 609 окончателен в ОВ С 33 от 31.1.1998 г.).
- Зелена книга за достъпа на потребителите до правосъдие и уреждането на потребителски спорове на единния пазар (COM(93) 576 окончателен).
- Зелена книга за алтернативно уреждане на спорове в гражданското и търговско право (COM(2002) 196 окончателен, от 19.4.2002 г.).
- Препоръка на Комисията от 12 май 1995 г. относно периодите за плащане при търговски сделки и свързаното с нея съобщение на Комисията в ОВ L 127 от 10.6.1995 г. и съответно ОВ С 144, от 10.6.1995 г.
- Директива 98/27/ЕО от 19 май 1998 г. относно изсковите за преустановяване на нарушения, с цел защита на интересите на потребителите, в ОВ L 166 от 11.6.1998 г.
- Директива 2000/35/ЕО от 29 юни 2000 г. относно борбата със забавяне на плащане по търговските сделки, в ОВ L 200 от 8.8.2000 г.
- Регламент (ЕО) № 44/2001 на Съвета от 22 декември 2000 г. относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела (Брюксел I), в ОВ L 12 от 16.1.2001 г. Докладчик за становището на ЕИСК по този въпрос бе г-н Malosse (CES 233/2000 от 1 март 2000 г., в ОВ С 117 от 26.4.2000 г.).
- Регламент (ЕО) № 805/2004 от 21 април 2004 г., за въвеждане на европейско изпълнително основание при безспорни вземания, в ОВ L 143 от 30.4.2004 г. Докладчик за становището на ЕИСК по този въпрос бе г-н Ravoet (CESE 1348/2002, 11 декември 2002 г., в ОВ С 85 от 8.4.2003 г.).
- Регламент на Съвета (ЕО) № 1206/2001 от 28 май 2001 г. относно сътрудничеството между съдилища на държавите-членки при събирането на доказателства по граждански или търговски дела, в ОВ L 174, 27.6.2001 г. Докладчик за становището на ЕИСК по този въпрос бе г-н Hernandez Bataller (CESE 228/2001, 28 февруари 2001 г., в ОВ С 139 от 11.5.2001 г.).
- Програма с мерки за изпълнение на принципа на взаимно признаване на решенията по граждански и търговски дела (ОВ С 12 от 15.1.2001 г.).
- Регламент на Съвета (ЕО) № 1346/2000 от 29 май 2000 г. относно производството по несъстоятелност (ОВ L 160, 30.6.2000 г.) Докладчик за становището на ЕИСК по този въпрос бе г-н Ravoet (CESE 79/2001, 26 януари 2001 г., в ОВ С 75 от 15.3.2000 г.).
- Регламент на Съвета (ЕО) № 1347/2000 от 29 май 2000 г. относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по семейни въпроси и по въпроси за родителска отговорност за общи деца, *nak tal.* Докладчик за становището на ЕИСК по този въпрос бе г-н Braghin (CES 940/1999 от 20 октомври 1999 г., в ОВ С 368, от 20.12.1999 г.).
- Регламент на Съвета (ЕО) № 1348/2000 от 29 май 2000 г. за връчване на съдебни и извънсъдебни документи по граждански или търговски дела в държавите-членки; *nak tal.* Докладчик за становището на ЕИСК по този въпрос бе г-н Hernandez Bataller (CESE 947/1999, 21 октомври 1999 г., в ОВ С 368 от 20.12.1999 г.).
- Решение на Съвета от 28 май 2001 г. за създаване на Европейска правна мрежа по граждански и търговски дела, (ОВ L 174 от 27.6.2001 г.). Докладчик за становището на ЕИСК по този въпрос бе г-н Retureau (CESE 227/2001 от 28 февруари 2001 г., ОВ С 139 от 11.5.2001 г.).
- Регламент (ЕО) № 1896/2006 от 12 декември 2006 г. (ОВ L 399 от 30.12.2006 г.) за създаване на процедура за европейска заповед за плащане. Докладчик за становището на ЕИСК относно проекторегламента (COM(2004) 173 окончателен, 19.3.2004 г.) бе г-н Pegado Liz (CESE 133/2005 от 22.2.2005 г., в ОВ С 221 от 8.9.2005 г.).
- Предложение за Регламент за създаване на европейска процедура за малки иски (COM(2005) 87 окончателен от 15.3.2005 г.). Докладчик за становището на ЕИСК по този въпрос бе г-н Pegado Liz (CESE 243/2006 от 14.2.2006 г.).

<sup>(4)</sup> Регламент (ЕО) № 44/2001 от 22.12.2000 г. Докладчик за становището на ЕИСК бе г-н Malosse (ОВ С 117 от 6.4.2000 г.).

<sup>(5)</sup> Регламент (ЕО) № 805/2004 от 21.4.2004 г., въз основа на предложението COM(2002) 159 окончателен, 27.8.2002 г. Становище на ЕИСК CESE 1348/2002 от 11 декември 2002 г., докладчик: г-н Ravoet (ОВ С 85 от 8.4.2003 г.).

<sup>(6)</sup> По-специално в съобщението на Комисията, озаглавено „Към по-висока ефективност при получаване и изпълнение на съдебните решения в Европейския съюз“ (ОВ С 33 от 31.1.1998 г.).

<sup>(7)</sup> Текстът на тези два члена е много общ и поради това следва да се възприеме тълкувание, произтичащо от прецедентното право и по-конкретно от делото Denilauer (Решение С-125/79 от 21.5.1980 г., стр. 1553) по отношение на член 31. Въпросите, свързани със сроковете, механизмите за екзекутура, условията за сълопроизводство при дадено дело (необходимостта от доказване на „*fumus bonus iuris*“ и „*periculum in mora*“), средствата/гаранциите на защитата и сумата, върху която може да бъде наложен заповор/освобождаването от заповор могат да бъдат предмет на двата упоменати по-горе члена, като по този начин се разшири обхвата на мярката и се изпълнят целите, залегнали в предложението на Комисията.

3.4. Комисията все още не е провела предварителна оценка на въздействието, която следва да вземе под внимание анализа на ситуацията не само в 15-те държави-членки от проучването, на което се опира Зелената книга<sup>(8)</sup>, но и във всички настоящи държави-членки. Тя трябва да се придружава от реална оценка на мерките, които имат за цел да осигурят по-голяма прозрачност по отношение на активите на длъжниците и изключително важния достъп до информация за техните банкови сметки (при спазване на защитата на банковата тайна), тъй като само при отчитане на всички тези фактори може да се направи правилна оценка на инициативата по отношение на (а) необходимостта от нейното съществуване; (б) нейния обхват и (в) основанието за нея.

#### 4. Общи бележки

4.1. Комитетът е разделил бележките си в две категории:

- а) общи бележки по съществени въпроси относно естеството и обхвата на мярката и
- б) специфични бележки по процедурни въпроси.

#### 4.2. Предварителен въпрос: термини и понятия

4.2.1. Тъй като Зелената книга сигурно ще бъде последвана от правен инструмент (вероятно под формата на регламент на Общността), термините, използвани за определяне на понятията, които ще определят естеството на последващия процедурен ред, следва да бъдат изключително строго дефинирани и технически и правно прецизирани на всеки от езиките на Общността.

4.2.2. При настоящата ситуация поне в пет от езиковите версии<sup>(9)</sup> използваните от Комисията термини за установяване на вида на планираната мярка са двусмислени и не непременно равнозначни. Това би могло да доведе до техническо и правно объркване по отношение на правния характер на мярката. Ето защо Комисията следва да действа бързо, за да осигури точността на преводите и да избегне пораждането на несигурност единствено поради използването на неточна терминология<sup>(10)</sup>.

<sup>(8)</sup> За да бъде разбрано по-добре съдържанието на Зелената книга, трябва да се вземе предвид не само Работният документ на Комисията (SEC (2006) 1341) от 24.10.2006 г., но и Проучване № JAI/A3/2002/02, в актуализираната му версия от 18.2.2004 г. от проф. д-р. Burkhard Hess, директор на Института за сравнително и частно международно право към Университета в Хайделберг, което може да бъде открито на адрес: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/civil/studies/doc\\_civil\\_studies\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm)

<sup>(9)</sup> Онези, с които докладчикът е най-запознат. За съжаление той не владее останалите 15.

<sup>(10)</sup> Английският термин „attachment“ (запор), дори в техническия/правния му смисъл, е двусмислен, тъй като може да се отнася до това, което на португалски език се нарича „penhora“ или „arresto“. Дори на английски език, предвид правния характер на мярката, шеше да е по-добре да се използва терминът „arrestment“ или „freezing order“, за да се направи разграничение между настоящата концепция и тази на „garnishment“. Освен това, единствено италианският превод — „sequestro conservativo“ — изразява точно превантивния и ограничителен характер на мярката; френският термин „saisie“, с уточнението, че може да означава „присъден от съд по съкратена процедура“, отговаря на изискването; испанският термин „embargo“ изглежда недостъпно точен за изразяване на целта на мярката. **При всички положения на португалски език употребата на думата „penhora“ е напълно погрешна и следва да се замени с „arresto“.**

4.2.3. От анализа на предложените условия (необходимостта от доказване на „*fuitus boni iuris*“ и „*periculum in mora*“) и цел (замразяване или блокиране на внесени в банкови сметки суми до произнасяне на окончателното съдебно решение и принудително изпълнение при гражданското производство за възстановяване на парични активи, очевидно при съдебни производства от граждански или търговски характер, а не при наказателно производство), може основателно да се заключи, че това е **обезпечителна мярка под формата на обезпечителен запор.**

#### 4.3. Обхват на мярката<sup>(11)</sup>

4.3.1. Комитетът поставя под въпрос и ограничението на обхвата на защитната мярка до „банкови сметки“.

4.3.2. Запорът върху парични активи, който по необходимост трябва да е универсален, следва да се прилага спрямо всички активи на длъжника до установената в изпълнителното основание сума за запориране. Обезпечителна мярка, подобна на предложената, би могла да е насочена към евентуално налагане на запор на други активи на длъжника, включително дългови ценни книжа, акции, облигации с фиксирана лихва и други права и искове спрямо трети страни, а не само пари, депозирани в определени банкови сметки или сметки в други видове финансови институции. Няма причина да се приеме, че ще е прекалено сложно да се разшири обхватът на мярката, така че да обхване най-малкото движимото имущество, което не е необходимо да бъде регистрирано, както и паричните искове на длъжника (включително акции, облигации с фиксирана лихва, приходи от наеми и други приходи, парични средства дължими от трети страни и др.), тоест движимо имущество, пряко свързано с банкова сметка.

4.3.3. Също така изглежда необосновано да се ограничава обхватът на общността инструмент единствено до обезпечителния запор на банкови сметки: той би могъл ползотворно да се разшири, с необходимите за това промени, така че да обхваща и запор на същите активи, след издаването на изпълнително основание, като се има предвид, че и в този случай могат да са налице същите трудности по отношение на запора и изчезването на стоки (които служат като основание за мярката).

4.3.4. Ето защо Комисията следва да направи надлежна оценка и да обоснове стойността и разходите за мярка, която обхваща единствено обезпечителния запор на пари в банковите сметки на длъжника.

#### 4.4. Етап, на който може да се подаде искане за налагане на мярка за запор

4.4.1. Въпросът за етапа, на който може да се подаде искане за налагане на обезпечителна мярка, автоматично се решава от самото й естество, както е описано по-горе. Съгласно добрата юридическа практика, искането за налагане на обезпечителна мярка следва да може да се подаде по всяко време в съответното съдопроизводство, и по-специално преди началото на главния иск, като подготвителна и превантивна процедура, тъй като именно на този етап от нея ще има най-голяма практическа полза.

<sup>(11)</sup> Според Комитета тази мярка следва да се прилага само по отношение на дълговете на граждани и търговските дългове.



4.4.2. Трябва ясно да се отчитат очевидните характеристики на режима, в зависимост от това дали обезпечителната мярка е приложена преди да започне подаването на главния иск или е получено решение, потвърждаващо иска, преди или по време на производство за принудително изпълнение, или пък дали е даден ход на обжалване пред по-висша инстанция срещу изпълнителното основание, издадено на първа инстанция или накрая, когато изпълнителният акт няма характер на съдебно разпореждане (писмо, запис на заповед, чек или друг акт с изпълнителна сила).

#### 4.5. Юрисдикция на съда

4.5.1. До определена степен, въпросът за юрисдикцията на съда, който да разгледа и наложи обезпечителната мярка, също се решава от горепосоченото. Съдът, който има юрисдикция, очевидно е онзи, който отговаря за основното дело, от момента, в който е внесен искът/е започнало изпълнението на разпореждането.

4.5.2. Но съдът на страната, в която са открити банковите сметки, **също** следва да има юрисдикция, ако мярката се изисква **преди** да бъде внесен искът да е започнало изпълнението на разпореждането. В този случай обаче трябва да се гарантира, че веднага след като бъде подаден главният иск/изпълнителното основание, отговорността за наложената обезпечителна мярка се прехвърля на съда, който има юрисдикция по основното съдебно производство. Дори ако попадне под друга национална юрисдикция, тамошният съд следва да приеме това, без да изисква процедура на признаване (<sup>12</sup>).

#### 4.6. Условия за налагане на мярката

4.6.1. Естеството на разпореждането налага да се осигури съблюдуване на **условията**, които Комисията съвсем точно определя в точка 3.2 на Зелената книга — „*fumus boni iuris*“ и „*periculum in mora*“. Въпреки това, ако вече е издадено разпореждане на съда или друг тип изпълнително основание, ще се изисква единствено доказателство за „*periculum in mora*“, или с други думи — за належаща нужда от мярката за запор.

4.6.2. Допълнително условие за налагане на такава мярка би могло да бъде доказателство, че кредиторът е положил разумни усилия да си върне дълга със съгласието на длъжника и без да прибегва до съдебни процедури.

4.6.3. Отсъствието на изискване за **предварително изслушване** на длъжника е изключително важно за ефективността на мярката. Но това може да върви успоредно с **внасянето на гаранция, чийто размер се определя от съдията**, която е достатъчна, за да покрие евентуална загуба или щета, ако мярката бъде отхвърлена в основното производство или при обжалване (ако то няма суспензивно действие), при условие че мярката се постановява преди да е налице или да бъде получено окончателно съдебно разпореждане.

#### 4.7. Размер на обезпечителната сума и изключения

4.7.1. Сумата, която трябва да бъде обезпечена от мярката, не трябва да надвишава предполагаемата дължима и невъзстановена

сума, плюс сумата на лихвата за просрочено плащане (независимо дали е по договор или по закон), начислена до момента, в който се прилага изпълнителното основание.

4.7.2. В контекста на обезпечителното производство, което неизбежно е временно, и предвид сериозността на замразяването на суми в банкови сметки, Комитетът не счита за законосъобразно да се включват каквито и да било други суми, по-конкретно за покриване на плащания по бъдещи лихви, адвокатски хонорари, банкови такси, съдебни разноски и др.

4.7.3. Комитетът съзнава, че прилагането на този режим би могло да породи допълнителни разходи за банките. Той обаче не смята за законосъобразно тези разходи да бъдат включени в сумите, които ще бъдат замразени във всички банкови сметки на предполагаемия длъжник. Редът за банковите такси и за тяхното възстановяване от кредиторите, използващи тази процедура следва да се определи от националното законодателство. Тези такси следва да се добавят към споразумението за поемане на съдебните разноски, които ще бъдат определени в края на делото.

4.7.4. Общностният инструмент следва също така да зададе параметрите, определящи изключенията по отношение на изпълнението, за да позволят на длъжника (ако длъжникът е физическо, а не юридическо лице) да удовлетворява основните си потребности и тези на семейството си, които, ако е постановено изпълнително основание, може да бъдат застрашени.

4.7.5. След като бъде наложена обезпечителната мярка, банката следва да уведоми съда за всички ограничения за спазването на основанието за запор, в зависимост от вида на сметката на длъжника (разплащателна сметка, спестовна сметка, ипотечна сметка и др.), вида на дохода или приходите, внасяни в нея (надници, хонорари, заплати, пенсии и анюитети, социални осигуровки и др.) и вида на свързаните със сметката разходи (ипотека, изплащане на автомобил, наем, потребителски кредит, изхранване на семейството и др.), в съответствие със законодателството на страната, в която е открита банковата сметка и доколкото банката притежава подобна информация.

#### 4.8. Сметки на трети страни

4.8.1. Аналогично, изглежда, че няма основание за разширяване на обхвата на обезпечителната мярка, така че да покрива банкови сметки, открити на името на трети страни. Когато не е възможно да се установи с точност каква част от парите в сметката принадлежат на длъжника, следва да се приеме, че всеки титуляр на сметката има равен дял.

4.8.2. Освен това е недопустимо няколко сметки да бъдат запорирани, за да се осигури покритие за една и съща сума, макар действително да няма лесно решение, когато сметките са открити в различни страни: от всеки съд със съответната юрисдикция може да бъде поискано да наложи мярка, без да се знае, че същата мярка е била поискана и на друго място. Проблемът ще продължи да съществува, докато всички производства не бъдат управлявани централно от съда, който има юрисдикцията да гледа главното дело.

(<sup>12</sup>) Вж. Решение на Съда на ЕО по делото Van Uden Maritime B.V. от 17.11.1998 г. — Дело C-391/95 (European Court Reports 1998 г., стр. I-07091).

4.8.3. Поради тази причина изглежда препоръчително, в съответствие с настоящата инициатива, да се определят ясни **задължения за предоставяне на информация** от страната, която подава заявление за запор и от банките, които са предмет на обезпечителната мярка, както и задължение на банките и съдилищата в различните държави-членки да си сътрудничат, при пълно зачитане на правилата за поверителност, защита на данните и банкова тайна, както основателно се посочва в изследването, на което се опира Зелената книга.

4.8.4. Може да се запише, например, че запорираните суми се намаляват *ex-post* и в рамките на определен кратък срок, веднага щом бъде получена информацията от различните банки, ако става дума за повече от една.

#### 4.9. Гаранции за защита на длъжника

4.9.1 Изключително важно е да се гарантира защитата на длъжника, като му/й се осигурят **средства за оспорване на изпълнителното основание в разумен срок** — който Комитетът предлага да бъде най-малко 20 календарни дни — за да покаже, че:

- а) дългът не съществува, изцяло или отчасти;
- б) липсва „*periculum in mora*“;
- в) запорираната сума е неточна;
- г) удовлетворяването на жизненоважните потребности на длъжника или тези на неговото/нейното семейство (ако става въпрос за физическо лице) е застрашено от мярката.

4.9.2. За тази цел трябва да се предвиди възможност длъжникът да бъде уведомен от съда, който има необходимата юрисдикция, веднага щом се установи, че в сметката има достатъчно средства, за да се замрази предполагаемата дължима сума. Въпросната банка следва да предостави същата информация на длъжника, веднага щом сметката бъде замразена в съответствие с определените от съда условия.

4.9.3. Общностният инструмент следва също така да посочи **средствата за защита и основанията или мотивите за оспорване/обжалване**, като ги хармонизира на общностно ниво, за да се гарантира еднакво третиране на казусите във всяка компетентна юрисдикция и идентични средства за защита. Важно ще е да се определи видът на обжалването (дали има суспензивно действие или не) и кой съд е компетентен да го разглежда, когато съдът, издаващ основанието и съдът, който се произнася по главния иск, са от различни национални юрисдикции.

4.9.4. Важно е също така да се определи **срок** за започване на основното производство или за подаване на молба за екзекватура, който започва да тече от деня, в който кредиторът е уведомен за привеждането в изпълнение на мярката. Комитетът счита, че краен срок от 60 календарни дни би бил разумен, независимо от решението за налагане на обезпечителна мярка.

#### 4.10. Общностният инструмент и неговото естество

4.10.1. В своята Зелена книга Комисията не заявява ясно какъв правен инструмент възнамерява да използва, за да реализира своята инициатива. С оглед на желаните цели и като средство за осигуряване на идентичност на процедурите в различните държави-членки, ЕИСК счита, че подходящата форма за този инструмент е **регламент**, какъвто е случаят с други сходни инструменти в контекста на европейското правно пространство.

4.10.2. Един по-различен, но тясно свързан с тази проблематика въпрос е този за неговия обхват. Ако мярката се сметне за необходима, Комисията би могла — какъвто е случаят с други, идентични инструменти — да направи процедурата приложима единствено за трансгранични случаи и да я направи **по избор** (т.нар. „режим 28“), оставяйки на кредиторите избор между хармонизиран общностен инструмент и съществуващата възможност да използват приложимите разпоредби на международното частно право.

#### 4.11. Разходи

ЕИСК предлага правилата, регламентиращи разходите, да следват правилата, посочени в член 7 на Регламент (ЕО) № 805/2004 с всички необходими промени <sup>(13)</sup>.

### 5. Конкретни бележки

5.1. По отношение на въпроси, свързани специално с формата, Комитетът изразява съгласие, че процедурата по подаване на молба за екзекватура следва да бъде отменена в случая на решение, с което се издава обезпечителна мярка, независимо кой съд има юрисдикция.

5.2. Комитетът също така счита, че правилата относно уведомлението на банката и предполагаемия длъжник от страна на съда не бива да налагат ненужни формалности, при условие че гарантират автентичността на инструмента и самоличността на длъжника. Правилата, които вече са изложени в Регламент (ЕО) № 1348/2000 изглеждат уместни в случая <sup>(14)</sup>. Сметките, които да бъдат замразени, също следва да бъдат установени възможно най-точно, за да се избегне налагането на обща мярка за запор.

5.3. Комитетът също така счита, че издаденото от съда разпореджане следва да бъде приведено в изпълнение от банката при посочените от съда условия, като същевременно се гарантират всички законови операции, които вече са в ход, като предходни ангажменти, гарантирани с писмо, записи на заповед или чекове, и задължения към преференциални кредитори като държавата, социалноосигурителните институции или служителите. При всички случаи, банката следва да бъде отговорна за салдото на сметката към датата на получаване на изпълнителното основание за запор и следва да гарантира, че сметката се замразява автоматично, веднага щом пристигне изпълнителното основание, дори по електронен път, ако е извън работно време. Банката следва да носи отговорност за всяка небрежност, водеща до изчезването на суми, прехвърлени след този момент.

<sup>(13)</sup> Член 7 гласи: „Когато решението включва изпълняемо решение по сумата от разносните, свързана със съдебната процедура, като се включва и лихвеният процент, то е също легализирано в качеството на европейско изпълнително основание, що се отнася до разходите, освен ако длъжникът определено не е възразил срещу неговото задължение да поеме въпросните разноси, съгласно закона на държавата-членка по произход.“

<sup>(14)</sup> Регламент (ЕО) № 1348/2000 от 29.5.2000 г., ОВ L 160 от 30.6.2000 г.

5.4. Комитетът изразява съгласие с идеята от банките да се изисква незабавно да уведомят съда, по електронен път или чрез друг метод на комуникация, относно начините на изпълнение на мярката.

5.5. Общностното законодателство не следва да определя правила за класация на кредитори, които се съревновават за една и съща банкова сметка. Комитетът подкрепя прилагането на националното законодателство.

5.6. Комитетът счита, че практическото изпълнение на мярката следва да се регламентира от националното право на държавата, която има необходимата юрисдикция, в съответствие с приложимите общи правила за уреждане на спорове.

5.7. И накрая, Комитетът би желал да обърне внимание на Комисията върху необходимостта да се предвиди механизъм за превод на документи, свързани с действието на предложението режим, подобно на механизма, създаден по член 21, параграф 2, буква б) от Регламент (ЕО) № 1896/2006 от 12 декември 2006 г.

Брюксел, 26 септември 2007 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

### Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Опростяване на регулаторната среда в машиностроителния сектор“

(2008/C 10/03)

На 8 януари 2007 г. г-жа Margot WALLSTRÖM и г-н Günter VERHEUGEN, заместник-председатели на Европейската комисия, поискаха от Европейския икономически и социален комитет да изготви проучвателно становище относно: „Опростяване на регулаторната среда в машиностроителния сектор“.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 18 юли 2007 г. (докладчик: г-н Iozia).

На 438-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 септември 2007 г. (заседание на 26 септември), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 138 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

#### 1. Заключение и препоръки

1.1 Европейската машиностроителна индустрия е ключов, високотехнологичен отрасъл на европейската икономика. През 2006 г. е реализиран оборот, възлизаш на няколко стотици милиарда евро, от над 130 000 предприятия, които изнасят една трета от продукцията си. Машиностроителната индустрия и електромеханиката, които създават висока добавена стойност, осигуряват заетост на над четири милиона висококвалифицирани работници в Европейския съюз.

1.2 Машиностроителната индустрия и електромеханиката могат да допринесат повече от който и да е отрасъл за постигане на целите на Лисабонската стратегия чрез развиването на обучението през целия живот, обмена на опит и добри практики и поддържането на най-високо ниво на конкурентоспособността си и способността си за проникване на световните пазари.

1.3 ЕИСК поддържа инициативите на Комисията за увеличаване на конкурентоспособността на отрасъла и за подобряване на референтната правна рамка чрез по-добро и по-ефективно регулиране, като се отчитат особеностите на сектора, който включва десетки хиляди малки и средни предприятия. По-добро

законодателство, поне по отношение на този отрасъл, не означава липса на законодателство, а осигуряване на ясна, стабилна рамка, с лесни за прилагане правила и сведени до минимум административни разходи.

1.4 ЕИСК приветства решението на Комисията да му повери деликатната задача да определи с възможно най-голям консенсус областите на действащото законодателство на Общността, които имат нужда от опростяване, в контекста на дейностите, които са подтикнали законодателните органи да създадат по-добро и по-опростено законодателство.

1.5 ЕИСК отбелязва, че понастоящем са в ход няколко законодателни инициативи, свързани с този отрасъл: необходимо е да се съгласуват различните засегнати интереси — икономически, социални и екологични. Изграждането на вътрешния пазар не трябва да застрашава други много важни аспекти, като например здравето и безопасността на работното място или защитата на потребителите и околната среда в контекста на целите на Лисабонския дневен ред. ЕИСК смята, че е необходима стратегия, която да интегрира и координира различните инициативи.

1.6 ЕИСК приветства предложенията, съдържащи се в Съобщението на Комисията от 17 февруари 2007 г. за изменение на „новия подход“ и укрепване на ролята на дейността на държавите-членки по наблюдението на пазара, тъй като последните не винаги отделят съответните средства за постигането на тази цел. ЕИСК призовава за укрепване на службите на Комисията, натоварени с координирането, мониторинга, и в някои случаи дори с контрола на управлението на процедурите по акредитиране, дейността на нотифициращите органи, както и качеството на издаваните от тях сертификати. ЕИСК подкрепя създаването на „платформа за комуникация“ между операторите и държавите-членки, които трябва да действат по пропорционален и съгласуван с целите на директивите и политиката на Общността начин, с цел плавно сближаване на системите и моделите за наблюдение на пазара.

1.7 По отношение на дейностите по стандартизацията, ЕИСК призовава да бъде дадена възможност за участие на всички заинтересовани страни още в предварителната фаза, предшестваша определянето на стандартите, като се засилят както участието в техническите комитети, по-специално на местно ниво, така и оценките на въздействието, без обаче да се злоупотребява с телематичните консултации, които, макар и полезни, не трябва да остават единственото средство за провеждане на консултации със заинтересованите страни, особено в конкретния случай.

1.8 По отношение на „хармонизираната“ стандартизация, ЕИСК смята, че тя следва да бъде достъпна безплатно или срещу символична сума, особено за малките и средни предприятия, и подчертава неравното третиране на предприятията от държави различни от онези, на чиито език са публикувани стандартите (английски, френски и понякога немски) и онези, на които не се налага да понесат понякога огромните разходи за превод.

1.9 ЕИСК подчертава, че всички ненужни административни разходи трябва да бъдат премахнати, което значително ще намали бремето върху производствената система.

1.10 ЕИСК призовава Комисията да обърне дължимото внимание на необходимостта от насърчаване на стабилна стандартизация, включвайки направените от операторите и основните заинтересовани страни предложения. По отношение на правната рамка и референтната правна основа, ЕИСК препоръчва на Комисията преди да изготвя законодателни актове, да прави оценка на възможностите за постигане на същите цели чрез други методи, като например саморегулация и сърегулация, при условие, че се гарантира максимална прозрачност и участие на всички заинтересовани страни, както и винаги да има предвид основната цел на стандарта и неговото съдържание при избора на съответните членове от Договора за правна основа.

1.11 ЕИСК призовава да се премахнат техническите бариери, препятстващи пълното изграждане на вътрешния пазар. Неоснованите национални и местни разпоредби представляват реални, непреодолими бариери за свободното движение на стоки.

1.12 ЕИСК препоръчва бъдещото законодателство винаги да се предхожда от съответната внимателна предварителна оценка на въздействието, като се отчита степента на пропорционалност, както и да бъде последвано от много строго наблюдение, с цел да се поправят евентуални вреди, които биха могли да се окажат непоправими за бъдещето на предприятията в този отрасъл.

1.13 Отрасловият социален диалог в Европа също ще има ключова роля при определянето на всички общи инициативи, които допринасят за създаването на работни места и развитието на конкурентоспособността в сектора, при необходимото зачитане на безопасността на работниците, гражданите и околната среда, което е неприкосновен принцип. Свързаните с корпоративната социална отговорност практики ще улеснят непрекъснатия диалог между предприятията и заинтересованите страни за предотвратяване на неправилно използване, повишаване на информираността и обучението през целия живот, както и за изграждането на добри взаимоотношения със съответния регион и крайните потребители.

## 2. Основно съдържание на искането на Комисията

2.1 Европейската комисия, по инициатива на своите заместник-председатели, г-жа Wallström и г-н Verheugen, поиска от ЕИСК да изготви проучвателно становище, анализиращо общата съгласуваност на регулаторната рамка в машиностроителния сектор, за да се определят възможностите за опростяване. Освен специфичното за сектора законодателство, анализът трябва да обхваща и цялата регулаторна среда, свързана с машиностроителния сектор.

2.2 С оглед на включването на заинтересованите страни в процеса на опростяване, по-конкретно при определянето на разпоредбите, които биха могли да се окажат особено проблематични, Комисията се обърна към ЕИСК, признавайки, че предвид богатия му опит и истински разнообразен състав, той представлява идеалният форум, който отразява и концентрира гледните точки на икономическите оператори, работниците и гражданското общество в Европа.

2.3 Имайки предвид неговия опит, придобит при изготвянето на редица становища относно по-добро регулиране и опростяване<sup>(1)</sup>, и с оглед на член 8 от Протокола за сътрудничество между Европейската комисия и ЕИСК, Комисията реши да повери тази важна задача на ЕИСК. Ако изводите от работата на ЕИСК се окажат плодотворни и полезни, Комисията предвижда възможността да се обърне отново към него относно редица други области, свързани с темата „по-добро регулиране“, които са от значение както за нейната работа, така и за тази на ЕИСК.

2.4 Впоследствие Комисията изложи подробно своята гледна точка, пояснявайки, че по-добро регулиране не означава по-малко регулиране, и че всъщност трябва да се запази най-малко сегашното равнище на защита на работниците, потребителите и околната среда с цел да се гарантира регулаторна рамка, която да позволява подобряване на конкурентоспособността.

<sup>(1)</sup> ОВ С 24, 31.1.2006 г., докладчик: Retureau; и ОВ С 309, 16.12.2006 г., докладчик: Cassidy.

### 3. Общи бележки

3.1 Най-напред ЕИСК би искал да заяви изключително големия си интерес да се заеме със задачата за съчетаване на съответните различни интереси, с оглед на изготвянето на предложение за подобряване и опростяване на действащата регулаторна и законова среда. Силата на ЕИСК е в неговата възможност да влияе върху процеса на взимане на решения чрез постигането на най-широкия възможен консенсус между различаващите се позиции на различните представители на гражданското общество. Неговата пълна подкрепа на принципите и ценностите на Общността, както и балансираните, качествени и иновационни становища, превръщат Комитета във важен и ефикасен партньор на институциите на Общността. Искането на Комисията представлява стимулиращо предизвикателство към всички членове на ЕИСК да се възползват максимално от тази възможност за допълнително засилване на ролята на организираното гражданско общество, призната от договорите, с цел осигуряване на форум за срещи и дискусии.

3.2 Предоставената на ЕИСК възможност да даде своя принос на ранен етап при определянето на конкретните области, в които регулаторната среда може да бъде подобрена, открива нова сфера за сътрудничеството между европейските институции. Разбира се, всички заинтересовани страни вече са уведомили поотделно Комисията относно техните изисквания и предпочитания. Производителите, ползвателите, работниците, потребителите, органите по стандартизацията и публичните власти са посочили какви подобрения биха искали да бъдат внесени в сега действащото законодателство. Въпреки това, досега използваните методи за консултация не показват точна картина, която да отразява различните интереси, оставяйки всички заинтересовани страни с впечатлението, че техните виждания не са били взети предвид.

3.3 ЕИСК може обаче да покаже точна картина на тези интереси, предвид натрупания ценен и разнообразен опит и мрежите от важни контакти, която неговите членове могат да ползват, за да получат ценна информация. ЕИСК изрази някои от вижданията си по тази тема в своето становище по собствена инициатива относно „Индустриалните промени в отрасъла на машиностроенето“<sup>(2)</sup>.

3.4 ЕИСК отбелязва, че са предприети или обявени различни инициативи по отношение на разпоредбите на ЕС в сферата на промишленото производство и по-специално в машиностроителния сектор. Тези инициативи повдигат редица сложни проблеми от различно естество. Би било полезно да се разгледат тези проблеми, като се вземат под внимание разнообразните интереси, които защитава законодателството на ЕС: свободното движение на стоки, здравето и безопасността на работниците, защитата на потребителите, защитата на околната среда и икономическите и социални цели на Лисабонската стратегия. Тези разпоредби на ЕС се основават на различни законодателни инструменти и подобно проучване не е било правено досега. ЕИСК смята, че наистина е напълно зрял моментът тази проблематика да бъде разгледана по цялостен и структуриран начин.

3.5 Законодателството на ЕС в областта на производството и маркетинга на промишлени продукти е било създадено постепенно. Това като цяло гарантира хармонизирано законодателство, което до голяма степен е опростило регулаторната рамка, в която оперират предприятията, въпреки че трябва да се подчертае, че този процес все още не е завършен.

3.6 Законодателството на ЕС, прието в края на осемдесетте години, се основава на две основни групи правила: първата се отнася до пазара, а втората — до работното място. Ефективното прилагане на тези правила изисква участието на голям брой различни участници: стандартизиращи и нотифициращи органи, проектантите и производителите, вносителите и дистрибутори, предприятия за инсталация и монтаж, публични контролиращи и санкциониращи органи (включително митниците и органите на съдебната власт), предприемачи, работници, профсъюзи и др. Организацията на потребителите заявиха силен интерес за конкретно и ефективно участие в този процес, тъй като техните усилия до този момент се смятат за недостатъчни. Сътрудничеството между всички тези участници е особено важно, както и сътрудничеството между публичните власти на национално ниво и на ниво ЕС.

3.7 Изглежда, че прилагането на тези правила не създава особени затруднения. Но въпреки тази като цяло положителна оценка, съществуват някои практически проблеми, които не трябва да бъдат пренебрегвани.

### 4. Подобрена, но все още недостатъчна безопасност

4.1 Всяка година в ЕС се случват между 6 000 и 8 000 трудови злополуки със смъртен изход (40 % от които с работници на възраст под 35 години), както и стотици хиляди злополуки, които причиняват увреждания. Част от тези злополуки са причинени от работните инструменти. В някои случаи те се дължат и на неподходяща лична предпазна екипировка или на недостатъчно обучение. Около една четвърт от работниците в ЕС твърдят, че са задължени да използват лична предпазна екипировка по съображения, свързани със здравето и безопасността. Основните физически причинители, които представляват рискови фактори на работното място обикновено са свързани с работни инструменти: шум, вибрации, йонизиращи и нейонизиращи лъчения. Ергономичните фактори са от особено значение за здравето и безопасността на работното място. В някои случаи работните инструменти могат да предизвикат сериозно излагане на химични агенти; ефикасността на личната предпазна екипировка може да бъде решаваща.

4.2 Трябва да се обърне особено внимание на продуктите за широко потребление, предназначени за недиференцирани категории потребители, които не винаги са информирани за възможните рискове, свързани с използването на закупуваните или взиманите под наем машини. За нещастие се наблюдават твърде голям брой злополуки с потребители поради неправилно използване на машините, които не се регистрират от статистическите проучвания.

<sup>(2)</sup> ОВ С 267, 27.10.2005 г., докладчик: г-н van Iersel.

## 5. Понякога сътрудничеството между различните участници е трудно

5.1 Следва да се отбележи, че сътрудничеството между участниците на единния пазар е изправено пред истински трудности, включително и дълбоко вкоренено нежелание да се действа по напълно прозрачен начин. В частния сектор това нежелание е мотивирано от стремежа за защита от конкуренцията или от евентуални санкции, а в публичния сектор е резултат от бюрократичната инерция, която понякога е доста дълбоко вкоренена. Очевидна е например, необходимостта от засилване на сътрудничеството между производители и потребители и увеличаване на прозрачността на метода, по който се тълкуват основните изисквания на директивите за „новия подход“ от органите по стандартизацията, надзорните и нотифицираните органи и консултантите, които оказват техническа помощ на предприемачите.

5.2 Този проблем беше основен предмет на загриженост от страна на Комисията в неотдавнашната ѝ инициатива в рамките на прегледа на „новия подход“, обявена на 14 февруари 2007 г. под надслов „Нов пакет от мерки във връзка с вътрешния пазар на стоки“. Пакетът се състои от предложение за регламент за определяне на изискванията за акредитация и наблюдение на пазара във връзка с пускането на продукти на пазара (СОМ(2007) 37 окончателен) <sup>(3)</sup> и проект на решение относно Обща рамка за пускането на продукти на пазара (СОМ(2007) 53 окончателен) <sup>(4)</sup>. Едно от предложенията е да се „укрепят структурите за наблюдение на пазара с оглед да се намерят и изтеглят от пазара на Общността продуктите, които не са безопасни, и се предприемат мерки срещу предприятията, уличени в измами. Органите за тестване, сертифициране и инспекция, участващи в проверката на продуктите, ще бъдат подложени на по-строг контрол под формата на акредитиране, за бъдат гарантирани равни условия както за производителите, така и за самите контролни органи“. (Понастоящем в ЕС съществуват приблизително 1 800 нотифициращи органи, в частност лаборатории, органи за инспекция и сертифициращи органи. Става въпрос за частни субекти, акредитирани от публичните власти.) Следва да се отбележи, че тези „независими“ органи са създадени директно от сдружения на предприятия производители и конфликтът на интереси може да се превърне в сериозен проблем. В една държава-членка например, само в отрасъла на асансьоростроенето са били акредитирани 80 нотифициращи органи.

5.2.1 Двадесет и две години след приемането на Резолюцията на Съвета от 7 май 1985 г., въвеждаща принципите на новия подход, Комисията предлага модернизирани и засилвани на наблюдението на пазара чрез все по-надеждна маркировка СЕ. ЕИСК смята, че методът на „новия подход“, който намери отражение в 25 директиви (21 от които предвиждат спецификации относно разрешението за използването на маркировката, за разлика от останалите 4) е постигнал добри резултати, насърчавайки развитието на вътрешния пазар, въпреки че същевременно смята предложеното преразглеждане за целесъобразно. Правомощията и отговорностите на държавите-членки трябва да се увеличат, както и тези на Комисията, която ще

трябва да назначи повече персонал, за да може да осъществява непрекъснат мониторинг на наблюдението на пазара, процедурите по акредитиране на нотифицираните органи, и в някои случаи, също така и на дейностите на тези органи. При направеното от Комисията проучване се оказа, че по-голямата част от отрасловите организации подкрепят подобно укрепване на правомощията на националните и съответно и на европейските власти.

5.3 Комитетът приветства тази инициатива, която ограничава обсега за право на действие по усмотрение и несъгласувано оценяване, които възпрепятстват развитието на единния пазар и поставят операторите, спазващи разпоредбите в неблагоприятно положение от гледна точка на конкуренцията. Изкривяването на конкуренцията, предизвикано от пропуските в наблюдението на пазара, е сериозен проблем, който илюстрира едно от ограниченията при прилагането на „новия подход“. От съществено значение е също и осигуряването на проста и ясна регулаторна рамка, особено за малките и средни предприятия, както и засилване на сътрудничеството между органите за наблюдение на пазара, както в зоната ЕС/ЕИП, така и на международно ниво. ЕИСК подкрепя създаването на „платформа за комуникация“ между операторите и държавите-членки, които трябва да действат по пропорционален и съгласуван с целите на директивите и политиката на Общността начин, с цел плавно сближаване на системите и моделите за наблюдение на пазара. Участието на митническите органи в тази дейност е от особена важност.

5.4 На европейско ниво е необходимо по-голямо взаимодействие между всички засегнати генерални дирекции (ГД) (например „предприятия“, „околна среда“, и „заетост“, „здравеопазване и защита на потребителите“), които могат да работят заедно за изработването на „ръководства“ за прилагане на съществуващите директиви. Тези ръководства, разбира се, няма да заменят стандартите, но биха могли да бъдат полезни и да спестят много средства, изразходвани за заплащане на излишни консултации.

5.5 По отношение на сезонните продукти, като например градински машини, съществува необходимост от установяване на ускорени процедури, за да се избегне пропускането на пазарни възможности. ЕИСК предлага за тази цел да се създаде „институт за посредничество“, към който могат да се отправят конкретни и обосновани молби, като във всички случаи се гарантира стриктното прилагане на цялото законодателство, в частност свързаното с правилата за безопасност.

## 6. Административна тежест, която не винаги е оправдана

6.1 Друг приоритет за Комисията е намаляването на излишната административна тежест, която оказва значително въздействие върху конкуренцията. ЕИСК следи с интерес работата на Комисията в тази област, изразяваща се в план за действие, представен на 24 януари 2007 г., който има за цел да намали административната тежест за предприятията с една четвърт до 2012 г.

<sup>(3)</sup> Становище INT/352, в процес на изготвяне (докладчик: г-н Pezzini)

6.2 Комисията би могла да помогне за практическото решаване на някои проблеми, възникващи при прилагането на директивите, например като съсредоточи в службите си всички съобщения, които понастоящем трябва да се изпратят до отделните държави-членки, поради свързаните с установяването на точния адрес на получателя затруднения. Такъв е случая с Директива 2000/14/ЕО относно шумовите емисии, която предвижда изпращането на декларация за съответствие на всички държави-членки и на Комисията, и Директива 97/68/ЕО относно емисиите на газообразни и прахообразни замърсители от двигатели с вътрешно горене, според чиито разпоредби в рамките на „механизма за гъвкавост“ предприятията трябва да нотифицират съответните органи във всяка държава-членка за типовото одобрение, което са получили и да им докладват на всеки шест месеца.

6.3 Предприятията срещат много трудности при практическото прилагане на директивите относно защитата на работниците от физически агенти. Директива 2002/44/ЕО относно вибрациите и Директива 2006/25/ЕО относно рисковете, свързани с излагане на изкуствени оптични лъчения, създават проблеми, преди всичко за малките и средни предприятия. Подобни проблеми могат да възникнат при прилагането на последната директива за изкуствена оптична радиация. За постигането на целите на директивите са необходими указания за практическото им прилагане. Очевидно, когато наистина е невъзможно да се приложат на практика, ще трябва бързо да бъдат разработени изменения, които да позволяват на предприятията да изпълняват своите правни задължения.

6.4 Когато става въпрос за административната тежест в сферата на промишленото производство, в частност в машиностроенето, трябва да се имат предвид различните изисквания, които трябва да се спазват. Възможността да се проследява работата на различните участници е съществен елемент както за физическата безопасност на потребителите, така и за правната сигурност на договорните отношения, установени на пазара. Ето защо е необходимо да се намерят балансираните решения, които спазват изискванията за прозрачност и възможност за проследяване на работата, без да водят до излишно увеличаване на административните разходи.

## 7. Ролята на стандартизацията

7.1 Техническите стандарти играят ключова роля за функционирането на правилата на ЕС и конкретизирането на основните изисквания на законодателството в сферата на безопасността. Спазването на тези стандарти е презумпция за съответствие на изискванията, определени от съответните директиви. Сертифицирането (при необходимост) от акредитирани нотифициращи органи представлява неразделна част от действащата законодателна рамка.

7.2 Като цяло, европейските стандартизиращи органи извършиха много полезна работа въз основа на предоставените им от Комисията правомощия. Определянето на стандартите трябва да става чрез процедура, която дава възможност за по-голямо участие от страна на заинтересованите страни, тъй като това би улеснило съпоставките в бъдеще. Въпреки това, тази работа и днес си остава привилегия на ограничен брой участници. По-голямата част от промишлените отрасли потребители нямат нито опита, нито ресурсите, необходими за осъществяването на редовен мониторинг на тази дейност. Участието на работниците и потребителите е още по-ограничено. Тази ситуация затруднява

отчитането на значението на придобития опит. Някои стандарти не отговарят на всички въпроси, будещи загриженост, които се наблюдават „на място“. ЕИСК призовава за по-засилено участие на заинтересованите страни в техническите комитети, в частност на местно ниво, в този сектор, в който малко хора имат власт да взимат решения. Комитетът отбелязва с безпокойство, че нарастващите разходи по стандартизацията могат да се превърнат в ограничение за конкуренцията и дори за безопасността, например при поемането на рискове, свързани с неправилно използване на машини за цели, които са в разрез със стандартите. Някои малки и средни предприятия в Източна Европа имат тенденцията да оперират с машини „слепешката“, или да прибягват до импровизации.

7.3 ЕИСК приветства инициативите, обявени на 15 март 2007 г. в Плана за действие за европейска стандартизация, в който всички държави-членки бяха поканени да докладват за постигнатия на национално ниво напредък по отношение на мерките за насърчаване на участието на всички заинтересовани от изработването на европейски и международни стандарти страни. От своя страна, Комисията следва да събере направените забележки и да ги включи в европейските стандарти. Участието на малките и средни предприятия е от особено значение, както на ниво ЕС, така и на национално ниво: малките и средни предприятия трябва да допринасят по ефективен и практичен начин за процеса на стандартизация в бъдеще.

7.4 В някои случаи за предприемачите може да се окаже трудно да спазват всички законодателни изисквания по отношение на здравето и безопасността. Когато става въпрос за използването на машини, оценката на риска изисква допълняемост от страна на производителя и използващото ги предприятие. Могат да възникнат проблеми ако стандартите не осигуряват достатъчно информация относно всеки остатъчен риск, който предприятието трябва да вземе под внимание. Трудно е предприятията да спазват задължението си за изготвяне на оценка на риска, предвидена в Рамкова директива 83/391/ЕИО и нейните 19 дъщерни директиви относно активната и пасивна защита на работниците, ако не бъдат подобавано информирани за остатъчните рискове, свързани с придобитата от тях машина.

7.5 Разпространяването на тези стандарти може да представлява проблем за малките и средни предприятия поради високите разходи, свързани с придобиването им; въпреки че стандартизацията води до процедури по сертифициране, свързаните с тях административни разходи обикновено са много по-високи от тези, които произтичат пряко от законодателството.

7.6 Анализът на риска, извършен от експертите на Европейския комитет по стандартизация (CEN), е изключително важен за предприемачите, които трябва да го съчетаят с конкретния анализ на реалната работна среда, при която ще се използват машините. Свързаните с тези хармонизирани стандарти разходи са високи, особено за малките и средни предприятия. ЕИСК призовава да се вземе под внимание предложението *хармонизираните* стандарти, установени в рамките на предоставените от Комисията на CEN правомощия, да се предлагат без заплащане или на символична цена, за да могат МСП да спазват правните си задължения. Още повече, че свободното разпространение в Интернет вече беше успешно приложено в сектора на телекомуникациите, където някои стандарти на Европейския институт за стандарти в далекосъобщенията (ETSI) са директно достъпни в мрежата.

## 8. Насърчаване на регулаторна стабилност

8.1 ЕИСК подчертава, че не винаги е необходимо да се изменят директивите, които вече са довели до добри резултати и продължават да бъдат полезни. Без съмнение, въпреки, че работата и заключенията довели до обстойно преработване на основната директива № 98/37/ЕО, известна като „директива за машините“, бяха особено сложни, в крайна сметка беше постигнат оптимален баланс между вижданията на различните заинтересовани страни. В някои други случаи може би е по-добре да се избягват опитите за прекалено „подобряване“, като например, при изменението на Директива № 73/23/ЕО относно електрически съоръжения, предназначени за използване при някои ограничения на напрежението или, както се посочва в писмото от 5 ноември 2004 г. на сдружението на производителите на машини, нецелесъобразното предложение на Комисията за сливане на Директива № 87/404/ЕО и Директива № 97/23 относно съоръженията под налягане.

8.2 Очевидно е, че пазарът се нуждае от ясна, стабилна регулаторна рамка, която да премахне опасенията при планирането на инвестиции и да позволи спазването на ясни правила, които не се променят прекалено често. От друга страна, съществува много реална опасност „опростяването“ да доведе до по-големи административни разходи и разходи за процедури по оценка на съответствието, тъй като те стават по-сложни.

8.3 Освен това, по отношение на възможността за прилагане на член 95 от Договора, въпреки че ЕИСК разбира нуждите на производителите, той подчертава, че референтната правна рамка, въз основа на която се приемат директивите, трябва да бъде съобразена с основните принципи на Договорите, особено по отношение на правната основа на различните стандарти. Ясно е, че истинските референтни критерии при прилагането на различните стандарти следва да бъдат целите и съдържанието на законодателните инструменти. Съдът на Европейските общности също е издал редица решения в тази връзка, някои от които наскоро, в които изключва възможността за смесена правна основа, в случаи на противоречащи се правни основи, или ако наслагването им ограничава правата на Парламента. При проектирането на продукти, когато се набляга върху различна цел, желанието на предприятията да се основат на член 95, параграф 3 от Договора, който, както е добре известно, ограничава правомощията на държавите-членки и увеличава правомощията на Общността, както се предвижда например в член 137 или 175, не винаги може да бъде изпълнено<sup>(5)</sup>. Възможността на предприятията изгъвкат допълнителни разходи (които се понасят от крайния потребител), свързани с необходимите промени при проектирането и разработването на машините, в зависимост от изискванията на отделните държави-членки. Трябва да се създадат допълнителни законодателни модели, които не се припокриват, а ограничават до основния минимум възможността на държавите-членки да приемат различни отделни мерки, които трябва да бъдат разумни и да съответстват на принципа на пропорционалността.

8.4 Наскоро приетата Директива относно регистрирането, оценката, разрешаването и ограничаването на употребата на химикали (REACH) бележи нов етап в областта на защита на потребителите и работниците. ЕИСК подкрепя приетите технически решения и предвидената възможност за гъвкавост,

съчетана с опростяване; въпреки това, Комитетът посочва с известна загриженост, че малките и средни предприятия могат да се срещнат някои затруднения, особено ако проверките при внос не са толкова шателни, колкото предвижда тази основна директива. ЕИСК призовава Комисията да осъществява внимателен мониторинг на процедурите за наблюдение на пазара от страна на държавите-членки, тъй като особено в този сектор в миналото те не винаги са успявали да изпълнят своята роля ефективно, отчасти поради значителен недостиг на ресурси на назначените органи по наблюдението. В тази връзка дейностите по наблюдението могат да бъдат разпределени между органите за наблюдение, като се изхожда от степента на доминиране на някои производствени отрасли в държавите-членки, например в зависимост от сферата на продукта (вентили и тръбни съединителни части, съоръжения за повдигане и преместване, помпи и компресори, машини за производствения сектор и др.).

8.5 Въпреки ключовия принос на машиностроенето за европейската икономика като цяло, изглежда че държавите-членки инвестират много малко в институционалните дейности, за които отговарят. Комисията би могла да изиска информация по този въпрос и да я сравни с получените практически резултати. И ако често качеството и броят на проверките се обуславят от лични възможности и добра воля, наличните ресурси все пак имат съществено значение.

## 9. Премахване на техническите препятствия за пълното развитие на единния пазар

9.1 В националните законодателства все още съществуват редица технически бариери, които създават сериозни проблеми за предприятията. Такъв например е случаят с подотрасъла на извънпътната подвижна техника, която трябва да бъде транспортирана по обществени пътни мрежи. Тъй като разпоредбите, прилагани в различните държави-членки, се различават и се отличават с различна степен на „строгост“, предприятията трябва да разполагат с различни видове техника. Също така съществува известна неяснота по отношение на терминологията, като например относно употребата на термините „предприятие“ и „дружество“. Задължителните проверки, предвидени в някои държави-членки, са свързани с допълнителни разходи, които често се дублират за всяка страна, която предвижда инспекция от специален орган на етап разработване, тестване или транспортиране. ЕИСК призовава за бързо хармонизиране на законодателството, особено в областта на мерките за безопасност. По отношение на тракторите например, освен допълнителните изисквания за огледала за задно виждане и ограничения на скоростта, трябва да бъдат предвидени технически спецификации за предните и задни светлини и най-вече за спирачния път. Понастоящем по европейските пътища се движат трактори, произведени преди цели четиридесет години. Постепенното подновяване на парка би осигурило много по-високи нива на ефективна активна и пасивна безопасност.

9.2 За да се регулира използването на машини в обществената пътна мрежа, ЕИСК препоръчва следното:

— да се приеме предложение за хармонизиране на действащите национални законодателства относно използването на работни машини в обществената пътна мрежа;

<sup>(5)</sup> Решение на СЕО С-94/03М Комисията срещу Съвета — Избор на правни основания.



- да се използва методологията, залегнала в „новия подход“;
- да се предвидят референтни стандарти, чието спазване по презумпция да означава съответствие на изискванията;
- да се включат целесъобразни разпоредби относно оценката на съответствието, като се въведе по-стриктна оценка за някои системи (волан, спирачки и др.).

#### 10. Бъдещо законодателство: участие и оценка на въздействието

10.1 ЕИСК призовава към по-тясно сътрудничество за в бъдеще между регулаторните органи и заинтересованите страни по отношение на бъдещите регулаторни политики чрез ефективен диалог и без да се разчита прекомерно на електронните консултации, предвид необходимостта от взаимодействие между заинтересованите страни. Според ЕИСК, в някои конкретни области, честите, непрекъснати консултации биха предотвратили проблеми и по този начин биха осигурили по-качествено законодателство и по-ефективни стандарти.

10.2 ЕИСК смята, че за различните варианти е от изключително значение да се разработи обща за всички европейски институции — Парламент, Съвет и Комисия — методология за оценка на въздействието — както и подходяща система за контрол на качеството.

10.3 Комисията следва винаги да обмисля дали преследваните цели наистина налагат регулаторна рамка или всъщност саморегулацията и сърегулацията ще се окажат достатъчни. ЕИСК счита, че от възможните варианти трябва да се избере вариантът, който гарантира постигането на същите цели с по-малко средства и с по-малка административна тежест и който осигурява най-голяма прозрачност и най-голямо възможно участие на заинтересованите страни.

Брюксел, 26 септември 2007 г.

10.4 Отрасловият социален диалог има ключова роля. Общият интерес може да бъде защитен на практика чрез конкретни инициативи за развитие на обучението, по-специално в областта на безопасността на работното място, както и на обучението през целия живот, което развива не само умения, но също така и разбиране относно различните управленски и организационни въпроси, свързани с по-правилното и по-безопасно използване на съоръженията. Корпоративната социална отговорност, приложена чрез разширен диалог, включващ гражданското общество и представителите на местните власти, би могла да допринесе за изграждането на безопасна и плодотворна корпоративна култура, особено за малките и средни предприятия, където управлението на риска очевидно е по-трудно.

10.5 ЕИСК смята, че би било полезно да се направи преглед, който да позволи на всички заинтересовани страни да направят оценка на преимуществата и ограниченията на регулаторната рамка. Подобна оценка би позволила да се предприеме съгласуван подход и да се гарантира, че различните предприети инициативи няма да доведат до частични или противоречиви решения. Решението на Комисията да обсъди новата „Директива за машините“ със заинтересованите страни е стъпка в правилната посока. Необходими са повече подобни инициативи. В частност ЕИСК изтъква взаимовръзките между различните инициативи, като например предприятиите в рамките на програмата за действие, насочена към намаляване на излишната бюрокрация и „новия подход“ (на 14 февруари 2007 г., след публични консултации относно бъдещето на вътрешния пазар Комисията прие предложения за регламент и решение на Съвета и Европейския парламент относно рамка за преглед на „новия подход“). ЕИСК е убеден, че обединен подход към тези инициативи и добра координация между тях вероятно ще допринесат за осезаемо подобрене на действащата правна уредба на Общността, както и на еднаквото ѝ прилагане в 27-те държави-членки.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Съвета — Конкурентна нормативна рамка за автомобилостроенето през 21-ви век — Позиция на Комисията относно окончателния доклад на групата на високо равнище „CARS 21“ — Принос към стратегията на ЕС за икономически растеж и заетост“**

COM(2007) 22 окончателен

(2008/C 10/04)

На 7 февруари 2007 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложението горе-поставено.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 18 юли 2007 г. (Докладчик: г-н DAVOUST).

На 438-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 септември 2007 г. (заседание от 26 септември), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище със 144 гласа „за“ и 2 гласа „въздържал се“.

## 1. Обобщение и основни препоръки

1.1 ЕИСК приветства факта, че Европейската комисия, в духа на по-доброто регулиране „цели стимулиране на ясно взаимодействие между различните области на политиката, осигуряване на предсказуемост и търсене на начини за защита на обществените интереси (напр. околна среда и безопасност), опитвайки се същевременно да намали нормативната тежест за индустрията“. Комитетът приветства и изразеното желание за разработване на глобален подход и интегриране едновременно на различните фактори за развитието на индустрията и на нейната конкурентоспособност и на различните заинтересовани страни.

1.2 В по-общ план представеният от инициативата „CARS 21“ цялостен подход отразява желание за координация както между отговарящите за публичните политики, така и с различните заинтересовани участници от индустрията, което според ЕИСК заслужава пълна подкрепа. Съобщението на Комисията, което се основава на вече извършената нормативна дейност и определя мерките, които трябва да бъдат взети за в бъдеще в тази насока, илюстрира едновременно значението на този подход, както и трудностите, пред които е изправен.

1.3 Основните постижения на подхода се състоят в изясняване на насоките на европейските политики по отношение на автомобилостроенето за всички заинтересовани страни. Във всяка от основните области се подобрява предвидимостта на политиките на ЕС и съответно нормативната тежест за промишлеността намалява.

1.4 В тази перспектива пряко следствие от подхода е намаляването на административните разходи в резултат на замената на 38 директиви на Общността със съответни регламенти на ИКЕ-ООН. Аналогично работата, извършена в областта на околната среда и пътната безопасност, позволява да се покаже осъществимостта на един интегриран подход, който прави нормативната среда по-легитимна за всички заинтересовани страни и по-предсказуема за индустриалците. По този начин подобен подход изгражда консенсус, върху който може да се основава дейността на всяка заинтересована страна.

1.5 Независимо от това трябва също да бъдат подчертани и трудностите, свързани с прилагането на този подход. Те са три вида:

i) съществува тенденция поради търсенето на консенсус взимането на решения по съответните въпроси да се отлага за по-нататък;

ii) съдържанието на анализа и на препоръките зависи в голяма степен от участващите в процеса заинтересовани страни;

iii) изборът на интегриран подход при анализа на поставените въпроси може да доведе до замъгляване на отговорностите.

1.6 Списъкът от 39 мерки или ангажменти, предвидени в Съобщението на Комисията е твърде дълъг и всички, взети поотделно, изглеждат защитими. Интегрирането на всичките 39 точки е вероятно по-проблематично и повдига въпроси във връзка със съвместимостта и с графика, които остават неразрешени. Така например въпросите, свързани с околната среда и безопасността, се разглеждат въз основа на интегриран подход, но не е възприет интегриран подход към двата типа въпроси, взети поотделно. Поставянето на въпроса за цената на продуктите, която да отговаря на всички предвидени задължения, както беше направено в доклада на Групата на високо равнище, несъмнено би позволило подобно интегриране, но също така несъмнено би открито задължението да се прави избор. Аналогично Групата на високо равнище пожела да подкрепи своите заключения с „пътна карта“, която да бъде валидна за всички, които изготвят публичните политики. В този документ бе възприет интегрираният подход, който Комисията очакваше „CARS 21“ да насърчи. Комитетът може само да изрази съжаление, че в съобщението на Комисията не се предлага, дори и изменена, подобна пътна карта.

1.7 В общи линии Групата на високо равнище основава голяма част от анализа си на гледната точка на автомобилостроителите. Вследствие на това сред представените като въпроси, на които следва да се намери решение, преобладават предимно такива, свързани с продуктите и технологиите. ЕИСК подчертава, че ако в анализа беше проявена по-голяма чувствителност към интересите на потребителите на автомобили, той би довел до различна гледна точка. Следователно в бъдеще е уместно в процеса на оценка и преоценка да има възможност за преразглеждане на подходящия списък на заинтересованите страни.

1.8 При възприемането на интегриран или глобален подход съществува рискът всяка от заинтересованите страни да прехвърля тежестта, произтичаща от процеса на промяна, на друга заинтересована страна. Така например по отношение на пътната безопасност или на околната среда индустриалците биха могли да решат, че усилията им, в частност по отношение на технологиите, са до известна степен възпрепятствани от поведението на операторите на инфраструктурите или потребителите.

1.9 Всички тези елементи сочат, че Съобщението на Комисията не би могло да изчерпи въпроса за публичната политика по отношение на автомобилите и за избора, който ще трябва да се прави в рамките на тази политика. ЕИСК подкрепя предприятиите в тази перспектива действия: понастоящем става въпрос по-скоро за поддържането на публичния дебат относно политиката в областта на автомобилите отворен за всички социални партньори и, в по-общ план, за заинтересованите страни и за изясняването на избора, който следва да бъде направен в различните моменти, отколкото за окончателното приемане на списък на всички възможни начини за постигане на напредък, като се остави на експертите и индустриалците да избират измежду тях.

1.10 Комисията завършва Съобщението си, като заявява, че „съществува уникална възможност за изграждане на ясно очертана култура на разработване на мерки по отношение на индустриалната политика. Комисията счита, че принципи като качеството на законодателството, опростяване, оценка на въздействието, консултации със заинтересованите страни, срокове за реализация и избор на инструменти трябва да са в основата на разработването на законодателни предложения“.

ЕИСК подкрепя този подход и с настоящото становище изразява желание да спомогне за пълното му прилагане от страна на Комисията.

Ето защо Комитетът препоръчва:

- да се предостави на индустриалците време да разработят напълно технологиите, необходими за изпълнението на по-строгите изисквания, без те да доведат до значително увеличаване на цените на продуктите и в крайна сметка до намаляване на темпа на обновяването на автомобилния парк;
- да не се свежда подходът към въпросите, свързани с околната среда, до въпроса за CO<sub>2</sub> и да не се проявява интерес само към технологични решения, а да се разработи по-цялостен и внимателен подход, който да взема предвид ролята на автомобилите и автомобилния транспорт в европейските общества;
- да се приеме интегрираният подход, насърчаван в рамките на „CARS 21“ при организирането на форума „Преструктуриране“, на планирания за 2009 г. обзор и оценките на въздействието, върху които той следва да се основава, като се следи да се осигури по-голяма легитимност „отдолу-нагоре“ (при избора на заинтересованите страни) и „отгоре-надолу“ (при интегрирането на препоръките, които ще бъдат направени от работните групи);
- да бъде включен по-пряко и на по-ранен етап Европейският икономически и социален комитет, чието естество и състав са призвани да дадат възможност за тази форма на интегриране на различните компоненти на европейското общество в провежданите от Комисията в тяхна услуга политики.

## 2. Предложението на Комисията

### 2.1 *Подходът на Комисията: CARS 21 — оригинална инициатива за пример*

2.1.1 В рамките на политиката си, целяща да се подобри качеството на законодателната дейност и да се отговори на предизвикателствата на по-обща световна конкуренция, през 2004 г. Комисията покани Групата на високо равнище „CARS 21“, обединяваща основните заинтересовани страни (държавни членки, индустрия, неправителствени организации и членове на Европейския парламент), както и тримата основни комисари, свързани с тази тема (предприятия и промишленост, околна среда, транспорт), да формулират препоръки относно политиките, които трябва да бъдат следвани.

2.1.2 По-специално мандатът, даден на Групата на високо равнище, създадена по това време, беше следният: изготвяне на препоръки за публичните политики и нормативната рамка, отнасящи се до европейската автомобилна индустрия в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план, които да позволят подобряване на общата ѝ конкурентоспособност, запазване на заетостта в този сектор, като се осигури по-нататъшен напредък по отношение на ефективността на автомобилите, що се отнася до безопасността и околната среда, на достатъчно ниски цени, за да могат домакинствата да закупят автомобил.

2.1.3 По този начин Комисията възнамеряваше да посочи автомобилния сектор като пример за модернизираният на подходи към индустриалната политика, вписвайки изрично всички мерки в тази област в Лисабонската програма: за да гарантира устойчиво развитие на производствените дейности, икономически обосновано и същевременно социално отговорно и екологично съобразно, Комисията желае тези мерки да бъдат предхождани от процес на широки консултации между заинтересованите страни, позволяващ както да се изяснят настоящата ситуация и бъдещето, така и да се постигне широк консенсус относно това, което е целесъобразно да се предприеме. В случая заинтересованите страни, представени в Групата на високо равнище, бяха автомобилостроителите, производителите на петрол, доставчиците, дистрибуторите на автомобили, ремонтът в автомобилния сектор, ползвателите на автомобили, националните публични власти и трите основни заинтересовани генерални дирекции („Околна среда, транспорт и енергетиката“ и „Предприятия и промишленост“). Работата продължи през цялата 2005 г. и беше координирана от генерална дирекция „Предприятия и промишленост“. През м. април 2005 г. беше организирано публично изслушване. Докладът беше приет от работната група през м. декември 2005 г. Заключениета му бяха предмет на широка консултация с обществеността през 2006 г. Съобщението на Комисията се основава едновременно на доклада „CARS 21“ и на 34 препоръки, получени през 2006 г.

2.1.4 Докладът „CARS 21“ представлява много похвално усилие на Комисията за избягване на увеличаването на некоординираните и следователно не винаги съвместими помежду си регулаторни инициативи.

2.1.5 За тази цел, както неколккратно се отбелязва в доклада, работната група се стреми към перспектива, която нарича холистична, с цел да установи как различните измерения взаимодействат помежду си. По този начин членовете на Групата на високо равнище възнамеряват да направят нормативната уредба по-ясна и предвидима и да се избегне предприемането на действия от различните Генерални дирекции на Комисията, чиито последици са неясни и чието съвместимост не е била проверена.

2.1.6 В окончателния си доклад работната група представи списък с 18 препоръки, разделени в 7 глави: по-добро регулиране, околна среда, пътна безопасност, търговия, научноизследователска и развойна дейност, данъчно облагане и данъчни стимули, интелектуална собственост. В заключение тя също така предложи „пътна карта“ за създателите на публичните политики и нормативните актове, които ще се отразят върху автомобилната индустрия в близките 10 години. В пълно съответствие с определените ѝ от Комисията цели, в така създадената пътна карта се целеше да се придаде на европейските политики по отношение на автомобила последователността и предсказуемостта, от които се нуждаят частните инвеститори, за да гарантират конкурентоспособността на сектора. Очертавайки регулаторния път, по който трябва да се върви през идните години, тази пътна карта целеше да се гарантира именно тази предсказуемост.

2.1.7 Съобщението представлява отговор на Комисията на доклада, представен от „CARS 21“. То включва едновременно направената от Комисията оценка на препоръките и реакциите, които докладът CARS 21 предизвика в рамките на организираната през 2006 г. консултация. То посочва посоката, в която Комисията възнамерява да ориентира бъдещата политика в автомобилния сектор. Основните линии на действие са следните:

— **Намаляване на административната тежест:** Комисията ще предложи да се заменят 38 директиви на Общността с международни регламенти на ИКЕ/ООН<sup>(1)</sup>, например шо се отнася до гумите, безопасните стъкла, фаровете за мъгла и предпазните колани. Така предприятията ще могат да се позовават на един единствен текст, валиден в целия свят. Освен това ще бъдат установени процедури за автоматичен и виртуален контрол за 25 директиви на Общността и регламенти на ИКЕ/ООН, за да се намалат разходите по привеждането в съответствие и да се намали продължителността на процедурите и да се съкратят разходите по тях.

— **Намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub>:** Стратегията на Комисията се основава на интегриран подход, който включва не само технологията на двигателите, а също и технологични подобрения (като например, определяне на минимални изисквания за енергийна ефективност за климатичните системи, определяне на максимални граници за съпротивлението при търкаляне на гумите и използване на индикатори за смяна на скоростта), както и повишаване на употребата на биогорива. Освен това тя поставя акцента върху допълнителните усилия на държавите-членки по отношение на управлението на трафика, на подобряване на инфраструктурата и на поведението на водачите, както и върху по-нататъшното намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub>.

— **Пътна безопасност:** Комисията счита, че ефективната стратегия за безопасност по пътищата трябва да се основава на комбинация от подобрения в автомобилната технология, пътната инфраструктура, поведението на водачите и налагане на санкции. Предложени са общо 11 нови мерки, между които, например, задължителното включване на електронна система за контрол на стабилността, устройствата, напомнящи за предпазните колани, както и задължителното използване на светлините при движение през деня при новите автомобили.

— **Търговска политика:** в Съобщението се предлага да се разгледа възможността за прибягване до двустранни

търговски споразумения (в частност в Азия), за да се подобри достъпът до пазарите и се подчертава необходимостта от прилагането на правата на интелектуална собственост в световен мащаб.

— **Научноизследователска и развойна дейност:** като най-важни приоритети се определят чистите възобновяеми горива, незамърсяващите превозни средства, както и интелигентните пътища и превозни средства. С около 20 милиарда EUR (около 5 % от оборота на сектора) инвестирани в изследвания и разработка на продукти, автомобилната индустрия е най-големият промишлен инвеститор в научноизследователска и развойна дейност в Европа в абсолютно изражение.

### 3. Бележки на Комитета

Преди да се върне към метода, avantajите и ограниченията на този нов подход към въпроса за политиките в автомобилния сектор и за секторните политики изобщо, настоящото становище разглежда отново петте основни области и направените за всяка една от тях предложения от Комисията.

#### 3.1 Вътрешен пазар, опростяване и интернационализация на регулаторната среда

3.1.1 ЕИСК подкрепя предложението да се разшири занапред приложното поле на рамковата директива за типово одобрение на моторни превозни средства, за да обхване всички категории превозни средства. Комитетът подчертава в частност преимуществото, което тази разпоредба представлява за маркирането на резервните части.

3.1.2 ЕИСК подкрепя изразената воля за опростяване и интернационализация на регулаторната среда, като същевременно изразява желание хармонизирането да не се превърне в абсолютен приоритет, превъзхождащ всяко друго съображение.

3.1.3 Следователно ЕИСК, изразявайки съгласие с Комисията, че по принцип на многостранните ангажименти заслужава да се даде предимство, подкрепя напълно Комисията, когато тя посочва, че „си дава ясна сметка за необходимостта от запазване на възможността ЕС да създава законодателство, независимо от системата на ИКЕ/ООН, когато това се налага за постигането на целите на ЕС в областта на здравеопазването, опазването на околната среда или други стратегически цели“. Като се има предвид изключителното потенциално значение на подобни разпоредби по отношение на международната търговия и на достъпа до пазарите, такова условие действително заслужава да бъде запазено, така че европейските индустриалци да могат да разполагат със средства, за да реагират на разпоредбите, приети в други региони по света, които могат да попречат на конкурентоспособността им.

#### 3.2 Екологично устойчив автомобилен транспорт

3.2.1 ЕИСК приветства качеството на взетите и предвидените мерки за постигане на екологично устойчив автомобилен транспорт. Вследствие на ангажиментите, поети от Комисията, която подчертава намерението си за „внимателно анализиране на последиците от бъдещата регулаторна дейност върху заетостта и

(1) Икономическа комисия на Обединените нации за Европа.

безопасността“, ЕИСК предупреждава Комисията относно необходимостта да се остави на индустриалците време да разработят технологиите, необходими за изпълнението на по-строгите изисквания, без това да доведе до значително увеличаване на цените на продуктите и в крайна сметка до намаляване на темпа на обновяването на автомобилния парк. На този въпрос, чието значение беше подчертано в доклада „CARS 21“, изглежда се придава второстепенно значение в Съобщението на Комисията.

3.2.2 Аналогично ЕИСК отбелязва с интерес намерението на Комисията за в бъдеще да обръща повече внимание на емисии в реални условия, отделяни от превозните средства (точка 8), и изразява съжаление, че Комисията не прави съответните изводи от подобна важна мярка и в областта на контрола, поддръжката и ремонта на превозните средства.

3.2.3 ЕИСК подчертава, че интегрираният подход, защитаван от Комисията, се съсредоточава върху емисиите на замърсители, и по-специално емисиите на CO<sub>2</sub> от новите превозни средства, които ще се продават в Европа за в бъдеще. Всъщност Комисията се интересува само от технологичните (биогорива, водород, интелигентни превозни средства и транспортни системи) или икономически (възможно включване на пътнотранспортния сектор) решения, които възнамерява да насърчава. ЕИСК изразява съжаление, че Комисията не използва в достатъчна степен потенциала на холистичен подход, при който се обръща още по-голямо внимание на мястото на автомобила и на автомобилния транспорт в европейските общества.

3.2.4 В това отношение ЕИСК подчертава, че в доклада „CARS 21“ се изразява недвусмислено безпокойство по отношение на темпа на обновяване на автомобилния парк, който се представя като ключов фактор. Също така в него се обръща особено внимание на значението на задръстванията. ЕИСК изразява желание за в бъдеще на тези пътища за насърчаване на по-екологичнообразни превозни средства, наред с други, като например насърчаването на нови форми на достъп до автомобили, да се отделя същото внимание, като на технологичните решения.

3.2.5 ЕИСК подчертава, че предлагането и търсенето на по-чисти превозни средства би трябвало да бъде насърчавано. Комисията следва да се стреми към разработване на координирани, технически неутрални и възможно най-хармонизирани данъчни стимули в полза на определени превозни средства и горива, например по отношение на обема на емисии на CO<sub>2</sub>, което ще допринесе за намаляването на количеството CO<sub>2</sub>, отделено от превозните средства чрез пряко въздействие върху потребителите и търсенето.

### 3.3 Повишаване на безопасността по европейските пътища

3.3.1 ЕИСК подкрепя възприемането на глобален подход към въпросите на пътната безопасност, защитаван от Комисията и основан на „комбинация от подобрения в автомобилната технология, пътната инфраструктура, поведение на водачите и налагане спазването на изискванията“.

3.3.2 Тук отново изникват същите въпроси като вече поставените във връзка с околната среда. Така един от ключовите термини в доклада „CARS 21“, който позволява да се покаже, че понякога би трябвало да бъдат правени компромиси за сметка на

ефективността на превозните средства по отношение на опазването на околната среда и безопасността, беше изразът „*at a price affordable to the consumer*“ (на цена достъпна за потребителя). Този термин не се споменава в Съобщението.

3.3.3 Така що се отнася до пътната безопасност, в съобщението на Комисията списъкът на предложенията е следният <sup>(2)</sup>:

- „монтирането на системи Isofix за закрепване на детски седалки да стане задължително за всички нови превозни средства от категория M1;
- използването на светлините при движение през деня да стане задължително (на 1 август 2006 г. по този въпрос започна допитване сред обществеността);
- монтирането на електронно управление на стабилността да стане задължително, като се започне от тежкотоварните превозни средства, следвани от леките автомобили и лекотоварните превозни средства, веднага след разработването на изпитателен метод;
- устройствата, напомнящи за предпазните колани, да станат задължителни за всички нови превозни средства;
- да се изменят изискванията по фаза II на директивата за защита на пешеходците, за да се оптимизират разпоредбите на Директива 2003/102/ЕО <sup>(3)</sup>.

3.3.4 За да може повишението на цените на новите превозни средства в резултат на тези предложения да остане в разумни граници, ЕИСК препоръчва подход, по-ясно насочен към цените на превозните средства и тяхното въздействие върху темпа на обновяване на автомобилния парк, а следователно и върху пътната безопасност. Комитетът обръща внимание върху закъснението на втората фаза на проекта за директива за защита на пешеходците, което води до съкращаване на срока за нейното привиждане в изпълнение от производителите и усложнява планирането на необходимите мерки. ЕИСК подчертава също така, че трябва бързо да се изясни графикът за изпълнение на директивата и точните изисквания, които трябва да спазват производителите. Той призовава Комисията да вземе под внимание факта, че пътната безопасност означава поддръжане на автомобилния парк, дори когато е остарял, от страна на потребителите. Комитетът препоръчва оценка и класификация на предвидените мерки, в зависимост от съотношението между разходи и предимства, което може да се определи за всяка мярка, когато се сравнят разходите за потребителя и потенциалното въздействие върху броя на произшествията и техните последици по отношение на вероятността от смърт или нараняване на ползвателите на пътя. Със същата цел ЕИСК призовава Комисията да не взема предвид само технологиите, свързани с бордовата електроника, а да включи по-недвусмислено всички средства, чрез които може да се въздейства върху поведението на ползвателите на пътя (образование, превенция и сигнализация). Във връзка с това ЕИСК подчертава, че в бъдеще следва да се обръща особено внимание на последициите върху всички тези аспекти, които ще оказват демографското развитие и фактът, че възрастните и много възрастните водачи представляват все по-голяма част от ползвателите на автомобилите и на пътищата.

<sup>(2)</sup> COM (2007) 22 окончателен, стр. 15.

<sup>(3)</sup> Директива 2003/102/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 17 ноември 2003 г. относно защитата на пешеходците и останалите уязвими участници в пътното движение преди и в случай на сблъсък с моторно превозно средство и за изменение на Директива 70/156/ЕО на Съвета (ОВ L 321, 6.12.2003 г., стр. 15-25); Становище на ЕИСК: ОВ C 234 от 30.9.2003 г., стр. 10.

3.3.5 Със същата цел и съгласно защитаваната в доклада „CARS 21“ позиция, ЕИСК подчертава значението на данъчните стимули, чиято цел е да допринесат за търсенето на по-сигурни превозни средства. Предлагането и търсенето на по-сигурни превозни средства би трябвало да бъде насърчавано.

### 3.4 Търговия и чуждестранни пазари

ЕИСК подкрепя подхода към въпросите на международната търговия, разработен от Комисията, и по-специално вниманието, което тя отдава едновременно на двустранните международни споразумения, на нетарифните бариери за търговия и на въпроса за правата на интелектуалната собственост, в частност в Азия. При избора на страни, с които се предвижда да бъдат сключени споразумения за свободна търговия, следва да се обръща по-голямо внимание на икономическите критерии, по-специално на размера на потенциалния пазар и перспективите, които предлага, на реципрочността по отношение на двустранното премахване на търговските бариери и др. Извън поставените по-горе въпроси, ЕИСК привлича вниманието на Комисията към необходимостта да включи по-ясно въпроса за пазара на резервни части, както с цел хармонизиране на начина на третиране от страна на различните европейски държави, така и за разработване на стратегия по отношение на Китай, Индия и Русия.

### 3.5 Научноизследователска и развойна дейност

Подкрепата на научноизследователската и развойна дейност и убеждението на Комисията, според което трите стълба на устойчивото развитие биха могли да просъществуват заедно само при условие, че изследователските усилия в частния и държавния сектор се поддържат и се задълбочават, се подкрепят напълно от ЕИСК. Независимо от това, в духа на изразените в параграф 3.4 препоръки, ЕИСК насочва вниманието към необходимостта в тези усилия да се включи целият автомобилен сектор, включително и следпроизводствената фаза. Така въпросите за разходите, свързани с технологичния напредък, ремонта на продуктите, който ще се извършва въз основа на този напредък, и обучението, необходимо за адаптирането на ремонта и инфраструктурата, трябва да бъдат поставени много отрано и Комисията трябва да провежда проактивна политика в тази посока. Комисията следва да насочи част от Седмата рамкова програма към други дейности с цел интегриран подход по въпросите на пътната безопасност, който включва и инфраструктурата, например системите за електронна комуникация и други.

### 3.6 Данъчно облагане и данъчни стимули

ЕИСК подкрепя Комисията, която „приканва Парламента и Съвета да приемат предложената директива колкото е възможно най-скоро“. След като Парламентът прие това предложение за директива<sup>(4)</sup>, която насърчава данъчната хармонизация, остава да се убеди Съветът относно уместността от синхронизиране на разпоредбите, които понастоящем създават несъответствия между пазара на превозни средства и автомобилните услуги в ЕС.

<sup>(4)</sup> Предложение за Директива на Съвета относно данъците върху леките автомобили COM (2005) 261 окончателен; Становище на ЕИСК ОВ С 195 от 18.8.2006 г., стр. 80.

### 3.7 Пазар на резервни части

Въпреки че изразява съжаление, че на тези въпроси не е отделено по-голямо място в анализа на Комисията, ЕИСК подкрепя защитата на Регламент (ЕО) № 1400/2002<sup>(5)</sup> и целта за осигуряване на хомогенното му прилагане в целия ЕС. ЕИСК приветства факта, че Комисията възнамерява да подкрепи разпоредби, осигуряващи свободен достъп до техническа информация. Във връзка с това ЕИСК подчертава колко е важно да се отдаде необходимото внимание на прилагането на разпоредбите, наложени от приемането на формата OASIS.

### 3.8 Методът „CARS 21“ и прилагането му от Комисията

3.8.1 ЕИСК приветства факта, че Европейската комисия възнамерява занапред да „подобри нормативната уредба“ и „цели стимулиране на ясно взаимодействие между различните области на политиката, осигуряване на предсказуемост и търсене на начини за защита на обществените интереси (напр. околна среда и безопасност), опитвайки се същевременно да намали нормативната тежест за индустрията“. Комитетът приветства заявеното намерение за разработване на глобален подход и едновременно интегриране на различните измерения на развитието на промишлеността, на нейната конкурентоспособност и на различните заинтересовани страни.

3.8.2 Що се отнася до социалните и индустриални аспекти, засегнати в първите страници на доклада, ЕИСК желае, както и Комисията, да ги свърже един с друг, тъй като заетостта е пряко свързана с конкурентоспособността на европейската индустрия от една страна и с различните места на стопанска дейност, от друга. От тази гледна точка ЕИСК се присъединява като цяло към предложения анализ на състоянието на индустрията в Европа.

3.8.3 Комитетът изразява задоволство от факта, че Комисията смята, че „изглежда вероятно сглобяването на автомобилите, предназначени за европейския пазар, да се изпълнява най-вече в Европа“, като едновременно с това счита, както и Комисията, че това вероятно не е синоним на стабилност на заетостта.

3.8.4 ЕИСК призовава Комисията да влезе в ролята на модератор на диалога между социалните партньори, за да могат да бъдат предвидени и управлявани описаните в доклада „CARS 21“ тенденции за делокализиране и релокализиране на заетостта в Съюза и извън границите му. Във връзка с това Комитетът призовава Комисията да разгледа въздействието на развитието в този сектор върху под-възложителите от второ и по-ниско ниво, които са особено застрашени от настоящите тенденции.

3.8.5 В същия дух предвидените в Съобщението мерки за подкрепа и идеята за организиране на форум „Преструктуриране“ за автомобилната индустрия, с цел „да се отговори на предизвикателствата, както и да се постигне по-добро прогнозиране и адаптиране към промените“, получават пълната подкрепа на ЕИСК. ЕИСК призовава Комисията да използва случая, за да бъдат предвидени в тази дейност и включени в мерките за

<sup>(5)</sup> Регламент (ЕО) № 1400/2002 на Комисията (ЕО) от 31 юли 2002 г. за прилагане на член 81, параграф 3 от Договора по отношение на категориите вертикални споразумения и съгласувани практики в сектора на моторните превозни средства (ОВ L 203, 1.8.2002 г., стр. 30).

подкрепя целият автомобилен сектор и в частност участниците в следпроизводствената фаза. Подобни инициативи действително се вписват в логиката на консултации и съвместна стратегическа оценка в сектора, от които различните участници в него се нуждаят. ЕИСК подчертава, че е призван да играе ключова роля в тези дейности и дискусии и в частност да дава възможност в тях да бъдат представени по-ясно всички социални партньори и в по-общ план заинтересованите страни.

3.8.6 Така например нуждите от обучение са по-големи и често по-малко удовлетворявани в малките и средни предприятия или в микропредприятията и тези участници в автомобилния сектор би трябвало да могат да ползват структурните фондове и останалите инструменти за подпомагане на преструктурирането.

3.8.7 Комисията завършва Съобщението си, като заявява, че:

*„Съществува уникална възможност за изграждане на ясно очертана култура на разработване на мерки по отношение на индустриалната политика. Комисията счита, че принципи като качество на законодателството, опростяване, оценка на въздействието, консултации със заинтересованите страни, срокове за реализация и избор на инструменти, трябва да са в основата на разработването на законодателни предложения“.*

3.8.8 ЕИСК се присъединява към този подход и с настоящото становище желае да помогне за пълното му осъществяване от страна на Комисията. По тази причина привлича вниманието на Комисията върху факта, че разработваният подход понякога е

частичен. По-точно потребителите и участниците в следпроизводствената фаза, макар и не пренебрегнати, не са достатъчно представени в развитите в доклада „CARS 21“ анализи, както и в изведените от Комисията заключения. Вследствие на това според ЕИСК възприетият подход към въпросите, свързани с автомобилния сектор като цяло и с околната среда и с безопасността, е недостатъчно холистичен: той препраща към визия, прекалено фокусирана върху продуктите и технологиите, която не включва в достатъчна степен въпроса за парковете и използването на автомобила.

3.8.9 По тази причина според ЕИСК оценката, която трябва да се извърши през 2009 г., трябва да вземе под внимание настоящото становище и да включи в по-голяма степен, отколкото досега, гледната точка на заинтересованите страни в следпроизводствената фаза и на потребителите. За тази цел „консултациите със заинтересованите страни“ трябва да се поддържат отворени и да бъдат по-добре организирани, за да не се разглежда системата на автомобилния сектор единствено като система на автомобилостроителите и за да могат „анализите на въздействието“ да бъдат извършвани в нов контекст. Що се отнася до анализите на въздействието, тяхното качество следва да се повиши. Те трябва да са обективни и неутрални и да се вписват в общ подход, основан на проверени данни. Не е уместно служба на Комисията, на която е възложено да изготви политическо становище по дадена тема, да осъществява и анализа на въздействието по същия въпрос. ЕИСК подкрепя предложението за създаване на комитет за анализ на въздействието и приканва Комисията да покани онези заинтересовани страни, които твърде лесно се игнорират от частните „архитекти“ на системата на автомобилния сектор, която следва да се регулира.

Брюксел, 26 септември 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 защитните конструкции при преобръщане на селскостопанските или горските колесни трактори“ (кодифицирана версия)**

COM(2007) 310 окончателен — 2007/0107 (COD)

(2008/C 10/05)

На 2 юли 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 438-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 септември 2007 г. (заседание от 26 септември), Европейският икономически и социален комитет реши със 172 гласа „за“ и 4 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложениния текст.

Брюксел, 26 септември 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 теглително-прикачното устройство и устройството за заден ход на колесни селскостопански или горски трактори“ (кодифицирана версия)**

COM(2007) 319 окончателен — 2007/0117 (COD)

(2008/C 10/06)

На 2 юли 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 438-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 септември 2007 г. (заседание от 26 септември), Европейският икономически и социален комитет реши със 163 гласа „за“, 1 глас „против“ и 5 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложениния текст.

Брюксел, 26 септември 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 задължителните регистрационни табели и обозначения на моторни превозни средства и техните ремаркета, тяхното разположение и метод на закрепване“ (кодифицирана версия)**

COM(2007) 344 окончателен — 2007/0119 (COD)

(2008/C 10/07)

На 13 юли 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 438-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 септември 2007 г. (заседание от 26 септември 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет реши с 165 гласа „за“, без гласове „против“ и 8 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложението текст.

Брюксел, 26 септември 2007 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията — План за действие за енергийната ефективност: осъществяване на потенциала“**

COM(2006) 545 окончателен

(2008/C 10/08)

На 19 октомври 2006 г. Комисията реши, в съответствие с чл. 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно горе-поставеното съобщение.

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 5 септември 2007 г. (докладчик: г-н Iozia).

На 438-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 септември 2007 г. (заседание от 27 септември 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище със 145 гласа „за“, 1 глас „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет приветства и подкрепя мерките, предложени от Комисията. Енергийната ефективност е главната, най-важна сфера на действие за постигане на целите, изложени в Енергийната политика за Европа (ЕПЕ) — намаляване емисиите на парникови газове, което е средство за борба с глобалното затопляне, намаляване зависимостта от страни извън ЕС и защита на конкурентоспособността на европейската система, като в същото време биват поддържани доставките на енергия на достъпни цени.

1.2 В светлината, между другото, и на неотдавнашния доклад на IPCC (Междуправителствена комисия по изменението на климата), ЕИСК смята тази цел за реалистична, въпреки че счита, че трябва да бъдат положени всички възможни усилия за нама-

ляване потреблението на енергия и за да станат технически осъществими икономии на енергия с повече от 20 %. Тази цел трябва да върви ръка за ръка с национални планове за действие, отразяващи различните основни финансови и технологични условия, така че да се гарантира справедливо разпределение на целите между държавите-членки, съобразено с възможностите на всяка държава-членка. Ще бъде необходимо да се определят междинни цели, които да бъдат постигнати например до 2012 г. и 2016 г., така че мерките да могат да бъдат ускорени ако напредъкът се окаже твърде бавен.

1.3 ЕИСК предлага на Комисията да бъде започнат специален дебат по темата за различните начини на живот и за „качеството на живота“. ЕИСК пита Комисията дали същата счита, че наистина ще е възможно за бъдещите поколения да бъде запазен

същият начин на живот, при увеличавашо се потребление и вредни емисии. Ако допуснем, че това няма да е възможно, това предизвикателство може да бъде посрещнато единствено с решителни, смели и навременни действия. Този проблем също включва нуждата да бъде спряна „ефектът на бумеранга“, при който икономите на енергия, водещи да незабавно нарастване в покупателната способност на населението, се използват за финансирането на допълнителното потребление.

1.4 ЕИСК предлага да бъде добавено едно допълнително приоритетно действие: въвеждането на районни отоплителни и охладителни мрежи, което би предотвратило загуба на 33 % от първичната енергия по време на етапа на преобразуването ѝ.

1.5 ЕИСК препоръчва да бъдат предприети позитивни приоритетни инициативи като появата и развитието на нови видове професии, свързани със сектора на енергийната ефективност, разпространението на нови, интегрирани енергийни услуги, насърчаване на научноизследователската и развойна дейност, разработването на системи за рециклиране и отстраняване на твърди битови отпадъци в градовете, които имат много възможни приложения, и насърчаване на инициативи за корпоративна социална отговорност (CSR). От основно значение е да бъдат осигурени стимули за изучаване на енергетиката във висшето и университетско образование.

1.6 Ще бъде необходим допълнителен персонал на Комисията за прилагане на 75-те мерки, изложени в Плана за действие и за наблюдаване и оценяване на ефективността на предложения набор от инструменти. Тези служители ще трябва да наблюдават развитието на въпросните дейности. ЕИСК препоръчва да бъде извършен подробен анализ на нуждите и да бъдат осигурени достатъчни човешки и финансови ресурси.

1.7 ЕИСК счита, че способността на ЕС да изразява единна позиция по отношение на енергийната ефективност в международните отношения се нуждае от укрепване. За тази цел, той препоръчва Комисията да направи оценка дали е необходимо да бъдат изменени Договорите, за да е възможно по-силно съвместно външно представителство, като се запази правото на държавите-членки да определят сами най-подходящия за техните нужди енергиен микс.

1.8 Що се отнася до данъчните политики, насърчаващи инвестициите за постигането на целите на Плана за действие, ЕИСК препоръчва тези политики да вземат предвид най-уязвимите обществени групи — безработните, пенсионерите и работещите. Всички „енергийни данъци“ или данъчни стимули трябва да защитават тези групи.

1.9 ЕИСК изразява съжаление за недостатъчната координация на транспортната и енергийната политики; заедно с политиките в областта на околната среда и индустрията, те се отнасят до технически и индустриални нужди и проблематики, които по необходимост се допълват взаимно. Комитетът с основание е загрижен, че поради липсата на координация, документът на Комисията далеч няма да е толкова ефективен, колкото можеше да бъде.

1.10 Жилищните сгради са основна приоритетна област. Възможността за икономии е много голяма, ако бъдат ясно

разгледани няколко ключови аспекти, такива като нуждата от силно намаляване на данъчната тежест, произтичаща от мерки за подобряване на енергийната ефективност, отстраняването на излишната бюрокрация (лицензи, разрешителни) и публичното финансиране за развитието на уменията и по-доброто обучение на операторите. Жилищните сгради, получили сертификат за енергийна ефективност, би трябвало да се ползват от данъчни облекчения или, когато собственикът няма облагаем доход, да бъде признаван енергиен бонус при доставката на електроенергия. Когато годишното ниво на потребление е под определено равнище, би трябвало да се предвидят преференциални тарифи. Строителната индустрия и всички, работещи в този сектор, се нуждаят от обучение, свързано с мерките, които могат да се вземат, за да се достигнат много по-високи нива на енергийна ефективност в строителството, както и от нови стимули за постигането им.

1.11 ЕИСК счита, че финансирането на нужните инвестиции би трябвало да бъде разделено между обществените и частния сектор. В светлината на положителните примери на някои държави-членки, трябва по-широко да бъдат въведени специални фондове, като бъде използвана малка част от печалбите, реализирани от предприятията, опериращи в сектора, и при това се избягва увеличение на цените за крайните потребители или спад на размера на необходимите инвестиции в съответната сфера на производство.

1.12 ЕИСК счита, че е от основно значение в това огромно предизвикателство да бъдат включени организации на гражданското общество, работодателите, профсъюзите и екологичните организации. Само ако бъде осъществена промяна в колективното поведение на най-ниско ниво, с мащабно разширяване на познанията и съзнанието, ще бъде възможно да бъдат постигнати осезаеми резултати, като се има предвид, че крайните потребители са всъщност и първите потребители на енергията. Използването на енергията в жилищните сгради, частния транспорт и трудовите дейности зависи пряко от гражданите. Възпитаването в „отговорно използване на енергия“ е от основно значение още от началните години на училището. Цялото общество трябва да се ангажира с това начинание, което е и трябва да стане универсален символ на една нова цивилизация. Всеки европейец трябва да чувства, че допринася със своя дял в тази надпревара за икономии на енергията, така че бъдещите поколения да могат също да се възползват от естественото им наследство, което понастоящем е сериозно застрашено от замърсяването и свързаното с това изменение на климата.

1.13 ЕИСК подчертава успеха, постигнат от сектора на предприятията, произвеждащи домакински електроуреди, посредством използването на системата за етикетироване. Икономии от до 70 % за хладилниците и 60 % за пералните машини показват колко ефективен е този метод. ЕИСК призовава практиката на екодизайна да бъде разширена, за да обхване също обществените сгради и секторите на жилищното строителство, обществените и личния транспорт, т.е. отраслите с много високо потребление на енергия (над 70 % от цялото потребление на енергия).

1.14 Загубите при етапите на производство, пренос и разпространение на енергията изискват особено внимание. Над една трета от енергията — 480 Мтое — се губи през тези етапи. При преноса на постоянен ток по далекопроводи с високо напрежение, загубите се намаляват от над 10 % до 3 % от енергията за всеки 1 000 км от мрежата. Заедно с това, преносът на постоянен ток също има преимущества, що се отнася до излагането на хората на електрически и магнитни полета и отстранява емисиите на електромагнитни вълни с крайно ниски честоти (ELF), характерни за преноса на променлив ток.

1.15 Като се имат предвид постигнатите отлични резултати в областта на слънчевата топлинна енергия, ЕИСК призовава Комисията и Съвета да насърчават и подкрепят разпространението на тази технология.

1.16 ЕИСК подкрепя целта на Комисията да засили разработването на когенерационни централи, въпреки че смята, че трябва да бъде ускорено приемането на стандартни разпоредби за измерване на тяхната ефективност. ЕИСК смята, че би било полезно да се инвестира в програми за разпространение на тригенерацията, като за гориво може да бъде използвана биомаса. Микроинсталациите за производство на електроенергия (Директива 2004/8/ЕО — единици с инсталационна мощност под 50 kW) би трябвало да бъдат насърчавани: те би трябвало да бъдат включени в програми, предоставящи стимули за икономии на енергия и намаляване на вредното въздействие върху околната среда, и по-лесно интегрирани в националните енергийни системи като част от развитието на разпределено производство на електроенергия. Необходимо е обаче, да се осигури подкрепа за предприятията, за да покрият по-големите разходи, налагани от тази система при адаптирането на сегашните енергопреносни мрежи.

1.17 Пазарите на газта и електроенергията не са напълно либерализирани. Собствеността върху предприятията, управляващи технически монополи, трябва да бъде отделена от юридическа гледна точка от собствеността върху предприятия, работещи в система на свободна конкуренция.

1.18 ЕИСК счита, че въвеждането на електронни електромери може да е от полза, като осигури система за дистанционно управление на разпределението на енергия и за оптимизиране на управлението на натоварването на преносната мрежа. Тези електромери са признати за подходящи инструменти, отговарящи на изискванията за енергийна ефективност, определени в европейските директиви.

1.19 В транспортния сектор бяха положени големи усилия за намаляване потреблението на енергия и на замърсяващите емисии. Постоянното увеличаване на емисиите на CO<sub>2</sub> обаче, дължащо се в частност на по-широката употреба на личен транспорт, но също така и на всички други видове транспорт, изисква да се положат още по-големи усилия (между 1990 г. и 2004 г. емисиите на CO<sub>2</sub> от пътният транспорт нараснаха с 26 %). Комисията внимателно изучава оценката за въздействието с оглед приемането на законодателство относно процедурите за постигане на целта от 120g CO<sub>2</sub>. ЕИСК препоръчва да бъдат

приети всички мерки, необходими за постигането на тази цел, като обаче по-конкретно се гарантира, че същите са разумни и осъществими както от техническа, така и от производствена гледна точка.

1.20 Комитетът все пак счита, че е полезно да се отбележи, че широкомащабното заместване на изкопаемите горива с биогорива би създадо риск производството на гориво да започне да се конкурира с производството на храна при отдаване на плодородните земи. Тогава цената на храните може да се повиши и да достигне цената на енергийните продукти, която от своя страна е тясно свързана с цената на изкопаемите горива, което практически би поставило автомобилите от Севера в положение на конкуренти <sup>(1)</sup> на гладуващите бедни хора от Юга.

1.21 ЕИСК напълно подкрепя стимулите и стратегиите за финансиране и данъчно облагане, предложени от Комисията, в частност тези с участието на ЕИБ и ЕБВР. Той също подкрепя стъпките за повишаване на съзнанието на европейския банков сектор относно нуждата от предоставяне на финансова подкрепа за изпълнението на националните енергийни планове. ЕИСК призовава за провеждането на специална конференция по въпроса за финансиране на енергийната ефективност, за да бъде повишено съзнанието сред заинтересованите страни и да бъде окуражен европейският банков сектор да участва в един голям проект за модернизирване на европейската икономика.

1.22 ЕИСК подкрепя създаването на „Споразумение между кметовете“, но смята, че целта за обединяване на 20-те най-важни европейски градове не е достатъчно амбициозна. Целта би трябвало да бъде много по-висока, а местният опит да бъде по-ефективно използван. Един отличен начин за свързването на администраторите на местно ниво, които отговарят за градската транспортна политика, с администраторите, които отговарят за местни дейности с пряко влияние върху обществеността, би бил да се създаде портал или друго средство за комуникация за обмен на опит между големите, малки и средни градове в ЕС, където живее над 80 % от населението на Съюза.

1.23 ЕИСК изразява съжаление, че Планът за действие пропуска важната роля, която социалните партньори и социалният диалог могат да играят на всички нива за оценяването, подпомагането и разработването на политики за икономии на енергия. ЕИСК призовава Комисията да предприеме стъпки, за да насърчи включването на проблемите на екологичната устойчивост в различните нива на съществуващите структури за социален диалог, най-вече в секторния диалог и Европейските работнически съвети. Профсъюзните организации могат да изиграят ключова роля за подобряване на знанията и съзнанието както на европейско, така и на национално ниво, като по този начин допринесат за разпространението на най-добри практики.

1.24 Важно е проблемът за икономии на енергия да върви ръка за ръка с добрите практики за корпоративна социална отговорност, особено в многонационалните компании; нужен е по-интензивен социален диалог, за да бъдат разгледани всички проблеми, свързани с енергийната ефективност.

<sup>(1)</sup> L. Brown, [www.earthpolicy.org](http://www.earthpolicy.org) и доклад на ФАО за 2005 г.

1.25 Международното измерение на проблема на подобряването на енергийната интензивност е ясно подчертано от Комисията. ЕИСК подкрепя предложенията за партньорство и съставянето на Международно рамково споразумение. В рамките на вече обявената международна конференция за енергийната ефективност, ЕИСК препоръчва да не се подценява необходимостта да се призват за участие страните, включени в програмите АКТЬ, Евромед и страните, включени в Европейската политика на съседство (ЕПС). Международното сътрудничество е от основно значение за успешното посрещане на предизвикателството на устойчивото развитие и трябва да бъдат положени по-големи дипломатически усилия за приемането до 2009 г. на нов международен протокол за периода след Киото още на конференцията, която ще бъде открита тази година в Бали.

## 2. Съобщението на Комисията

2.1 Комисията подготви Съобщението, озаглавено *План за действие за енергийна ефективност: осъществяване на потенциала*, на базата на мандата, даден от Пролетния Европейски съвет през 2006 г., който одобри препоръките, направени в Зелената книга „Европейска стратегия за устойчива, конкурентоспособна и сигурна енергетика“.

2.2 Целта на предложенията, обобщени в Съобщението, е да се реализират икономии на енергия от над 20 % до 2020 г. по отношение на очакваното потребление, като се предвиди дадено ниво на растеж на БВП и без допълнителна намеса. Ако бъде осъществен, планът би постигнал икономии на енергия до 390 Мтое годишно, а емисиите на CO<sub>2</sub> биха били намалени с 780 Мт годишно. Предлаганите мерки би трябвало да осигурят спад на общото потребление от 1 % годишно, като се приема ръст на БВП от 2.3 %, който, от друга страна, ако няма нови намеси, би съответствал на увеличаване на потреблението от 0.5 % годишно. Разходите за инвестиции би трябвало да бъдат компенсирани от годишните икономии на гориво в размер на около 100 милиарда EUR.

2.3 Дебатът, последвал публикуването на Зелената книга за енергийната ефективност или „Да направим повече с по-малко“, доведе до предложения за сложен и съгласуван пакет от 75 мерки, обхващащи всички области, в които има потенциал за икономии на енергия. Секторите за приоритетни действия са строителният и транспортният, който е от най-големите потребители на нефтени продукти, въпреки че също толкова внимание трябва да се обърне на икономите, които могат да бъдат направени при производството, преноса и преобразуването на енергията и в индустрията.

2.4 Планът на Комисията предвижда незабавни действия и други, по-дългосрочни мерки, които трябва да бъдат взети за период от шест години. Още отсега се предвижда, че за постигането на 20 % икономии на енергия до 2020 г. ще е необходим допълнителен план за действие.

2.5 Разглеждайки потенциала за икономии, такива са възможни в сектора на крайно потребление, включително 25 %

в преработвателната индустрия, където периферното оборудване като например мотори, вентилатори и осветителни тела, предлага най-голям потенциал за икономии; 26 % в областта на транспорта, със засилване на съмодалността и преминаването към други видове транспорт, посочени в Бялата книга за транспорта; и 27 % в жилищния сектор, посредством топлоизолирането на стени и покриви, по-доброто осветление и по-ефективните домакински уреди; при търговските сгради едно цялостно подобряване на системите за енергийно управление може да доведе до икономии до 30 %.

2.6 Поради структурните промени, ефектът от предишни политики и въвеждането на нови технологии, се очакват подобрения на енергийната интензивност с 1.8 % или 470 Мтое годишно. Това означава, че общото намаление на енергийната интензивност, включително очакваните 20 % от новите мерки, които се предлагат (1.5 %, т.е. 390 Мто е годишно за периода 2005-2020 г.), би трябвало да бъде 3.3 % годишно. Съпоставен с очаквания темп на растеж на БВП от 2.3 % годишно, общият размер на икономии на енергия следователно би бил 1 % годишно.

2.7 Планът за действие би осигурил ползи за опазването на околната среда, намаляване на вноса на изкопаеми горива, което означава по-малка зависимост от трети страни и по-изгодна, конкурентоспособна индустрия в ЕС, не на последно място благодарение на технологичните иновации, получили тласък във връзка със започнатите процеси, с положителни резултати по отношение на заетостта.

2.8 Планът е структуриран около 10 спешни, приоритетни действия и Комисията призовава държавите-членки, местните и регионални власти и всички заинтересувани страни да приложат допълнителни мерки, за постигане на още по-добри резултати. Посочени са както секторни, така и хоризонтални мерки.

2.9 Мерките се фокусират върху необходимостта да се възприемат динамични изисквания за енергийна ефективност, да се подобри ефективността на новия и съществуващия производствен капацитет и да се намалят загубите при преноса и разпределението в енергопреносния сектор и да се приеме интегриран подход за транспортния сектор, насочен към всички заинтересовани страни.

2.10 Стратегическият план за енергийни технологии, който предстои да бъде приет през 2007 г., ще стимулира по-нататъшни подобрения на ефективността.

2.11 На „сигналите за определяне на тарифи за електроенергията“ следва да се обърне повече внимание, тъй като те спомагат за увеличаване на съзнанието. Освен това, от съществено значение е на всички равнища да бъдат въведени подходящи финансови инструменти, заедно с данъчни и други стимулиращи политики за производителите и потребителите.

2.12 Предизвикателствата на енергийната ефективност трябва да се разглеждат глобално равнище и поради това е належащо да се сключват международни споразумения и партньорства.

2.13 Строгото прилагане на съществуващите директиви и регламенти, като например неотдавнашната Директива относно ефективността при крайното потребление на енергия и осъществяване на енергийни услуги, Директивата за етикетирание и осемте директиви за нейното прилагане, Директивата за енергийната ефективност на сградите, Директивата за екодизайн и Регламента „Енергийна звезда“, ще помогне за постигането на поставените цели.

#### 2.14 Приоритетните дейности

2.14.1 **Етикетирание на уредите и оборудването и минимални стандарти за енергийна ефективност.** Актуализиране на Рамковата директива 92/75/ЕО за включване на нови, динамични стандарти за електроуредите. Специално внимание ще бъде отделено на загубите в работен режим „standby“. Първоначално ще бъдат включени четиринадесет приоритетни групи продукти. Целта е да се гарантира, че до 2010 г. по-голямата част от продуктите, които консумират значителна част от общото енергийно потребление отговарят на минималните стандарти, установени в Директивата за екодизайн или класифициране/етикетиране на енергийната ефективност.

2.14.2 **Изисквания към енергийната ефективност на сградите и постройките с много ниско потребление на енергия („пасивни къщи“).** Разширяване на обхвата на Директивата за енергийна ефективност на сградите (понастоящем приложима за площи над 1 000 м<sup>2</sup>) и предложение през 2009 г. за нова директива, установяваща минималните изисквания на ЕС, приложими за новите и обновени сгради (kWh/m<sup>2</sup>). Съвместно със строителния сектор ще бъдат разработени целеви стратегии за сгради с много ниско потребление на енергия.

2.14.3 **Повишаване на ефективността на производството и разпределението на електроенергията.** Енергодобивният сектор използва около една трета от цялата първична енергия, с ефективност на преобразуване около 40 %. С новия производствен капацитет трябва да бъде възможно да се постигне 60 %. Загубите при преноса и разпределението на електроенергия, често достигащи до 10 %, могат също да бъдат значително намалени. Ще бъдат установени минимални изисквания за работни характеристики на нови електрически, отоплителни и охладителни мощности, по-ниски от 20 MW. Очаква се прилагането на Директивата за насърчаване производството на електроенергия по комбиниран начин (2004/8/ЕС) да допринесе за по-нататъшен напредък. И накрая, ще бъдат въведени минимални изисквания за функциониране и норми за квартално отопление.

2.14.4 **Постигане на горивна ефективност на автомобилите.** За да се намалят емисиите на CO<sub>2</sub>, ако е необходимо, през 2007 г. Комисията ще предложи законодателство, за да се гарантира, че целта 120 г CO<sub>2</sub>/км ще бъде постигната до 2012 г. В момента се прави оценка на опцията за използване на данъчни инструменти във връзка с емисиите на CO<sub>2</sub>. Секторът за производство на гуми може също да допринесе за енергийната ефективност (която може да достигне до 5 %) със стандарти за съпротивление при търкаляне и подходящо напompване на гумите. Комисията скоро ще издаде Зелена книга за градския транспорт, за да поощри използването на градски транспорт и ще въведе други, по-твърди мерки за решаване на проблема, по-специално в районите с претоварено движение.

2.14.5 **Улесняване на подходящото финансиране на инвестиции за енергийна ефективност за малките и средни предприятия и компаниите за енергийни услуги.** Комисията ще призове банковия сектор да предложи финансови пакети, насочени към икономии на енергия. Чрез финансиране от Общността, като например фондовете „Зелени инвестиции“ и Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации, на първо място ще трябва да се подпомогнат МСП.

2.14.6 **Поощряване на енергийната ефективност в новите държави-членки.** Комисията ще призове повече средства за политиката на сближаване да бъдат насочени към изпълнението на големи проекти за енергийна ефективност.

2.14.7 **Съгласувано използване на данъчното облагане.** Предстоящата Зелена книга за непряко данъчно облагане и свързаното с нея преразглеждане на Директивата за енергийно данъчно облагане ще спомогнат за обединяването на въпросите на енергийната ефективност и аспектите, свързани с опазването на околната среда. Ще бъде направена оценка на ползите от използването на данъчни кредити като стимули както за предприятията, така и за потребителите на електроуреди и оборудване.

2.14.8 **Повишаване на съзнанието за енергийната ефективност.** Ще бъде насърчавано развитието на уменията, обучението и информацията за енергийните мениджъри в индустрията и комуналните услуги. Училищата ще бъдат снабдени с учебни материали.

2.14.9 **Енергийна ефективност в застроени зони.** През 2007 г. Комисията ще инициира „Споразумение между кметовете“, което ще обедини кметове на 20 от най-големите и най-инициативни европейски градове за обмен на най-добри практики.

2.14.10 **Насърчаване на енергийната ефективност в целия свят.** Целта е да се сключи рамково споразумение със страните и международните организации, които са основни търговски партньори, за подобряване на енергийната ефективност в секторите на крайно потребление и в преобразуването на енергията.

#### Заключения

Комисията завършва своето Съобщение като обявява, че през 2009 г. ще бъде направен средносрочен преглед и отправя призив за силна подкрепа от Съвета, Европейския Парламент и лицата, отговорни за вземане на политически решения на национално, регионално и местно равнище.

#### 3. Общи бележки

3.1 Планът за действие на Комисията приема последователен подход към рамката от инициативи, необходими за постигане на амбициозната цел, поставена в предложението, за постигане на енергийни икономии от 20 % и по този начин за намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub> с 780 Mt до 2020 г. В светлината, между другото, и на неотдавнашния доклад на IPCC (Междуправителствена комисия по изменението на климата), ЕИСК смята тази цел за реалистична, въпреки че счита, че трябва да бъдат

положени всички възможни усилия за намаляване потреблението на енергия и за да станат технически осъществими икономии на енергия с повече от 20 %. Целта трябва да върви ръка за ръка с националните планове за действие, които заедно би трябвало да направят възможен желан резултат, отразяващ различните основни финансови и технологични условия, така че да се осигури справедливо разпределение на целите между държавите-членки, съобразено с техните възможности.

3.2 Ще бъде необходимо да се определят междинни цели, които да бъдат постигнати например до 2012 и 2016 г., така че мерките да могат да бъдат ускорени ако напредъкът се окаже прекалено бавен. Изглежда, че прегледът през 2009 г. е много близко, за да може да се направи балансирана оценка. ЕИСК също така препоръчва да се предвидят дългосрочни цели (2040/2050 г.), за да се гарантира, че целите за енергийни икономии ще продължат да бъдат преследвани. След няколко години инвестициите в производство на енергия на базата на изкопаеми горива, възлизащи на милиарди EUR, ще са отживелица. Този капацитет трябва да бъде заменен колкото е възможно по-скоро и по възможно най-ефективен начин. Това ще бъде епохално предизвикателство, в противовес на случващото се сега, например 120 етажни небостъргачи със стъклени фасади да бъдат осветявани денонощно, или използването на териториите, определени за транспортна инфраструктура. Властите трябва без отлагане да осъзнаят огромната значимост на проблема как да бъдат заменени енергийните източници.

3.3 Планът на Комисията трябва както да намали потреблението на енергия, така и да запази същото качество на живот. Във връзка с тази цел се планира до 2020 г. намаляване на енергийната интензивност с 3.3 %, т.е. като се вземе предвид постоянният ръст на БВП от 2.3 %, да се постигне действително намаляване на енергийната интензивност с 1 % годишно, което съответства на цялостно намаляване на потреблението с 14 % между 2005-2020 г. ЕИСК предлага на Комисията да бъде започнат специален дебат по темата за различните начини на живот и за „качеството на живота“. Очаква се подобряване на качеството на живота, което мнозина измерват с броя на домакинските електроуреди, мобилните телефони или колите на човек, докато други го измерват с емисиите на CO<sub>2</sub>, твърди частици и прах, задръстванията по пътищата и времето за пътуване, и качеството на публичните услуги. Ясно е, че що се отнася до енергийната ефективност и икономии на енергия, една много скромна промяна на „начините на живот“, насочена към опазването на околната среда, ще ускори постигането на целите. ЕИСК пита Комисията дали същата счита, че наистина ще е възможно за бъдещите поколения да бъде запазен същия начин на живот, при увеличавашо се потребление и вредни емисии. Този проблем също включва нуждата да бъде спряна „ефектът на бумеранга“, при който икономии на енергия се използват за финансирането на допълнителното потребление. Затова трябва навреме да бъде планирана реорганизация на икономическата система, като се насърчи създаването на подходяща инфраструктура и се предложи на бъдещите поколения подходящ набор от принципи, като например <sup>(2)</sup>:

- да се намали използването на ресурси и енергия;
- да се предотвратява замърсяването на въздуха, водата и почвата;
- да се намалят отпадъците при техния източник;
- да се сведе до минимум рискът за населението и околната среда.

<sup>(2)</sup> Factor Four: Doubling Wealth, Halving Resource Use. Ernst. U von Weizsäcker, A.Lovins et al.

3.3.1 Необходимо е отговорността за енергийната ефективност да бъде разпространена на всички нива и заедно с националните планове за действие да бъдат създадени регионални и местни планове. Регионалните власти трябва да бъдат включени в това голямо предизвикателство. Машабите и значението на Плана за действие наистина са едно реално предизвикателство. Някои елементи от начина на живот, свързани с напредъка през двадесети век ще трябва да бъдат изоставени, а самото разбиране за добър вкус ще трябва да включва етическа оценка на приемливостта по отношение на енергийната ефективност, както е вече случаят с кожата от редки животни и стоките, произведени от слонова кост; по подобен начин, небостъргачите с остъквени външни стени или спортните автомобили ще трябва да бъдат считани за неприемливи. Тази важна промяна в преобладаващата ценностна система изисква също така сътрудничеството и на частния сектор, който би трябвало да предвиди необходимия преход към насърчаване на енергийната ефективност, така че да е конкурентен на международните пазари и да използва тези нови принципи в рекламирането на продуктите си, вместо да изпраща противоречиви послания, величаещи голямата маса и ненужната мощност като символ на обществен статус, както се случва прекалено често.

3.4 В Плана за действие са посочени десет приоритетни действия, групирани в четири области: преобразуване, пренос и разпределение на енергията; жилищни, търговски и фирмени сгради; транспорт; и използване за индустриални и селскостопански цели. Тези области покриват повече от 90 % от потреблението на енергия. Други мерки ще бъдат взети в областта на международните споразумения, за създаване на партньорства за изготвянето на стандарти, и в областта на информацията, обучението и комуникациите, във връзка с необходимостта за развиване във възможно най-голяма степен на синергия и на ангажираността на всички заинтересувани страни.

3.5 ЕИСК предлага да бъде добавено още едно приоритетно действие, за да бъдат въведени мерки за намаляване употребата на изкопаемите горива за отопление и охлаждане, и отбелязва, че в предложението не се анализира възможността за въвеждане на районни отоплителни и охладителни мрежи, което би предотвратило загуба на 33 % от първичната енергия по време на етапа на преобразуването ѝ. Този потенциал би могъл да бъде удвоен, ако се съчетае с използването на възобновяеми енергии или на системи за преработка на отпадъците, което ще доведе до икономии до 50.7 Мто е годишно. ЕИСК предлага заедно с приоритетните мерки да бъдат предприети нови, конкретни приоритетни инициативи, улесняващи създаването и развиването на нови видове професии, свързани със сектора на енергийната ефективност, разпространението на нови, интегрирани енергийни услуги и подкрепянето на нови, енергоспестяващи продукти, които причиняват по-малко замърсяване, стимулиране на научноизследователската и развойна дейност както на национално, така и на европейско равнище, със съществено увеличение на отпускните бюджетни средства и мобилизиране на всички налични технологични ресурси. Други области, където могат да бъдат предприети мерки биха могли да бъдат разработването на методи за рециклиране и депониране на твърди битови отпадъци, които имат много възможни приложения, и поощряването на инициативите за корпоративна социална отговорност (CSR) и сключването на доброволни споразумения в предприятията, с активно включване на работниците и използващи процедурите на схемата за еко-управление и одит (EMAS).

3.6 В предложението на Комисията са обявени голям брой законодателни мерки, като например нови директиви и регламенти, и ревизирането на съществуващите инструменти, за да станат стандартите по-строги (съобщение от 7 февруари 2007 г. за тавана на емисиите на CO<sub>2</sub> в автомобилната индустрия). ЕИСК отбелязва предложенията на Комисията и решенията на Пролетния Съвет през м. март миналата година, но подчертава, че след вълните на разширяване през м. май 2004 г. и м. януари 2007 г., във въпросните страни бяха внесени голям брой използвани превозни средства. Притокът продължава и дори се усилва. ЕИСК счита, че ще минат много години, преди в тези държави-членки да се постигне пълна подмяна на автомобилния парк, и че е немислимо това да бъде постигнато чрез задължителни стандарти по отношение на съществуващия автомобилен парк.

3.7 В документа не се разглежда нуждата от засилване на отговорностите и правомощията на Общността, за да се гарантира постигането на целите и да се представи единна позиция пред международните партньори. ЕИСК одобрява разпоредбите на документа на Европейския Съвет и приемането на Енергийната политика за Европа (ЕПЕ), която определя енергийната политика като един от приоритетите за бъдещето на ЕС и укрепва външната политика и сътрудничество на ЕС. Правните ограничения на Договорите, които са в сила, запазващи правото на държавите-членки да вземат решения за енергийната политика, се компенсират до известна степен от действителното укрепване на правомощията за представителство по отношение на трети страни, въпреки че в член 174, параграф 4 е предвидено споделяне на правомощията и специфична роля в сътрудничеството с международните организации. Ясно е, че колкото по-добра е координацията на политиките, толкова по-голям ще бъде капацитетът за преговори на ЕС. ЕИСК се надява, че Европейският парламент, Съветът и Комисията ще обмислят, където е необходимо, възможността за внасяне на изменения в Договорите, за да бъдат дадени повече правомощия на Общността по отношение на външни партньори, като се осигури единно представителство.

3.8 В Директивата относно ефективността при крайното потребление на енергия и осъществяване на енергийни услуги (2006/32/ЕО) се споменава стратегия, основана на по-широкото приложение на белите сертификати и националните планове за действие, които ще трябва да бъдат оценявани от Комисията. Самият План за действие ще изисква значително увеличение на работното натоварване на Комисията, във връзка както със законодателните и регулаторни инициативи, така и с мониторинга. ЕИСК счита, че досегашният опит е окуражителен, въпреки че имаше редица затруднения при задействане на системата за бели сертификати, дължащи се между другото на различия в разпоредбите на държавите-членки. За дейностите, свързани с постигането на целите на директивите и по-общо казано, за да се даде възможност на Комисията ефективно да работи по въпроса, трябва да бъде назначен повече персонал, на който да бъдат възложени тези задачи. Комисията смята, че са необходими около 20 служители. ЕИСК препоръчва да се направи строг разчет на необходимите финансови средства и очаква увеличение на наличните средства.

3.9 В резултат на изпълнението на предложените мерки ще бъдат постигнати икономии, които ще доведат до спадане на приходите от ДДС, което може да се отрази на бюджета на

Общността; това би било частично компенсирано от нарастването на новите дейности, свързани с политиката за енергийна ефективност. ЕИСК призовава Комисията да направи анализ на този сценарий, тъй като той не е взет предвид в Доклада за оценка на въздействието. ЕИСК счита, че сегашните финансови ресурси на ЕС са абсолютно недостатъчни, за да обхванат всички програми на Общността, които непрекъснато биват подлагани на „орязване“ на средствата за изключително полезни проекти, включително такива, целящи икономии на енергия. Ако се въведе „енергиен данък“, той трябва да бъде част от данъчна политика, която се съобразява с уязвимите социални групи и няма отрицателно въздействие върху сегашните нива на социална сигурност и обществени услуги.

3.10 Планът за действие е засегнат от затрудненията при постигането на целите, определени в Бялата книга за транспорта. В своя средносрочен преглед Комисията отбелязва, че пречките и съпротивата, срещани досега са възпрепятствали пълното реализиране на потенциала на железопътния и морски транспорт, което би довело до значителни икономии на енергия. Това укрепване трябва да бъде разглеждано като абсолютен приоритет, имайки предвид времето, необходимо за изграждане на инфраструктура и за промяна на навиците на хората. Необходимо е по-голямо внимание към подобряването на транспорта за работниците, които понастоящем са поставени в неблагоприятно положение от политиката, насочена повече към нуждата от незабавна финансова печалба, отколкото към задоволяване на нуждите за обществен транспорт, например приоритетни инвестиции във високоскоростни връзки. Улесняването на придвижването на хората до работа не само ще намали потреблението на енергия, но също значително ще подобри тяхното качество на живот. Публичните инвестиции, необходими за укрепването на системата на обществения транспорт, неизбежно се сблъскват между другото с труден петгодишен период, белязан от икономическата криза, която се отрази на публичния бюджет в много от държавите-членки. Невъзможността да се изгради необходимата инфраструктура, оръязването на финансирането от Общността за стратегически планове, като например коридорите на Трансевропейската транспортна мрежа TEN (от 20 милиарда на 7.5 милиарда EUR) и стратегиите на основните представители на европейска автомобилна индустрия, спомогнаха планът да стане неосъществим. Предстои ЕИСК да одобри важно становище за транспорта в градските райони, в което се подчертава постоянно намаляващото използване на обществените транспортни мрежи и се предлагат решения за намаляване на броя на личните автомобили по пътищата<sup>(3)</sup>. ЕИСК изразява съжаление за провала на опита за адекватна координация на политиките за транспорта и енергетиката; заедно с политиките в областта на околната среда и индустрията, те се отнасят до технически и индустриални нужди и проблематики, които по необходимост се допълват взаимно. Той изразява основателна загриженост, че поради липса на такава координация документът на Комисията не би бил достатъчно ефективен.

3.11 Тези проблеми се отразяват върху законодателната дейност на Комисията, нейните съобщения и препоръки. Същите трудности се срещат и в Брюксел, и на национално ниво, а положението се утежнява от факта, че националните политики трябва да бъдат съгласувани на ниво ЕС (а не обратно).

<sup>(3)</sup> Транспорт в градски агломерации и метрополни региони — TEN/276; докладчик: г-н Ribbe.

3.12 Европейската енергийна политика трябва да бъде подкрепена от всички социални групи, така че всички да бъдат равнопоставени при достъпа до услугите, предоставяни от енергийните доставчици, при закупуването на по-ефективни домакински електроуреди и при наемането на апартаменти. Това би следвало да се отрази положително върху заетостта и то безспорно е възможно да стане веднага в сектора на жилищното строителство. При всички видове мерки, с които се цели повишаване на енергийната ефективност, предоставяните улеснения би трябвало да изтъкват ползата за потребителя, така че срокът, необходим за покриване на разходите, да бъде разумно кратък и лесно изчислим.

3.13 Финансирането не трябва да идва само от публичните финанси: предвид огромните печалби на енергийния сектор и сектора за производство на електроенергия, би могъл да бъде създаден фонд, използващ малка част от тях, метод, който вече бе експериментиран в някои държави-членки. Това обаче не трябва да води до по-високи цени за крайните потребители, нито до по-малък размер на стратегическите инвестиции на предприятията. Необходимо е, разбира се, да се вземат под внимание огромните инвестиции, които ще трябва да бъдат направени в производствената индустрия, за да може тя да задоволи нарастващото търсене при все по-високи разходи, докато за други изкопаеми ресурси цените са свързани с тенденциите в движението на цените на петрола, като разходите за изследвания са много по-малки, какъвто е случаят при енергоразпределителните компании. Следователно приносът за фонда би следвало да отчита значителните разлики в разходите за научни изследвания, които трябва да се поемат. В съответствие с различното действащо законодателство, следва да се направи разграничение между държавите-членки по отношение на изискванията към енергийните индустрии за инвестиране в изследвания за енергийна ефективност и за контролиране нивото на цените. Това разрешение би могло да даде възможност на дребните собственици, които нямат финансови средства, да увеличат енергийната ефективност на своите домове, като се задвижи един „непорочен“ кръг, който би създал работни места.

3.14 При прилагането на данъчни облекчения, които трябва да се използват извънредно внимателно, следва да се вземат предвид най-бедните социални слоеве, които, тъй като не плащат данъци, биха били изключени от мерките, насочени към благоприятстване и стимулиране на политиката за енергийна ефективност. Биха могли да бъдат предвидени бонуси за енергийна ефективност, предназначени за лицата, които не подлежат на пряко данъчно облагане, тъй като доходите им са прекалено ниски.

3.15 ЕИСК счита, че е особено важно на европейско, национално, местно и регионално равнище да бъдат разработвани кампании за повишаване на съзнанието, като в определен момент бъде определяна една тема (например в рамките на един месец в Европа може да се дава информация за осветителните крушки, друг месец да се обсъжда развитието на обществения транспорт, в следващ месец — екологичното и ефективно отопление/охлаждане, и т.н.). Може да бъдат предприемани кампании за разпространение на идеи и предложения, като на все по-голяма част от обществото бъде разяснявана необходимостта от това изискване. Само чрез повишаване на масовото съзнание ще бъде възможно да се постигнат конкретни резултати. Демократичният дебат, включването на всички представители на различните заинтересовани страни и ролята на публичните власти ще бъдат от съществено значение за ефективното управление на предвидените действия. Държавите-членки, разполагащи с по-голям брой технически консултанти в областта на енергийната ефективност би трябвало да ръководят обучението на консултанти в другите държави-членки на Съюза, за да се осигури равномерно разпро-

странение на знанията, необходими за успеха на Плана за действие. В държавите-членки трябва да бъде насърчавано изучаването на енергетиката в университетите и във висшите учебни заведения, като се благоприятства междурегионалното сътрудничество. В това отношение Комисията би могла да играе ефективна координираща роля.

3.16 Трябва да бъдат положени особени грижи за постигане на необходимия баланс между нуждата от обезпечаване на всички възможни подобрения и възможностите на икономическите и производствени системи да се справят с някои промени, които биха могли да бъдат твърде резки. Съществува реалната опасност енергоемките индустрии, принудени да правят прекалено големи разходи, да делокализират производството си в по-малко „взискателни“ райони. Скоростта на промените трябва да бъде тясно свързана с възможностите за приспособяване и управление на разходите. Трябва да бъдат разработани мерки, за да стане възможно подписването на дългосрочни договори, гарантиращи устойчиви и стабилни цени на енергията, в замяна на ангажименти за инвестиране в иновациите, технологиите или в производствените, транспортните и разпределителните инфраструктури. Тези инвестиции следва да бъдат оценявани в зависимост от енергийната им ефективност. Използването на доброволни споразумения трябва да бъде разглеждано като положителен знак, но това изисква реална способност за навременен контрол от страна на регионалните органи, както и готовност тези споразумения да бъдат заменени с обвързващи ангажименти, в случай че се окажат неефективни.

3.17 Посочените мерки трябва винаги да отчитат състоянието на пазара, който все повече се глобализира. Възможното нарастване на цените на енергията би могло да създаде огромни проблеми на секторите с високо потребление на енергия, като например алуминиевата или циментовата промишленост. Целите от Лисабон трябва винаги да се имат предвид и да се гарантира конкурентоспособността на Европейския съюз, който трябва да може да разчита на цени на енергията, които са съпоставими в рамките на световната икономическа система. От друга страна, Европа не може да толерира постоянните заплахи за делокализиране, които някои отрасли или предприятия продължават да отправят. Предприятията, които делокализират производството си единствено за да увеличат своя дял от печалбите, трябва да бъдат наказвани, тъй като освен социалните, понякога драматични проблеми, които те неизбежно причиняват и които се отразяват върху Общността, те нарушават конкуренцията на вътрешния пазар, като предлагат на пазара стоки, произведени в други, по-толерантни страни, които не налагат същите ограничения.

#### 4. Специфични бележки

4.1 Поради понятни и методологични причини ЕИСК няма намерение да разглежда поотделно всяка предложена мярка (около 75 на брой), но счита, че е необходимо да изрази своята позиция относно най-важните мерки и предложения в документа и приложенията към него. В ЕИСК беше проведено изслушване и участниците предоставиха допълнителна полезна информация, която обогати знанията на ЕИСК и значително допринесе за този труд.

4.2 **На първо място**, приетите досега мерки относно динамичните изисквания за енергийна ефективност на енергоемките продукти, сградите и енергийните услуги, ползващи енергия, дадоха добри резултати. Производителите и потребителите проявиха голям интерес към увеличаване на предлагането и на търсенето за нови, все по-ефективни изделия и доказаха своето желание да сторят това. Непосредственото потвърждение на постижимите спестявания и все по-широко разпространеното



образование и повишаването на съзнанието по екологичните въпроси подсказват, че тези политики могат да бъдат осъществени много бързо и да постигнат желаните резултати. Екодизайнът имаше успех и беше добре приет от обществеността, която все повече обръща внимание на характеристиките на предлаганите продукти. Трябва да бъде насърчавана тенденцията, която вече се забелязва сред някои производители, които подчертават енергийната ефективност на своите стоки и дават на потребителите подробни инструкции за ефикасната им употреба. Моделът на САЩ също заслужава внимание, където въведените специфични стимули за предприятията, използващи екодизайн дадоха окуражаващи резултати. ЕИСК счита, че подкрепата на производството чрез отпускането на данъчни кредити на предприятията, разработващи и произвеждащи високоефективни в енергийно отношение продукти, ще даде добри резултати, при условие, че тази система върви ръка за ръка с ефективно и реално наблюдение на пазара и на стоките, както това беше направено в отрасъла на машиностроенето. Това наблюдение трябва да бъде разглеждано като гаранция, че инвестициите на „етичните“ производители в енергийната ефективност няма да бъдат загубени; то трябва да бъде препоръчано на регионалните власти, на които е поверено.

4.2.1 Етикетването е добра практика, която следва да бъде поощрявана и прилагана за колкото е възможно повече продукти, и която трябва без отлагане да бъде разширена към отраслите на автомобилостроенето и строителството. ЕИСК подкрепя предложението и призовава Комисията да наложи на 14-те посочени изделия минимални стандарти за енергийна ефективност, като обърне специално внимание на конкретните пазарни сегменти, за да се избегне евентуално нарушаване на конкуренцията, предизвикано от въвеждането на нова регулаторна система. Трябва да бъдат определени и други изделия, предназначени за крайния потребител, които да бъдат обвързани с минималните стандарти. ЕИСК напълно споделя приоритета, който се дава за намаляване използването на енергия при работен режим „standby“ и „sleep“. Той смята, че тази мярка е много важна, тъй като тя би могла да помогне за намаляване на потреблението на енергия при тези режими на работа до 70 %, като постепенно се подменят използваните уреди. Освен това ЕИСК счита, че съгласно споразумението „Енергийна звезда“, трябва да стане задължителна регистрацията в ЕС (която вече съществува в САЩ) на откритите търгове за покупка на офис оборудване и очаква „самата Комисия да даде пример“ (\*). Споразумение от този вид трябва да бъде договорено също и с други големи производители от Източна Азия, които сега заемат значителен дял от пазара на електронни уреди.

4.2.2 Що се отнася до домакинските електроуреди, поради липса на бързи процедури за проверка на достоверността на етикетите и за налагане на санкции в случай на нарушения, съществува опасност добросъвестни предприятия, инвестиращи в енергийната ефективност да бъдат сериозно санкционирани, а стоки, които не отговарят на критериите, да бъдат допускани на пазара. На първо място трябва да бъде насърчавана подмяната на остарелите домакински електроуреди, водеща до по-големи икономии (в Европа са в употреба около 200 млн. домакински уреди, придобити преди повече от 10 години). Трябва също така да бъде предотвратено навлизането на енергийно неефективните,

(\*) Етикетване, свързано с енергийната ефективност на офис оборудването (докладчик: г-н Voleš).

остарели домакински уреди на пазарите за употребявани стоки в развиващите се страни. Би трябвало също да се гарантира, че инициативите за финансиране закупуването на домакински уреди ще бъдат насочени към енергийно по-ефективни стоки.

4.2.2.1 Във връзка с това би трябвало да се подчертае, че отказвайки да се съобразява с доброволния кодекс за саморегулиране, индустрията на домакинските електроуреди показва необходимостта пазарът да бъде регулиран със задължителни мерки. Липсата на санкции за безскрупулни производители и вносители, класифициращи стоките си като категория „А“, докато те не отговарят на определените стандарти за енергийна ефективност, на практика улесни разпространението на пазара на домакински електроуреди „менте“ с нисък разход на енергия. Недостатъците на доброволните споразумения, осъществени от европейските предприятия, които призовават за „правила“, дават повод за размисъл относно ефективността на тези споразумения.

4.2.3 Значителни икономии е възможно да бъдат постигнати в строителния сектор: вече съществуват материали, строителни методи и алтернативни на традиционното отопление системи, като например кондензиращи нагреватели, с които се постигат икономии от 6 % до 11 % чрез повторна употреба на латентната топлина, която обикновено се разсейва. Потреблението на енергия за климатичните инсталации би могло да бъде намалено като се поставят протектори за слънчевата светлина извън сградите, тъй като вътрешните протектори блокират светлината, но задържат голяма част от топлинната енергия. Трябва да се насърчава създаването на т. нар. „пасивни жилища“ (сгради с много ниско потребление на енергия, не повече от 15 kWh/m<sup>2</sup> годишно (зима-лято) за основно потребление: охлаждане и отопление. Общото потребление (достатъчно количество) и границата на основното потребление трябва също да бъдат отбелязани, изчислени като цяло (осветление, домакински електроуреди, включително сушене на прането (за изсушаването на 1 кг пране може да се използва три до четири пъти повече енергия, отколкото необходимата за едно пране). Като се има предвид, че потреблението на енергия може да бъде успешно намалено от средно 180 kWh/m<sup>2</sup> годишно до около 15 kWh/m<sup>2</sup> годишно, е възможно да бъдат направени икономии (ефективност + достатъчно количество) до 90 %! (например 22 къщи, село с пасивни сгради във Висбаден 1997 г., средна консумация 13.4 kWh/m<sup>2</sup> годишно; или 32 пасивни сгради в Кронсберг 1998 г., средна консумация 14.9 kWh/m<sup>2</sup> годишно). Трябва да бъде насърчено създаването на европейски пазар за такъв вид изделия, за да бъде улеснен широкият достъп до тези технологии на достъпни цени.

4.2.4 ЕИСК подчертава нуждата от публични инвестиции за енергийна ефективност в обществените и публичните сгради, заедно с използването на възобновяеми източници, в частност в новите държави-членки, където има потенциал за постигане на реални добри резултати в спестяването на енергия. В допълнение към програмите за хармонизиране на законодателството и развитието на обучението за специалисти, ЕИСК призовава част от Структурните фондове да бъдат заделени за тази цел. Европейските финансови институции трябва също да бъдат убеждавани да стимулират инвестициите за модернизиране на енергийната ефективност в сградите.

4.2.4.1 Истинските пасивни сгради трябва да отговарят на известни строителни характеристики (оптимална изолация на стените и подовете, тръби за предварителна вентилация на входящия свеж въздух под жилището), което затруднява и осъбява пълното приспособяване на съществуващите сгради към този стандарт. Това означава, че може би ще е по-добре усилията да се съсредоточат върху това колкото е възможно повече нови сгради, особено публични сгради — за което трябва постепенно да бъдат приети задължителни правила — да бъдат построени съгласно нормите за пасивни сгради. В допълнение към това, изключително важно е енергийно ефективните решения на пасивните сгради да бъдат използвани в значителна степен при извършването на ремонти или работи по поддръжката на частни сгради, което може също да бъде подпомогнато от револвиращи фондове с много ниски лихвени равнища. Трябва да се помни, че по-голямата част от сградите, които ще са в употреба през 2020 г. вече са построени. Що се отнася до отдаването под наем сгради, трябва да бъде разгледан проблемът как големите инвестиции за енергоспестяване в жилищните сгради да бъдат направени финансово изгодни за собствениците, като се има предвид, че обикновено обитателите извличат ползи.

4.2.4.2 В Доклада за оценката на въздействието SEC(2006) 1175, Комисията изразява очакване, че чрез изменение на Директивата за енергийната ефективност на сградите (2002/91/ЕС) могат да бъдат постигнати икономии от 140 Мтое, като се намали настоящият праг от 1 000 м<sup>2</sup>, към който се прилагат минимални изисквания (като се направят построения за обществени сгради) и като се прилага по-нашироко схемата за „бели сертификати“. ЕИСК изразява загриженост, че тази цел може би е прекалено амбициозна в краткосрочен план<sup>(5)</sup>. ЕИСК счита, че държавите-членки трябва да приемат еднакви инструменти за измерване на въздействието на разпредбите (например качеството на топлинната изолация) и че те трябва задължително да приемат подходящи мерки за мониторинг (вж. несъответствията например между Франция, където мониторингът е слаб, и Фландрия, където мониторингът е много по-строг). Съветът и Парламентът трябва да преценят дали съществуват правни основания, за да бъде упълномощена Комисията да изготви регламент по темата, който да замени предложението за нова директива и след 2009 г. просто да отмени Директива 2002/91.

4.2.4.3 В един неотдавна публикуван труд<sup>(6)</sup> се посочва, че:

1. „При повишаването на енергийната ефективност на съществуващи сгради, независимо дали са предназначени за жилища или за търговски и образователни цели, не винаги е възможно да бъде постигната целта за създаване на сгради с ниско потребление на енергия и пасивни къщи;
2. За да бъде предприето такова действие, е необходима инвестиция, която може да се окаже голяма тежест за

<sup>(5)</sup> В член 15 т. 2 от Директивата е предвиден гратисен период от три години преди да започне нейното пълно приложение, в случаите когато държавите-членки могат да докажат, че им липсват квалифицирани и правоспособни експерти. Това предоставя на държавите-членки възможността не само да отсрочат въвеждането на сертификатите за енергийна ефективност, но също така да отложат проверките на заводите за нагреватели и климатични инсталации. Така че, малко вероятно е Съветът да поиска отново да разгледа този въпрос преди 2009 г. (самата Комисия също потвърждава това). Преди обаче предвидените мерки да доведат до очакваните резултати, трябва да минат още няколко години, за да се приеме нова директива по този въпрос.

<sup>(6)</sup> „Сравнение на различните модели на оценка на енергийното и макроикономическо въздействие на стандарта „Пасивна къща“, Giulio Scarpin, Университет на Падуа Giulio Scarpin — Padua University — (2005-06)“, 30.5.2007, Tesion line.it.

отделния човек: идеята дори и за най-изгодната инвестиция може да бъде изоставена, когато липсват финансови средства;

3. За да бъдат постигнати нивата на енергопотребление на пасивните къщи чрез по-добра изолация, са необходими особени технически умения, които разбира се, не са непостижими. Тези принципи би трябвало да бъдат прилагани не само на етапа на проектиране, но също и най-вече, на етапа на изпълнение;

4. Използването на енергията отговаря на основните нужди на потребителите, а те очевидно не са гъвкави: дори резките промени в цената на енергията не водят до също толкова бърза промяна в поведението в краткосрочен план. Ограничаването на потреблението на енергия или търсенето на алтернативни източници на енергия са последващи реакции на приспособяването на хората към нов, дългосрочен баланс, но такива стъпки водят само до леко подобрение в еластичността на кривата за търсене на енергия.“

4.2.4.4 Картината, която се очертава след този анализ е, че изолация дори с голяма дебелина (поне над 16 см) винаги би довела до връщане на направените инвестиции за постигане на целта за пасивна къща, особено що се отнася за обикновените сгради. От оперативна гледна точка, външното изолиране на цялата къща е по-важно от други мерки, докато общ анализ на мерките позволява оптимизирането на нетната настояща стойност (ННС) на инвестицията.

4.2.5 Що се отнася до белите сертификати, положителният — макар и ограничен — опит на страните, които са ги въвели не е могъл да бъде напълно използван поради забавяне въвеждането на индустриални иновации в някои страни на Европейския съюз. Наистина, една ефективна схема за бели сертификати изисква реалистични цели, съобразени с техническия и икономически потенциал, голям обхват от възможности за постигане на целите (сектори, проекти, действащи лица, разходи), гарантирано правилно функциониране на пазара (структура на търсенето и предлагането, допълнителни условия), ясни, прозрачни, недискриминационни правила с подобряващо въздействие (условия за достъп до пазара, пазарни правила) и подходящи санкции. Съществуват ли тези предпоставки на потенциалния европейски пазар за енергийна ефективност? Ето защо, трябва да се подхожда с нужното внимание при евентуалното разпространяване на тази практика.

4.3 Загубите във фазата на преобразуване са равни на общото основно потребление на енергия в жилищните сгради и индустрията — 33 %, т.е. над 580 Мтое. Ето защо ЕИСК счита, че явно това трябва да бъде ключова област на действие. Загубите при преноса на големи разстояния са важен фактор. Една област, която безспорно ще се развива, са модерните високоволтови преносни линии за постоянен ток, при които само 3 % от енергията може да бъде загубена на всеки 1 000 километра от

мрежата. Тази технология дава възможност не само за реализиране на значителна икономия, но и за отстраняване на електромагнитните въздействия при пренасянето на променлив ток, като например емисиите на електромагнитни вълни с извънредно ниска честота, свързани с преноса на променлив ток. Съществуващите технологии вече правят този вид пренос икономически изгоден на дълги разстояния (той се използва от десетилетия в Швеция и Съединените щати и се развива в целия свят), докато за късите разстояния трябва да бъдат взети под внимание все още високите разходи за системите за преобразуване на променлив ток с ниско напрежение за местна употреба. Чрез конкретни проучвателни проекти би трябвало да се насърчат усилията за намаляване на тези разходи (7).

4.3.1 Друга област за действие е подкрепата за приемането на технологията на слънчевата топлинна енергия, която може да бъде въведена в партньорство със страните от Евромед, чиито обширни пустинни площи са непрекъснато изложени на силни слънчеви лъчи. В доклад, поръчан неотдавна от министъра на околната среда на Федерална Република Германия, се подчертава ключовата роля на тази технология, разработена от италианския носител на Нобелова награда Карло Рубиа, която понастоящем се прилага като пилотен проект в Гренада. Италианската компания Enel, в сътрудничество с Института Енеа, неотдавна стартира проект, който въвежда за първи път в света интегрирането на комбиниран газов цикъл с централа за слънчева топлинна енергия. Като използва новаторска, уникална технология, разработена от Енеа, проектът „Архимед“ произвежда постоянно поток от електричество от слънчева енергия. Проектът обаче може да се гордее и с други елементи, които не са използвани другаде по света, като прилага пет нови патента, като например нагрети флуиди — течности, които при нагряване излъчват топлина, от която се произвежда енергия. Течностите, използвани досега, можеше да бъдат нагрявани до 300 градуса. Използваните в проекта „Архимед“ могат да бъдат нагрявани до 550 градуса, същата температура като ископаемото гориво в газообразно състояние, като това позволява интегрирането им с традиционните електроцентрали и, следователно, допринася за стабилността на енергийната система.

4.3.2 ЕИСК препоръчва европейските институции да положат големи усилия в тези области, като приемат конкретни мерки, за да подкрепят развитието на топлинната слънчева енергия.

4.3.3 Комбинираното производство на топлинна и електрическа енергия, независимо от това дали се използва остатъчна топлина от производството на електроенергия за отопление или остатъчна топлина (например в пещите) за производство на електричество, може да доведе до значително увеличаване на ефективността на използването на горивата, от около 35 % до 70 %. Трябва да се имат предвид допълнителните разходи, които биха възникнали за предприятията, управляващи електропреносната мрежа, в резултат на разпределеното производство и активното разпределение на такава енергия, и затова трябва да бъде насърчавано извършването на нужните инвестиции, като това също бъде съобразено с различните основни условия в отделните

(7) Трябва да се има предвид също, че много от трансформаторите, които са в употреба, съдържат вещество, което се счита за едно от най-вредните за хората: РСВ (полихлориран бифенил), и че са в ход кампании за подмяна и почистване. (Изчислено е, че само в Италия около 200 000 от 600 000 трансформатори използват или са били замърсени от РСВ, поради неговите отлични топлоизолиращи свойства, тъй като по времето на неговата широкомащабна употреба изключително вредните му химически и физически свойства в случай на пожар не се били известни). Затова би трябвало да се предвиди подмяната на тези трансформатори.

държави-членки. ЕИСК подкрепя желанието на Комисията да се разработи високоефективна инсталация за комбинирано производство на топлинна и електрическа енергия, въпреки че въвеждането на регулаторна рамка за методите за изчисляване беше отложено до 2010 г. и се издават гаранции за произход, чието съответствие с минималните изисквания не винаги е възможно да бъде проверено. Комитетът се интересува дали не би било възможно да се намалят сроковете за хармонизирането на методите за изчисления, за да може да се развие вътрешен пазар на инсталации за едновременно производство на топлинна и електрическа енергия, за което понастоящем пречи различното законодателство в отделните страни. Всяка държава-членка има право да избере свои собствени методи на изчисления за оценка на енергийната ефективност на инсталациите и да ги приведе в съответствие със системата на Общността, при спазване на разпоредбите на директивата. На практика обаче, това не се случва и резултатите за инсталациите са много различни, когато се използват методи на изчисление на различни държави-членки. Хармонизирането е ефективно средство също и за борба с измамите. Усилията на ЕС би следвало да бъдат увеличени, като се има предвид, че резултатите от първата проверка на 21 февруари не съответстват на стратегическите цели, както е видно от докладите за оценка, представени от държавите-членки за постигнатия напредък в разработването на инсталации за едновременно производство на топлинна и електрическа енергия с цел увеличаването на дела на електричеството, произведено по този метод.

4.3.4 ЕИСК призовава Комисията и Съвета да окажат по-голяма подкрепа на програмите за тригенерация, които използват остатъчната топлина и за охлаждане. Коефициентите на ефективност (KE), т.е. съотношението между изходящата охладителна енергия и входящата топлинна енергия на тези инсталации, заслужават особено внимание. Сравнени с KE 2.0 на традиционните, тези инсталации постигат KE от 0.7-1.3 единици, в зависимост от използваната топлинна енергия (8). На пазара вече се продават регенератори, работещи с отпадъчна дървесина: те могат да използват продукти от преработката на плодове (костилки, кора) и отпадъчни продукти от селскостопански култури (остатъци от пресовани маслини, кочани от царевица), стъргодини и други отпадъци от преработката на дървесина, изсъхнали клонови кора, люспи от кафе, палмови отпадъци, промишлени отпадъци и използвани опаковки. Със 100 кг от такива отпадъци може да се произведат 70 kW прав ток (пикова мощност 80 единици) и 130 kW топлина и охлаждане. Един тон отпадъчна дървесина на цена от 70 EUR може да замени 160 литра дизелово гориво, струващо 175 евро.

4.3.5 Комитетът подчертава, че е необходимо да се започне кампания и да се предприемат мерки за ограничаване употребата на материали за опаковане на продукти, които би трябвало да могат да бъдат рециклирани. Разходът на енергия, необходим за тяхното производство и след това за елиминирането им е прекалено голям, като се има предвид, че повечето от тях не са биоразградими и причиняват сериозно замърсяване.

(8) От Wikipedia: Особена сфера на системите за когенерация представлява **тригенерацията**, която, освен производството на електрическа енергия, дава възможност да се използва остатъчната енергия от трансформацията за производството на охладителна енергия, или охладена вода за климатизиране на въздуха, или при промишлените процеси. Топлинната енергия се трансформира в охладителна енергия посредством абсорбционен цикъл на охлаждане, чрез промяна на състоянието на охладящото вещество и използването на абсорбиращо вещество.

#### 4.4 Функционирането на пазара

4.4.1 Понастоящем енергийният пазар не използва целия свой потенциал за ефективност и е необходима по-голяма прозрачност за реалната енергийна ефективност на електроцентралите и за загубите в преносните мрежи. Газовият и електроенергийният пазари не бяха напълно либерализирани. В някои случаи, липсата на прозрачност на ценообразуването и на самия процес на либерализиране представлява пречка за истинска политика за енергийна ефективност. В тази връзка би било подходящо да се засили разбирането за правното разделяне на предприятията, управляващи технически монополи, от тези, работещи в система на свободна конкуренция, както е предвидено от директивите относно либерализацията на вътрешния пазар на електроенергия и на природен газ съответно (Директива 3002/54/ЕО и Директива 2003/55/ЕО), заедно с по-строги изисквания за разделяне на собствеността.

4.4.2 Ценовата политика в сектора би трябвало да насърчава енергийната ефективност и икономии, в частност що се отнася до изкопаемите горива, и да насърчава разработването на източници на възобновяеми горива. Специално внимание трябва да бъде отделено на потребителите, които принадлежат към слоеве от населението в неблагоприятно положение, като бъде следван принципът, че трябва да им бъде гарантирана доставка на енергия за елементарни нужди, като продължат усилията за тях спестяването на енергия да бъде финансово изгодно: например за най-бедните могат да се определят „социални“ тарифи, но само до определено ниво на потребление, или да се окаже финансова подкрепа на семействата.

4.4.3 Една полезна схема за стимулиране на икономии на енергия е въвеждането на електронни електромери, което дава възможност да се създаде система за дистанционно управление на разпределението на енергия и да се оптимизира управлението на натоварването на преносната мрежа. Според Enel (най-голямата италианска електрическа компания), която безплатно снабди своите 30 млн. клиенти с електронни електромери, систематичното организиране на потреблението на енергия, осъществено и чрез целенасочена ценова политика, води до по-ефективно използване на продукцията, особено в извънпиковите часове. Електронните електромери помагат да се повиши съзнанието на крайния потребител, което го насърчава да използва по-разумно ресурсите. Тези устройства бяха признати за енергоефективен механизъм в съответствие с Директивите за енергийните услуги и сигурността на доставките.

4.4.4 Моделът на разпределеното производство (т.е. при който има голям брой различни производители, някои от тях много малки) е проблематичен на много нива, по отношение на начините на функциониране на средно и нисковолтови мрежи, които са проектирани само за еднопосочен поток. Необходими са огромни инвестиции, за да бъдат приведени мрежите в съответствие с новите методи за производство. Разбира се, децентрализираното производство означава по-малко загуби при пренасянето на енергия, но са нужни инвестиции в много голям размер, а има и голямо нежелание на местно ниво да бъдат приети дори малки електроцентрали.

4.5 Транспортният сектор положи големи усилия да намали потреблението на енергия и замърсяващите емисии, но трябва да бъде призован за по-нататъшни усилия, като се има предвид, че

това е секторът с най-бързо нарастващото потребление на енергия и е най-големият източник на парникови газове (емисиите на CO<sub>2</sub> от пътният транспорт са се увеличили с 26 % между 1990 г. и 2004 г.). Фактът че европейската индустрия разчита на трети страни за транспортно гориво (98 % от което са изкопаеми горива) увеличава нейната отговорност да даде необходимия принос за енергийната ефективност и намаляването на емисиите, както и за намаляването на вноса на газ и нефтени продукти.

4.5.1 Комисията изпрати ясен сигнал към пазара със своето неотдавнашно решение за изготвяне на законодателство относно постигането на целта за 120 г CO<sub>2</sub>/км, етикетирание на автомобилните гуми, предвиждащо граници на относителното максимално съпротивление при търкаляне, измененията в изискванията за горивата, както и въвеждането на петролните смеси с високи нива на етанол, на биогорива, на нисковъглеродно гориво и на дизел с извънредно ниско съдържание на сяра. Между 2011 г. и 2020 г. доставчиците на гориво в ЕС ще трябва да постигнат 10 % намаление на парниковите емисии, които техните горива отделят по време на рафиниране, транспортиране и използване. До 2020 г. намаляването ще предотврати отделянето на 500 милиона тона емисии на въглероден двуокис. Причината за това решение беше фактът, че в периода 1995-2004 г. емисиите бяха намалени само с 12.4 % (от 186 г CO<sub>2</sub>/км на 163 г CO<sub>2</sub>/км), като средната мощност на превозните средства чувствително се повиши, поради което е трудно да се намалят вредните емисии. Поради тази непоследователност би било полезно да се увеличат данъците върху луксозните автомобили, които са неефективни от енергийна гледна точка. По оценка на Комисията, до 2020 г. емисиите на CO<sub>2</sub> ще бъдат намалени с още 400 милиона тона.

Европейската асоциация на автомобилните производители призова стартирането на процеса да бъде отложено от 2012 г. поне за 2015 г. и да бъдат привлечени всички заинтересовани участници, както бе препоръчано от Групата на високо равнище „Cars 21“. Европейските производители смятат, че ако тези мерки не бъдат съпроводени от дългосрочно планиране за подмяна на моделите, те ще доведат до непоносими за европейските предприятия разходи.

4.5.2 ЕИСК посочва, че широкомащабното заместване на изкопаемите горива с биогорива би създавало риск производството на гориво да започне да конкурира производството на храна при отдаване на плодородните земи. Тогава цената на храните може да се повиши и да достигне цената на производството на енергия, която от своя страна е свързана с цената на изкопаемите горива, което практически би поставило автомобилистите от Севера в положение на конкуренти<sup>(9)</sup> на гладуващите бедни хора от Юга. Обективно съществува един въпрос от етическо естество, свързан с използването в страните от Северното полукълбо на селскостопанските ресурси за производство на гориво, които биха могли да спасят живота на милиони хора в развиващите се страни от Юга. Цялата реколта от царевица на Айова може да бъде използвана за производство на етанол. Ако приемем, че един резервоар на спортен автомобил събира 25 галона, т.е. 94.5 литра, което е равно на хранителната дажба за един човек за една година, проблемът става реален и изисква някакъв отговор. Предстои изготвянето на становище на ЕИСК по тази конкретна тема<sup>(10)</sup>.

<sup>(9)</sup> L. Brown, www.earthpolicy.org и доклада на ФАО 2005 г.

<sup>(10)</sup> TEN 286 — Напредъкът в използването на биогорива; докладчик: г-н Iozia.

4.5.3 ЕИСК отбелязва, че Комисията поощрява доброволните споразумения, а едновременно с това обявява задължителни мерки. Самата Комисия признава ключовата роля на саморегулирането „когато то дава възможност за по-бързо и по-ефективно от гледна точка на разходите постигане на тези цели, отколкото законовите изисквания“. Доброволните незадължителни споразумения могат да имат преимущество пред законите разпоредби. Те могат да бъдат изпълнявани бързо и икономически ефективно и по този начин да доведат до бърз напредък. Те са гъвкави и могат да бъдат поставени в съответствие с технологичните възможности и пазарните тенденции. ЕИСК призовава Комисията да разгледа внимателно причините за слабия напредък в ограничаването на емисиите на CO<sub>2</sub> в европейската автомобилна индустрия, която е водеща по отношение на инвестициите в научноизследователската и развойната дейност. ЕИСК изразява съгласие с изявлението на Комисията, че задължителните стандарти не винаги позволяват на научноизследователския потенциал да се разгърне напълно и може да възпрепятстват напредъка при взимане на нужните решения.

4.5.4 Строителната индустрия играе решаваща роля в прилагането на енергийната ефективност, както в новите сгради, така и при адаптирането на вече съществуващите жилища. В някои страни обаче индустрията закъсня с адаптирането си към по-ефективни методи и оказва съпротива при прилагането на по-високи стандарти. Трябва да се положат по-големи усилия, за да се „превъзпитат“ всички оператори от сектора, що се отнася до необходимостта и осъществимостта на по-високи стандарти и да бъдат убеждавани, че са неизменно водещи при експериментирането на по-високи стандарти за енергийна ефективност, вместо да оказват съпротива на промяната. Проектантите, мениджърите и специалистите, които оперират в строителния сектор, следва да получат подходящо обучение относно действията, които могат да бъдат осъществени за подобряване на енергийната ефективност и да се възползват от нови стимули за достигане на тези цели.

4.6 ЕИСК подкрепя напълно насърчителните мерки и финансовите и данъчни стратегии, предлагани от Комисията, в частност привличането на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР). Той подкрепя също така инициативите за повишаване на съзнанието на европейския банков сектор относно нуждата да се предостави финансова помощ за изпълнение на националните енергийни планове. За тази цел, от особено важно значение е окончателното премахване на съществуващите пречки за правната сигурност на предприятията, предлагащи решения за енергийна ефективност (ESCO).

4.6.1 ЕИСК призовава за провеждането на специална конференция по въпроса за финансиране на енергийната ефективност, за да бъде повишено съзнанието сред заинтересованите страни и да бъде окуражен европейският банков отрасъл да участва в един голям проект за модернизирани на европейската икономика. Банките биха могли да вземат участие в едно „предизвикателство на хилядолетието“ с награди за онези, които са приели най-добрите решения за финансиране на енергийната ефективност.

4.7 По мнение на ЕИСК, от съществено значение са кампанията за повишаване на съзнанието сред широката общественост; те биха могли да бъдат организирани от националните и местни власти, производителите и енергийните доставчици. Трябва да се подчертае ролята на регионалните власти като „безпристрастни

информатори“, предоставящи информация на обществеността. Трябва да бъде дадена широка публичност на успешните резултати на инициативите за икономия на енергия. Рекламата би трябвало да изтъква енергийната ефективност и опазването на околната среда като определящи качества на продуктите; да насърчава по-подходяща гледна точка за това какво представлява „символ за социален статус“ (който понастоящем е твърде явно свързан с продукти, които не са енергийно ефективни при употреба). ЕИСК подкрепя създаването на „Споразумение между кметовете“, но счита, че целта за обединяване на само 20-те най-важни европейски градове не е достатъчно амбициозна. Целта би трябвало да бъде много по-висока, а местният опит да бъде по-ефективно използван. Един отличен начин за свързването на администраторите на местно ниво, които отговарят за градската транспортна политика, с администраторите, които отговарят за местни дейности с пряко влияние върху обществеността, би бил да се създаде портал или друго средство за комуникация за обмен на опит между големите, малки и средни градове в ЕС, където живее над 80 % от населението на Съюза. Присъждането на сертификати „Община с висока енергийна ефективност“ (първият сертификат беше присъден на една малка италианска община: Варезе Лигуре) е несъмнено мощен стимул за местните власти да приемат политиките за повишаване на енергийната ефективност. Комисията би могла също така да организира „Европейско състезание за енергийна ефективност“ между европейските училища, с награди за онези, чиито решения най-ефективно съчетават икономията с качеството.

4.7.1 ЕИСК изразява съжаление, че Планът за действие пренебрегва важната роля, която могат да играят социалните партньори и социалният диалог на всички важни нива при оценката, насърчаването и развитието на политики за икономия на енергия. ЕИСК призовава Комисията да предприеме мерки за насърчаване на включването на въпросите за устойчивостта на околната среда в различните нива на съществуващите структури за социален диалог, в частност в секторния диалог и в Европейските работнически съвети. Един подход, свързан с работното място, като се подобрява качеството на предоставяната информация и консултации на работниците и тяхното участие, може да се превърне във важен източник за спестяване на енергия, обсъждането на процеси и нови технологии в индустрията, въпросите за мобилността на работниците, рециклирането и работата от дома — като това са само най-важните въпроси. Затова, абсолютно необходимо е представители на работниците да бъдат включени в стратегиите за енергийна ефективност. Една потенциална област, която социалните партньори могат да разискват, са колективните договори, които на основата на истински партньорства разпределят за работниците част от спестяванията, направени в предприятието. Профсъюзните организации трябва да играят ключова роля за подобряване на познанията и осведомеността както на европейско, така и на национално равнище, като помогнат за разпространението на най-добрите практики.

4.7.2 Важно е проблемът за икономията на енергия да върви ръка за ръка с добрите практики за корпоративна социална отговорност, особено в мултинационалните компании, където е необходим по-интензивен обществен диалог, за да бъдат разгледани всички проблеми, свързани с енергийната ефективност, с цел да се допринесе за постигането на напредък при изготвянето на европейска стратегия за ниско потребление на

въглерод, отчитаща всички опасни за здравето последици, предизвиквани например от фините частици, които понастоящем създават бедствена ситуация в много европейски градове. Разпространението на най-добри практики, такива като неизползването на въглерод в принтерите, заедно с други инициативи, помага за повишаване на съзнанието и създава положително отношение към устойчивите политики.

4.8 Комисията обръща особено внимание на международното измерение на въпроса за увеличаване на енергийната интензивност. ЕИСК одобрява предложенията за партньорство и изработването на Международно рамково споразумение. В рамките на вече обявената международна конференция за енергийната ефективност, ЕИСК препоръчва да не се подценява необходимостта да се призват за участие страните включени в програмите

АКТЪ, Евромед, страните включени в европейската политика на съседство (ЕПС). Международното сътрудничество е от основно значение за успешното посрещане на предизвикателството на устойчивото развитие и трябва да бъдат положени по-големи дипломатически усилия за приемането до 2009 г. на нов международен протокол за периода след Киото още на конференцията, която ще бъде открита тази година в Бали.

4.9 Европейската индустрия, която понастоящем разработва важни технологии за икономия на енергия, може, чрез индустриалното сътрудничество, да предостави значителна помощ на други страни за подобряване на качеството на тяхното производство на електроенергия, потреблението на енергия и отделящите се в резултат на това емисии на парникови газове, като с това помогне за намаляването на общото потребление.

Брюксел, 27 септември 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 летищните такси“**

COM(2006) 820 окончателен — 2007/0013 (COD)

(2008/C 10/09)

На 1-ви март 2007 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 5 септември 2007 г. (докладчик: г-н McDonogh).

На 438-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 септември 2007 г. (заседание на 26 септември 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 143 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 2 гласа „въздържал се“.

## 1. Препоръки

1.1 Комисията следва да определи критерии за проектиране на различните видове летища, за да се гарантира, че те са практични, функционални и могат да бъдат оправдани от търговска гледна точка, ако разходите се покриват от летищните такси.

1.2 Държавата следва да поеме разходите за сигурността на летищата. Това е проблем, отнасящ се до националната сигурност.

1.3 Следва да се насърчава изграждането и експлоатацията на регионални летища. Те играят жизненоважна роля за регионалната икономика. Те също така намаляват претоварването на основните летища и често оказват ценна помощ при операции за издирване и спасяване.

1.4 Летищата следва да бъдат считани за основна обществена услуга, която не винаги носи печалба и в зависимост от

обстоятелствата може да изисква финансово подпомагане. Помощите са обичайни в обществения транспорт.

1.5 Комисията следва да установи критерии за проектиране на летищните операции (например регистрация на пътниците и багажите, проверка на пътниците) и след това да направи оценка на въздействието на промяната на нормативната уредба върху динамиката на тези основни летищни операции, както и на свързаните с това последици върху нивото на средствата и разходите на операторите, за да продължат спазването на споразуменията за определено ниво на обслужване, и по-специално за критериите за обслужване на авиокомпаниите.

1.6 Комисията следва да признае, че е нужно определено ниво на таксите, за да може малките летища да спазват нормативната уредба, дори ако обемът на пътниците не оправдава от икономическа гледна точка съществуването на тези съоръжения.

1.7 Летищата трябва да отговарят на минимални конкретни нормативни изисквания. Не винаги може да бъдат удовлетворени исканията от страна на нискотарифните компании за по-ниско ниво на обслужване и следователно за по-ниски летищни такси, като се имат предвид необходимите за спазване на нормативната уредба разходи. Поради това на летищата следва да се разреши да включват и да възстановяват летищните разходи в тяхната структура на летищни такси независимо от нивото на обслужване предоставено на авиокомпаниите.

1.8 Големите държавни субсидии за летищата могат да доведат до нарушаване на конкуренцията.

1.9 Подходящи съоръжения следва да бъдат осигурени за товари.

1.10 Следва да бъде въведена система за биометрична сигурност, за да могат редовните пътници да бъдат обслужвани бързо. Ако е необходимо, за тази цел може да бъде въведена такса.

1.11 Съгласно съществуващото европейско законодателство, летищата следва да гарантират, че предлаганите съоръжения и услуги отговарят на специалните нужди на инвалидите и хората с увреждания.

## 2. Въведение

2.1 Главна задача и основна търговската дейност на летищата е да осигуряват обслужването на самолетите от кацане до излитане, както и на пътниците и товарите, така че въздушните превозвачи да могат да предоставят своите транспортни услуги. За тази цел летищата предоставят редица съоръжения и услуги, свързани с работата на самолетите и обслужването на пътниците и товарите, разходите за които обикновено се възстановяват чрез летищните такси.

2.2 Необходимо е да се установи обща рамка за регулиране на основните характеристики на летищните такси и начина на тяхното определяне, тъй като при липса на такава рамка е възможно да не бъдат спазвани основните изисквания в отношенията между управляващите органи на летищата и доставчиците на услуги на летищата (например авиокомпаниите, предприятия за обслужване и други доставчици на услуги).

2.3 Тази директива следва да се прилага за летищата, разположени на територията на Общността, с годишен трафик над 1 милион пътници годишно.

2.4 Летищните такси следва да бъдат недискриминационни. Това се отнася и за услугите и за доставчиците на услуги.

2.5 Във всяка държава-членка трябва да се създаде независим регулаторен орган, който да гарантира безпристрастност на решенията и подходящо и ефективно въвеждане на директивата. Изключително важно е летищните потребители редовно и по възможно най-прозрачен начин да получават информация от управляващия орган на летищата относно начина и базата, на която се изчисляват таксите.

2.6 Летищата ще трябва да уведомяват доставчиците на услуги за важни инфраструктурни проекти, тъй като те имат значително влияние върху нивото на летищните такси.

2.7 Поради появата на въздушни превозвачи, предоставящи въздушни услуги на ниски цени, обслужваните от тези превозвачи летища трябва да са в състояние да прилагат такси, отговарящи на инфраструктурата и/или нивото на обслужване, тъй като превозвачите имат основание да изискват от летището обслужване, което да съответства на съотношението между цената и качеството. Достъпът до такова понижено ниво на инфраструктура и обслужване трябва да бъде открит за всички превозвачи, които желаят да се възползват, на недискриминационна основа.

2.8 Тъй като методите за определяне и събиране на дължимите суми за покриване на разходите по сигурността се различават в отделните страни от Общността, е необходимо да се хармонизира основата на таксите за сигурност в летищата на Общността, където разходите за сигурност се прибавят към летищните такси.

2.9 Доставчиците на услуги на летищата в замяна на таксите, които плащат, трябва да имат право на минимално ниво на обслужване. За да се гарантира това, нивото на обслужване трябва да бъде предмет на споразумение между управляващия орган на летището и асоциацията(ите), представляваща(и) летищните потребители, което да се сключва на редовни интервали от време.

2.10 Целите на предложението не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от всяка отделна държава-членка, и поради тази причина могат да бъдат по-успешно осъществени от Общността поради обхвата или последиците на предлаганото действие.

2.11 Държавите-членки следва да гарантират, че управляващият орган на летището се консултира с потребителите преди да финализира плановете за нови инфраструктурни проекти.

2.12 За да осигурят нормалното и ефикасно функциониране на дадено летище, държавите-членки следва да гарантират, че управляващият орган на летището и асоциацията(ите), представляваща(и) доставчиците на услуги на летищата пред летището започват преговори с цел сключване на споразумение за определено ниво на обслужване с оглед на качеството на услугите, които се предоставят на летищния/те терминал(и). Такова споразумение се сключва поне веднъж на всеки две години и за него се съобщава на независимия регулаторен орган във всяка държава-членка.

2.13 Държавите-членки предприемат необходимите мерки, за да дадат възможност на управляващия орган на летището да предлага различно качество и набор от летищни услуги, терминали или части от терминали с оглед предоставянето на персонализирани услуги или специализирани терминали или части от терминали. Нивото на летищните такси може да се диференцира в зависимост от качеството и обхвата на тези услуги.

2.14 Държавите-членки определят или създават един независим орган с функциите на национален независим регулаторен орган с цел да гарантира точното прилагане на мерките, предприети за спазване на настоящата директива.

2.15 Държавите-членки гарантират независимостта на независимия регулаторен орган, като осигуряват неговата правна обособеност и функционална независимост от всеки управляващ орган на летище и въздушен превозвач.

### 3. Общи бележки

3.1 Похвално е, че Комисията ще определи основни правила и критерии за управлението и експлоатацията на летищата в Общността.

3.2 Тъй като в повечето случаи летищата имат характер на монополи, е важно да има яснота и прозрачност на таксите, определени от летищата.

3.3 Разпределението на самолетните стоянки на пероните трябва да се осъществява на рационална и недискриминационна основа, за да се гарантират еднакви условия за всички авиолинии. Неизползването на ценни стоянки на пероните за дълъг период от време следва да води до загуба на правото на ползване на тези стоянки.

3.4 Следва да се налагат глоби и санкции в случаи на продължително неспазване на разпределението на стоянките и честите закъснения, което може да доведе в течение на времето до сериозни смущения на трафика на летищата.

3.5 Заварените права върху слотовете на главните летища следва да бъдат премахнати и те трябва да бъдат отдавани чрез търг на всеки няколко години.

3.6 Всички европейски летища следва да използват, когато е възможно, еднаква формула за определяне на таксите за кацане и паркиране, и др. Таксата за кацане трябва винаги да отразява използването на най-добрите слотове в най-търсеното време, за да се насърчава по-равномерното използване на летищните съоръжения.

3.7 Летищата следва да бъдат насърчавани да монтират съвременни устройства за навигация, за да ускорят трафика и да увеличат капацитета си. Целта е да бъде достигнат капацитет на пистите от едно кацане или излитане на всеки 35 секунди. Подобрената ефективност в това отношение ще намали времето на задържане при кацане или излитане през най-натоварените часове и следователно ще има положително въздействие върху емисиите.

3.8 Националните регулаторни органи на гражданската авиация следва да бъдат контролирани и проверявани от Комисията, за да се установи дали изпълняват стриктно и безпристрастно задълженията си.

3.9 Таксите за сигурността и други свързани с нея разходи следва да бъдат поети от държавата, какъвто е случаят с други видове транспорт, като железопътния. Тези такси следва да бъдат внимателно наблюдавани, тъй като монтирането на сложна

апаратура може се окаже доста скъпо за малките и средни по големина летища. Възможно е, монтирането на такава апаратура да не бъде икономически оправдано.

3.10 Регулаторният орган следва да гарантира, че цените в магазините на летището не се различават значително от тези в съседните градове.

3.11 Ще бъде трудно да се установи обща рамка за регулиране на основните характеристики на летищните такси и начина на тяхното определяне, както и да се вземе решение за обща рамка, когато разходите за работна ръка, строителство и инфраструктура са различни в различните държави-членки. Политиката на планиране и нормативната уредба също са различни в различните държави-членки.

3.12 Тъй като се предлага директивата да се прилага за местните летища, разположени на територията на Общността, които са с размер над минималния, е нужно да се поясни терминът „минимален размер“.

3.13 На летищата трябва да бъде позволено да налагат такси, за да извлекат разумна печалба, за да могат да реинвестират в инфраструктура и други съоръжения.

3.14 Ако някоя опърничава нискотарифна авиокомпания не желае да плаща нищо на летището, това затруднява поемането на разходите на летището, свързани със спазването на нормативната уредба, със сигурността и т.н. на летището!

3.15 За да може да се осигури нормалното и ефикасно функциониране на дадено летище, авиокомпаниите следва да сключат споразумения с летището относно предоставянето на определено ниво на обслужване.

3.16 Летището разполага с определен брой потенциални клиенти (авиокомпани), като не всички от тях са нискотарифни. В някои случаи присъствието на различен тип авиокомпания е изключително важно, тъй като финансовите приходи зависят от профила на пътниците. Тези финансови приходи са застрашени от хегемонията на нискотарифните авиокомпани на по-малките летища.

3.17 Оборудването за сигурност, използвано за проверка, следва да бъде определено и стандартизирано. Хората много бързо ще загубят доверие в системата за сигурност, ако системите не са стандартизирани. Можете да минете през проверка за сигурност в различни летища и в някои от тях алармата ще се активира, а в други не. Една Компания прилага програма за регистрация на пътниците във все по-голям брой американски летища. Срещу годишна такса от \$99,95, компанията издава биометрична лична карта на хората, минаващи през официалния контрол, която позволява на притежателя да използва коридор за бърз достъп при проверката за сигурност. Това е пример как технологичните подобрения могат да са полезни за пътниците и да намалят чакането по опашки.

3.18 Земята около и близо до летищата трябва да бъде опазена от спекулации заради пазарната ѝ стойност.



3.19 Докато сигурността на летищата изглежда доста строга, все още има кражби от багажа на пътниците. Този проблем трябва да бъде разрешен по най-бърз начин.

3.20 Значението на понятието „стоки, освободени от мита и такси“ в магазините на летищата трябва да е ясно определено и указано на видно място, за да могат клиентите да разбират какви са съответните разходи.

3.21 Комисията трябва да създаде уебсайт за защита на пътниците, на които те да могат лесно да проверят прилаганите в различните летища такси, като летищни такси и др., които са указани на билетите и се заплащат от пътниците.

#### 4. Проектиране на летищата

4.1 Летищата следва да бъдат удобни за потребителите и да бъдат проектирани след консултации с авиокомпаниите и пътниците, които са техните потребители.

4.2 Комисията следва да определи критерии за минималното пространство, което трябва да бъде отделено за получаването на багажа, за проверките за сигурност и за паспортен контрол.

4.3 Проектът следва да гарантира нормалното придвижване на пътниците в летището и извън него като летището следва да бъде удобно за потребителите.

4.4 Добра идея е да се предоставят по-усъвършенствани съоръжения за авиокомпаниите, които желаят такива и са готови да заплатят за тях.

4.5 Сигнализацията на летищата е от първостепенна важност и в много европейски летища сигнализацията е объркваща. Тя би следвало да се стандартизира, когато това е възможно.

4.6 За пътниците трябва да бъдат предвидени удобни места за сядане и чакални. Достъпът на пътниците до терминалите трябва да бъде възможно най-лесен, особено за пътници с увреждания и особени нужди, като например пътници, пътуващи с малки деца.

4.7 Проектите за летищни терминали се основават на очаквания пътникопоток за един час и такива критерии за очакван пътникопоток на час следва да бъдат разработени за основните летищни операции като регистрация и проверка на пътниците и след това публикувани като ориентир за промишлеността.

4.8 Минималните оперативни критерии следва да бъдат засилени в съответствие със стандартите използвани при проектирането на летището. Следва да се избягват ситуации, в които авиокомпаниите налагат като техни минимални изисквания към летищата критерии, които са много по-високи от проектните стандарти.

4.9 Летищата трябва да гарантират, че съоръженията и услугите, за които отговарят самостоятелно или съвместно с въздушните превозвачи, отговарят на специалните нужди на инвалидите и хората с увреждания. Като се основава на коментари, направени в предходни становища по този въпрос (TEN/215: Права на хората с ограничена подвижност при пътувания с въздушен транспорт), Комитетът смята, че летищата спазват тези задължения, когато съблюдават изискванията на Регламент (ЕО) № 1107/2006 относно правата на хората с ограничена подвижност при пътувания с въздушен транспорт, и по-специално член 9 и Приложение 1.

Брюксел, 26 септември 2007 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент: Устойчиво производство на електроенергия от изкопаеми горива: към постигане на почти нулеви емисии от въглицата след 2020 г.“**

COM(2006) 843 окончателен

(2008/С 10/10)

На 10 януари 2007 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложението горе-поставено.

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 5 септември 2007 г. (докладчик: г-н Zbořil).

На 438-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 септември 2007 г. (заседание от 27 септември 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 135 гласа „за“, 1 глас „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

### 1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства Съобщението на Комисията и одобрява анализа и описанието, представени в документа на Комисията. Предприемането на ефективни мерки за справяне с глобалното изменение на климата, като едновременно с това продължи да бъде задоволявано значителното търсене на енергия, представлява значително международно предизвикателство.

1.2 Емисиите на CO<sub>2</sub> от електроцентралите, работещи с изгаряне на въглища в ЕС, представляват 24 % от всички емисии на CO<sub>2</sub> в ЕС. Ето защо тези електроцентрали са най-подходящи за инсталиране на технологии за улавяне и съхраняване на CO<sub>2</sub> (CCS). Това означава въвеждане на системи за улавяне и съхраняване на CO<sub>2</sub>.

1.3 Въглицата най-вероятно ще продължат да бъдат част от европейския енергиен микс за десетилетия напред. Основните им характеристики — наличност, достъпна цена и принос за стабилизиране на енергийните пазари — гарантират, че те ще продължат да бъдат основен източник на гориво за рентабилно производство на електроенергия. Разпределението на запасите от въглища в света и в ЕС е неравномерно. Технологиите на основата на въглища дават възможност за значително намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub> <sup>(1)</sup>. В краткосрочен до средносрочен план това изисква да се създадат пазарни и регулаторни рамки, насърчаващи инвестициите в най-новите технологии, които ще подобрят ефективността на производството на електроенергия в електроцентрали, работещи с изгаряне на въглища и по този начин ще намалят специфичните емисии на CO<sub>2</sub>.

1.4 Засега още не съществуват доказано ефективни от гледна точка на разходите методи за елиминиране и секвестриране на повечето емисии на CO<sub>2</sub> от електроцентрали, работещи с изгаряне на въглища; тази технология все още е в начален стадий на разработване. Въпреки това, налице са обещаващи перспективи за разработване и пускане на пазара на такива технологии за постигане на почти нулеви емисии от въглища (ZET) през следващите две десетилетия.

1.5 ЕИСК потвърждава позицията си, че мащабът на предизвикателството, което представлява намаляването на емисиите, означава, че трябва да бъдат разработени всички потенциално

перспективни енергийни източници и технологии с оглед реализирането на практическия им и търговски потенциал. Преходът към устойчива енергия отрежда важна роля на въглицата, другите изкопаеми горива и ядрената енергия, както и на технологиите, свързани с възобновяеми енергийни източници и съхранение на енергия, като всеки от тези елементи допринася в съответен период и в степен, определена от техническата приложимост и икономическа достъпност.

1.6 ЕИСК преценява, че в дългосрочен план, след 2020 г., улавянето и съхраняването на CO<sub>2</sub> предлага потенциал за почти нулеви емисии от CO<sub>2</sub> от електроцентрали, работещи с изгаряне на въглища. Необходими са нови мощности за производство на електроенергия от електроцентрали, работещи с изгаряне на въглища: около 350 гигавата до 2020 г. и около 500 гигавата до 2030 г., като необходимите за това инвестиции се оценяват на около 600-800 милиарда EUR. Реализирането на този потенциал изисква сега да се положат усилия за координирани научноизследователски, развойни и демонстрационни дейности.

1.7 При продължаващо нарастване на ефективността на електроцентралите и разработване на технологии за постигане на почти нулеви емисии, въглицата ще продължат да допринасят за покриване на изискванията на преантивианото опазване на климата. Въпреки обещаващите перспективи, които предлагат технологиите за улавяне и съхраняване на CO<sub>2</sub> (CCS), не трябва още от сега да се приемат стратегии и цели под формата на „обвързващи мерки“, основани на очакването за широко разпространение на CCS технологиите в бъдеще.

1.8 Необходимо е процедурите за лицензиране да се опростят и постепенно да се хармонизират чрез сътрудничество между националните регулаторни органи с цел съкращаване, доколкото е възможно, на предприемаческите фази при строителни проекти, без това да се отразява на спазването на най-високите стандарти за безопасност.

1.9 ЕИСК също така обръща внимание на факта, че въглицата представляват не само най-важното гориво за производството на електричество и основен ресурс за производството на стомана и в други индустриални процеси, но ще играят също така важна роля за покриването на бъдещите енергийни нужди, като допринесат за прехода към водородна икономика. Втечняването на въглища позволява те да бъдат използвани като заместител на суровия петрол; от въглища може да се произвежда и синтетичен газ.

<sup>(1)</sup> IPCC, 2005 г.: IPCC Special Report on Carbon Dioxide Capture and Storage. (Специален доклад за улавянето и съхранението на CO<sub>2</sub>, изготвен от работна група III на Междуправителствената комисия по изменение на климата (IPCC)) [Metz, B., O. Davidson, H. C. de Coninck, M. Loos, and L. A. Meyer (ред.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 442 с.

1.10 За добива на лигнитни и антрацитни въглища от собствени залежи ще продължи да е необходима подходяща политическа и икономическа рамка. Добивът на въглища и трансформацията на енергия могат да допринесат значително за просперитета и заетостта на местно ниво. Запазването на дела на електроенергията, произведена от изкопаеми горива (въглища), на сегашното му ниво е извънредно важно и с оглед на социалната ситуация в новите държави-членки: от общо 286 500 заети във въгледобивната индустрия на ЕС, в новите държави-членки този отрасъл осигурява заетост на 212 100 работници. Значителното подобряване на извънредно тежките условия на труд на миньорите — на техните умения, безопасни условия на труд и работна среда трябва да бъдат в центъра на вниманието на минните оператори в цялата въгледобивна индустрия в ЕС.

1.11 ЕИСК смята също така, че в своя документ и във времевата си прогноза Комисията проявява оптимизъм по отношение на графика за разработване на технологии за улавяне и съхранение на CO<sub>2</sub> и на сроковете за въвеждането им. Понастоящем Комисията би трябвало да се съсредоточи върху мерки, благодарение на които през 2015 г. да започнат да функционират 10-12 демонстрационни инсталации и да създаде рамка за технологии за улавяне и съхраняване на CO<sub>2</sub> (CCS), която да покрие основните рискове, да бъде надеждна, но същевременно и не твърде ограничителна. Много желателно е да се въведе междинен етап на повишена ефективност на производството на електроенергия. Всяко прекалено избързване и всяка прекалено ограничителна регулаторна рамка биха могли сериозно да навредят на тази важна в световен план концепция.

1.12 ЕИСК призовава също за интензивна научноизследователска и развойна дейност, свързана с възобновяемите и алтернативните енергийни източници, които да допринесат за безопасен енергиен микс в ЕС. Едновременно с това, без прекалено забавяне следва напълно да се осъществи интегрираният енергиен пазар на ЕС.

## 2. Въведение

2.1 Комитетът вече разгледа въпроса за изкопаемите горива в няколко свои становища, последно в проучвателното си становище относно „Снабдяването с енергия на ЕС: стратегия за оптимален енергиен микс“<sup>(2)</sup>, в което се посочва, че ЕС следва да положи сериозни усилия за разработване на технологии за чисти въглища, т.е. за подобряване на ефективността на електроцентралите и за търговско приложение на технологиите за улавяне и съхраняване на CO<sub>2</sub>. Използването на природен газ се е увеличило и продължава да нараства и поради причини, свързани с политически решения. Вече е очевидно, че продължаването на тази тенденция може да доведе до проблеми. Природният газ едва ли може да продължи да бъде заместител на въглищата, той не може да замени и ядрената енергия поради причини, свързани с емисиите, и тъй като наред с петрола представлява ценна суровина за индустриално приложение с висока добавена стойност.

2.2 Настоящият проект за устойчиво производство на електроенергия от изкопаеми горива бе публикуван от Комисията на 10 януари 2007 г. в рамките на пакета от мерки за енергетиката и изменението на климата „Енергийна политика за Европа — необходимост от действие“.

(2) ОВ С 318 от 23.12.2006 г., стр. 185-194.

2.3 Другите части от пакета съдържат най-напред предложение за целите, свързани с изменението на климата — намаляване на емисиите на парниковите газове с 30 % за развитите страни или във всеки случай с 20 % само за ЕС. Освен това в пакета се разглеждат вътрешният пазар на газ и електричество, взаимовръзката между газовата и електрическата мрежа, бъдещата роля на ядрената енергия във връзка с предложението за Примерна ядрена програма, пътна карта за насърчване на възобновяемите енергийни източници, и особено на биогоривата за транспорта и един бъдещ Европейски стратегически план за енергийни технологии. Европейският съвет от 9 март 2007 г. подкрепи целите и основните политики в пакета.

2.4 Разглежданото съобщение представя обобщаващ поглед върху действията, необходими за да продължат изкопаемите горива и най-вече въглищата да допринасят за сигурността и диверсифицирането на снабдяването с енергия на Европа и света по начин, отговарящ на стратегията за устойчиво развитие и целите на политиката относно изменението на климата. Съобщението взема предвид извършената работа и мненията, получени през 2006 г., в рамките на Втората европейска програма за изменение на климата (ЕССРП), както и тези от Групата на високо равнище за конкурентоспособност, енергия и околна среда (HLG) и мненията, получени при подготовката на Седма рамкова програма (FP7) за научни изследвания и Платформата за технологии на електроцентралите за нулеви емисии при изгарянето на изкопаеми горива.

## 3. Документът на Комисията

3.1 В документа на Комисията се разглежда мястото, което заемат изкопаемите горива в производството на електроенергия и се заявява, че изкопаемите горива представляват важен елемент на енергийния микс на Европейския съюз, както и на много други икономики. Те имат особено значение за производството на електроенергия: над 50 % от електроенергията в ЕС понастоящем се произвеждат от изкопаеми горива (най-вече от въглища и природен газ), а в някои държави техният дял дори достига 80 % (Полша, Гърция). Въглищата имат основен принос за сигурността на снабдяването с енергия на ЕС и ще запазят това си място. Те представляват изкопаемото гориво, което предлага най-големите и най-широко разпространени в световен план запаси. Според оценките запасите от лигнитни въглища ще са достатъчни за около 130 години, а от антрацитни — за 200 години.

3.2 Въглищата обаче могат да запазят своя ценен принос за сигурността на снабдяването с енергия и за икономиката както на ЕС, така и на света като цяло, само с технологии, които позволяват драстично намаляване на емисиите на въглероден двуокис при изгарянето им. В случай, че бъдат разработени подобни технологии, те биха могли да предложат решения за горивни процеси, при които се използват други изкопаеми горива, включително и за производство на електроенергия от природен газ. Следователно, ЕС трябва да разработи технологични решения за устойчиво използване на въглищата, с цел не само да ги запази като част от европейския енергиен микс, а и да гарантира, че тяхното нараснало глобално използване няма да бъде придружено от необратими щети за глобалния климат.

3.3 Бяха разработени технологии за „чисти въглища“, които понастоящем се използват широко в сектора за производство на електроенергия, като по този начин значително се намаляват емисиите на  $\text{SO}_2$ ,  $\text{NO}_x$ , частици и прах от електроцентрали, работещи с изгаряне на въглища. Технологиите за „чисти въглища“ доведоха също така до значително увеличаване на енергийната ефективност при производството на електроенергия на базата на въглища. Тези постижения са важни стъпки за бъдещия напредък към нови технологични решения, наричани „технологии за устойчиво използване на въглищата“, включващи концепции за улавяне и съхранение на  $\text{CO}_2$  (CCS) при производството на електроенергия на базата на въглища.

3.4 Според Комисията съществуват добри шансове за постигане на икономическа жизнеспособност на технологиите за устойчиво използване на въглищата през следващите до 15 години. Това обаче ще изисква смели индустриални инвестиции в редица демонстрационни инсталации, както в рамките на ЕС, така и извън него, и съответни инициативи за разработване на политики за сравнително дълъг период от време, който практически започва сега и ще продължи вероятно до 2020 г. или дори и след това.

3.5 За да улесни подобно развитие, Комисията ще увеличи значително финансирането на научноизследователска и развойна дейност в енергийната област, като включи демонстрирането на технологии за устойчиво използване на изкопаемите горива в приоритетите си за периода 2007-2013 г. Един Европейски стратегически план за енергийните технологии ще представлява подходящ инструмент за цялостна координация на подобни усилия за научноизследователска, развойна и демонстрационна дейност, както и за постигане на максимално взаимодействие на ниво ЕС и на национално ниво. На основата на резултатите от успешни проекти за научноизследователска и развойна дейност Комисията ще определи най-подходящия начин за подпомагане на проектирането, изграждането и експлоатацията до 2015 г. на до 12 широкомащабни демонстрационни инсталации за технологии за устойчиво използване на изкопаемите горива при индустриалното производство на електроенергия.

3.6 Въз основа на последните и на планираните инвестиции Комисията ще направи оценка на това дали новите електроцентрали, работещи с изкопаеми горива, които са построени или предстои да бъдат изградени в ЕС, използват най-добрите налични технологии за повишаване на ефективността и дали новите предприятия, работещи с въглища и газ, които още не са снабдени с технологии за улавяне и съхранение на  $\text{CO}_2$ , са подготвени за внедряването в по-късен момент на CCS-технологии („готовност за улавяне“). Ако се окаже, че това не е така, Комисията ще обмисли предлагането на юридически обвързващи инструменти възможно най-скоро, след подходяща оценка на въздействието.

3.7 През 2007 г. Комисията ще направи оценка на потенциалните рискове, свързани с технологиите за улавяне и съхранение на  $\text{CO}_2$ , и ще посочи изискванията за лицензиране на дейностите, свързани с тези технологии, както и за адекватно управление на установените рискове и въздействия. След като бъде изградена стабилна рамка за управление, тя може да се комбинира с промени в съществуващата регулаторна рамка за околната среда на ниво ЕС, за да се премахнат евентуални непредвидени пречки пред технологиите за улавяне и съхранение на  $\text{CO}_2$ . Освен това Комисията ще прецени дали да внесе изменения в съществуващите инструменти (като Директивата за оценка на въздействието върху околната среда или Директивата за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването), или да предложи самостоятелна регулаторна рамка. Тя ще прецени също така кои от аспекти на регулаторната рамка следва да се

разглеждат за предпочитане на ниво ЕС или съответно на национално ниво.

3.8 Комисията смята, че е необходима ясна и предвидима дългосрочна рамка, за да се улесни плавният и бърз преход към производство на електроенергия чрез изгаряне на въглища с улавяне и съхранение на  $\text{CO}_2$ . Това е необходимо с цел осигуряване на възможност за електропроизводителите да направят необходимите инвестиции и изследвания, знаейки със сигурност, че техните конкуренти ще следват подобна стратегия. На основата на наличната в момента информация, Комисията счита, че по принцип от 2020 г. нататък всички новоизградени електроцентрали, работещи с изгаряне на въглища, следва да бъдат изградени с технология за улавяне и съхранение на  $\text{CO}_2$ . Построените по-рано предприятия постепенно ще приложат същия подход. Комисията ще изготви оценка за оптималния график за модернизация на електроцентралите, работещи с изкопаеми горива, за периода след като бъде демонстрирана икономическата жизнеспособност на технологиите за устойчиво използване на въглищата.

3.9 Очакваните разходи за улавяне на  $\text{CO}_2$  при производството на електроенергия и последващото му съхраняване при настоящото ниво на технологично развитие достигат до 70 EUR за тон  $\text{CO}_2$ , което прави широкото използване на тези технологии прекалено скъпо за момента. Следователно, въз основа на наличните модели и проучвания в средносрочен и дългосрочен план разходите за въвеждане на технологии за улавяне и съхранение на  $\text{CO}_2$  до 2020 г. се оценяват на около 20-30 EUR/т  $\text{CO}_2$ . Това означава, че разходите за модели за производство на електроенергия на базата на въглища с технология за улавяне и съхранение на  $\text{CO}_2$  до 2020 г. или малко след това ще са само 10 % над или дори равни на текущите разходи.

3.10 Потенциалното отрицателно въздействие върху околната среда в резултат на продължителното използване на изкопаемите горива и внедряването на технологии за улавяне и съхранение на  $\text{CO}_2$  е свързано главно с евентуалното изтичане на  $\text{CO}_2$  при неговото съхранение. Последствията от такова изтичане могат да са от локален (върху местната биосфера) и глобален характер (върху климата). В доклада си Междуправителствената комисия по изменение на климата обаче стигна въз основа на натрупания опит до заключението, че делът на оставащия  $\text{CO}_2$ , съхраняван в добре подбрани и управлявани хранилища, най-вероятно ще надвиши 99 % през следващите 100 години. Следователно, изборът и управлението на хранилищата са изключително важни фактори за свеждане на риска до минимум. Оценката на въздействието, която Комисията ще направи с цел разработване на законодателна рамка, ще установи всички потенциални рискове и ще очертае подходящи мерки за безопасност.

3.11 Технологиите за устойчиво използване на изкопаеми горива, и по-специално технологиите за улавяне и съхранение на  $\text{CO}_2$ , се очаква да доведат до значителни положителни резултати. Те могат да доведат до ефективно намаляване с 90 % на въглеродните емисии от електроцентралите, работещи с изкопаеми горива. Това може да се изрази в общо намаляване на емисиите от  $\text{CO}_2$  в ЕС-27 с 25-30 % до 2030 г. в сравнение с 2000 г. Ранното включване на трети страни в разработването и внедряването на технологии за устойчиво използване на въглищата и по-специално на компонента за улавяне и съхранение на  $\text{CO}_2$  е от съществено значение за устойчивото глобално икономическо развитие и за борбата с изменението на климата при сценарий с глобално нараснало използване на въглищата като ресурси. Успехът на устойчивото използване на въглищата и особено пускането на пазара на технологии за улавяне и съхранение на  $\text{CO}_2$  ще предостави също така по-добър достъп до енергия в най-бедните части на света, които все още са лишени от възможността да използват енергия.

#### 4. Общи забележки

4.1 ЕИСК приветства Съобщението на Комисията и одобрява анализа и описанието, представени в документа на Комисията. Предприемането на ефективни мерки за справяне с риска от глобално изменение на климата, като едновременно с това продължи да бъде задоволявано значителното търсене на енергия от страна на развитите икономики, както и бързо нарастващото търсене от страна на развиващите се икономики, са значително международно предизвикателство.

4.2 Емисиите на CO<sub>2</sub> от електроцентрали в ЕС, работещи с изгаряне на въглища, представляват 24 % от всички емисии на CO<sub>2</sub> в ЕС. Емисиите от производство на електроенергия в електроцентрали, работещи с изкопаеми горива, са висококонцентрирани поради значителното потребление на горива в големи горивни инсталации, което прави тези електроцентрали най-подходящи за инсталиране на технологии за улавяне и съхраняване на CO<sub>2</sub> (CCS). Това означава въвеждане на системи за улавяне и постоянно съхраняване на CO<sub>2</sub>. Те включват три относително независими един от друг етапа:

- a. улавяне и отделяне на CO<sub>2</sub> от димните газове на мястото на възникване на емисиите (обикновено зад котел);
- б. пренос на CO<sub>2</sub> до мястото на постоянното му съхраняване (най-често чрез тръбопровод);
- в. окончателно и постоянно съхраняване на CO<sub>2</sub> (в подходящи геологически формации или в морето, при спазване на най-строги изисквания за безопасно съхраняване).

4.3 Въглищата най-вероятно ще продължат да бъдат част от европейския енергиен микс за десетилетия напред. Основните им характеристики — наличност, достъпна цена и принос за стабилизирани на енергийните пазари — гарантират, че те ще продължат да бъдат основен източник на гориво за рентабилно производство на електричество. Разпределението на запасите от въглища в света и в ЕС е неравномерно. В глобален мащаб изглежда окуражаващо, че най-големите запаси от въглища се намират в икономически развити и политически стабилни държави. Запасите в индустриалните държави от ЕС като цяло са значително изчерпани поради дългогодишната миннодобивна дейност и някои държави-членки на ЕС предпочетоха постепенно да намалят и дори да прекратят въгледобива.

4.4 Само една трета от държавите-членки на ЕС могат да разчитат на собствени въглищни залежи, докато останалите две трети са зависими от внос най-вече на антрацитни въглища. През 2006 г. добивът на антрацитни въглища в ЕС възлизаше на 161,6 милиона тона, а вносът — на 235,3 милиона тона. През същата година потреблението на лигнитни въглища достигна 373,8 милиона тона и бе изцяло покрито от собствени ресурси. Следователно е необходимо да се разработят и приложат широко рентабилни методи за значително намаляване на специфичните емисии на CO<sub>2</sub> от производството на електроенергия в електроцентрали, работещи с изгаряне на въглища.

4.5 Технологиите на базата на въглища могат да намалят значително емисиите на CO<sub>2</sub> <sup>(3)</sup>. В краткосрочен до средносрочен план това изисква да се създадат пазарни и регулаторни рамки, насърчаващи инвестициите в най-новите технологии, които ще подобрят ефективността на производството на електроенергия в електроцентрали, работещи с изгаряне на въглища, и по този начин ще намалят специфичните емисии на CO<sub>2</sub>. Необходими са също така и съвместни действия на Комисията, правителствата на

държавите-членки и индустрията, за да се насърчат в световен план координираните научноизследователска, развойна и демонстрационна дейности в областта на технологиите за чисти въглища като улавянето и съхраняването на въглерод, което в дългосрочен план ще доведе до почти нулеви емисии от CO<sub>2</sub> от въглищата.

4.6 Засега още не съществуват доказано ефективни от гледна точка на разходите методи за елиминирани и секвестриране на повечето емисии на CO<sub>2</sub> от електроцентрали, работещи с изгаряне на въглища; тази технология все още е в начален стадий на разработване. Въпреки това, налице са обещаващи перспективи за разработване и пускане на пазара на такива технологии за постигане на почти нулеви емисии от въглища (ZET) през следващите две десетилетия. Приема се, че инсталациите за улавяне и съхранение на CO<sub>2</sub> ще намалят ефективността на производството на електроенергия поради собственото си потребление на електроенергия. Цялостната ефективност е различна в зависимост от използваната технология, като при предпочитаната технология OXYFUEL са нужни 8 до 10 % от произведената електроенергия, а другите технологии изискват още по-голямо потребление на енергия. Това означава, че за производството на всеки мегаватчас електроенергия в електрическата мрежа би било необходимо повече гориво и затова е от съществено значение да се увеличи ефективността на производството на електроенергия. Бъдещата модернизация на електроцентралиите чрез въвеждане на технологии за улавяне и съхранение на CO<sub>2</sub> може да доведе дори до необходимост от още по-голямо потребление на електроенергия за тяхното функциониране.

4.7 Междуременно, подобряването на ефикасността на съществуващите и на новите електроцентрали, работещи с изгаряне на въглища, е ефективен от гледна точка на разходите начин за ограничаване на емисиите на CO<sub>2</sub>. Въвеждането на най-добрата достъпна на пазара технология следва да бъде основен приоритет при планирането на необходимите в непосредствено бъдеще значителни мощности за производство на електроенергия, работещи с изгаряне на въглища. В случаите, където това е възможно, е желателно тези централи да се проектират така, че да могат да бъдат модернизирани по ефективен от гледна точка на разходите начин, чрез инсталиране на технология за улавяне и съхранение на CO<sub>2</sub>, когато тя стане достъпна на пазара.

4.8 ЕИСК потвърждава позицията си, че мащабът на предизвикателството, което представлява намаляването на емисиите, означава, че трябва да бъдат разработени всички потенциално перспективни енергийни източници и технологии, с оглед реализирането на практическия им и търговски потенциал. Преходът към устойчива енергия отнежда важна роля на въглищата, другите изкопаеми горива и ядрената енергия, както и на технологиите, свързани с възобновяеми енергийни източници и съхранение на енергия, като всеки от тези елементи допринася в съответен период и в степен, определена от техническата приложимост и икономическа достъпност.

4.9 Въпреки това, колкото и да са обещаващи разумните очаквания, които предлагат технологиите за улавяне и съхраняване на CO<sub>2</sub>, не трябва още отсега да се приемат стратегии и цели под формата на „обвързващи мерки“, основани като че ли на очакването за широко разпространение на CCS технологиите в бъдеще.

<sup>(3)</sup> IPCC, 2005 г.: IPCC Special Report on Carbon Dioxide Capture and Storage. (Специален доклад за улавянето и съхранението на CO<sub>2</sub>, изготвен от работна група III на Междуправителствената комисия по изменение на климата (IPCC)) [Metz, B., O. Davidson, H. C. de Coninck, M. Loos, and L. A. Meyer (ред.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 442 c.

## 5. Конкретни бележки

5.1 ВЪглищата играят извънредно важна роля в производството на електроенергия в Европа, но 70 % от електроенергията, произведена от изгаряне на въглища, се произвеждат в централи, които са вече на над 20 години. Лекото нарастване на потреблението на електроенергия и фактът, че голяма част от съществуващите мощности в централите достигат края на своя технически/икономически срок на експлоатация, обуславят нуждата от изграждане на нови мощности за производство на електроенергия от около 350 гигавата до 2020 г. и 500 гигавата до 2030 г. Изчисляването на разходите за електроцентрали, работещи с изгаряне на въглища и снабдени с технологии за улавяне и съхранение на CO<sub>2</sub> в ЕС, се основава на оптимистична оценка за структурата на разходите — 500 милиона EUR за нова централа с капацитет 300 мегавата (около 1.7 EUR милиона за всеки инсталиран мегават). За модернизацията на една нова централа, изградена от сегашния момент до 2020 г., са необходими 0,5-0,7 милиона EUR за всеки инсталиран мегават, а разходите за модернизацията на съществуващите инсталации достигат дори до по-високата сума от 1 милион EUR за всеки инсталиран мегават. Ако до 2030 г. 500 гигавата мощности за производство на електроенергия бъдат модернизирани чрез инсталиране на най-новите технологии за улавяне и съхранение на CO<sub>2</sub>, според оценките необходимите за това инвестиции биха възлезли на около 600-800 милиарда EUR.

5.2 ЕИСК преценява, че в дългосрочен план, след 2020 г., улавянето и съхраняването на CO<sub>2</sub> предлага потенциал за почти нулеви емисии от CO<sub>2</sub> от електроцентрали, работещи с изгаряне на въглища. Реализирането на този потенциал изисква сега да се положат усилия за координирана научноизследователска, развойна и демонстрационна дейност.

5.2.1 През следващото десетилетие е възможно да се постигне ефективно от гледна точка на разходите намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub> като резултат от подобряване на ефективността на централите чрез по-широкото използване на най-съвременна технология в централи, работещи с изгаряне на въглища.

5.2.2 Тези стратегии се допълват взаимно на основата на технически решения, чиято ефективност все още предстои да се докаже: внедряването в краткосрочен до средносрочен план на модерни, ефикасни технологии за производство на електроенергия от въглища може да позволи улавяне на CO<sub>2</sub> с по-малки разходи в дългосрочен план, ако централите се проектират така, че да могат да бъдат модернизирани по ефективен от гледна точка на разходите начин чрез инсталиране на технология за улавяне на CO<sub>2</sub>, когато тя стане достъпна на пазара.

5.2.3 В Седма рамкова програма се прогнозира, че радикалното трансформиране на енергийната система в надеждна, конкурентоспособна и устойчива енергийна система, изпускаща по-малко или никакви емисии на CO<sub>2</sub>, ще изисква нови технологии и материали, при които рисковете са твърде големи, а печалбите твърде несигурни, за да могат частните предприятия да осигурят всички инвестиции, необходими за научноизследователска и развойна дейност, демонстрации и внедряване. Технологиите за улавяне и съхраняване на CO<sub>2</sub> и технологиите за чисти въглища са включени в бюджета за енергия на Седма рамкова програма, като за тях през периода 2007-2013 г. са предвидени 2350 милиона EUR.

5.2.4 Концепцията за електроцентрали с „готовност за улавяне“ трябва да бъде ясно дефинирана. Успешното ѝ

прилагане изисква законодателите и индустрията да си сътрудничат — пазарът няма да може да функционира без подходяща и стабилна политическа рамка.

5.2.5 ЕИСК вижда спешна нужда от увеличаване на капацитета и модернизация на електроцентралите. С оглед на прогнозираното увеличение на вноса на енергия на 69 % до 2030 г., поради причини, свързани със сигурността на снабдяването с енергия, е абсолютно необходим широко диверсифициран енергиен микс. Стабилизирането на дела на въглищата в производството на електроенергия може да допринесе значително за гарантиране на снабдяването с енергия в ЕС.

5.2.6 При продължаващо нарастване на ефективността на електроцентралите и разработване на технологии за постигане на почти нулеви емисии, въглищата ще продължат да допринасят за покриване на изискванията на превантивното опазване на климата. При определянето на правила за търговията с емисии във всяка държава-членка на ЕС, ударението следва да се постави върху подобряване на ефективността с цел да се постигне намаляване на емисиите на парникови газове.

5.2.7 Необходимо е процедурите за лицензиране да се опростят, както и постепенно да се хармонизират чрез сътрудничество между националните регулаторни органи с цел скъсяване, доколкото е възможно, на дългите предпроектни фази при строителни проекти, без това да се отразява на спазването на най-високите стандарти за безопасност.

5.3 ЕИСК също така обръща внимание на факта, че въглищата представляват не само най-важното гориво за производството на електричество и основен ресурс за производството на стомана и в други индустриални процеси, но ще играят също така важна роля за покриването на бъдещите енергийни нужди, като допринесат за прехода към водородна икономика. Втечняването на въглища позволява те да бъдат използвани като заместител на суровия петрол; от въглища може да се произвежда и синтетичен газ. Подобни технологии и приложения ще играят в бъдеще важна роля в устойчивия енергиен микс. В съобщението на Комисията обаче не се разглеждат тези важни аспекти на сегашното и бъдещото използване на въглищата.

5.4 Настоящият оживен дебат относно потенциала за използване на въглища през следващите десетилетия измести на заден план въпросите, свързани с добива на въглища. За добива на лигнитни и антрацитни въглища от собствени залежи обаче ще продължи да е необходима подходяща политическа и икономическа рамка. Добивът на въглища и трансформацията на енергията могат да допринесат значително за просперитета и заетостта на местно ниво. При изгарянето на въглища от собствени залежи добавената стойност от добива, трансформацията и разпределението остава в ЕС. При използването на петрол или природен газ около 75 % процента от цената служи за покриване на разходите по вноса.

5.5 Запазването на дела на електроенергията, произведена от изкопаеми горива (въглища), на сегашното му ниво е извънредно важно и с оглед на социалната ситуация в новите държави-членки: от общо 286 500 заети във въгледобивната индустрия на ЕС, в новите държави-членки този отрасъл осигурява заетост на 212 100 работници. Трябва да се възприеме отговорно отношение спрямо извънредно тежките условия на труд на миньорите в целия ЕС.

5.6 Намалването на броя на възгледобивните райони в контекста на регионалното планиране, както и твърде тежкото бреме на разпоредбите за опазване на околната среда водеха в миналото често до ненужни закъснения и допълнителна тежест за мините. Местонахождението на залежите и причинените при добива на суровини движения и размествания на земни пластове поставят особени предизвикателства пред минната дейност в сравнение с други индустриални сектори. Тази особена ситуация следва да се вземе предвид най-вече при създаването на правната рамка по отношение на околната среда, например законодателството, свързано с отпадъците, опазването на почвите и водите.

5.7 ЕИСК смята също така, че в своя документ и във времевата си прогноза Комисията проявява оптимизъм по отношение на графика за разработване на технологии за улавяне и съхранение на CO<sub>2</sub> и на сроковете за въвеждането им. Въпреки че принципите на тези технологии са известни, разработването на технологично решение би изисквало значително по-дълъг период от време и не може да се очаква някакъв бърз пробив да

съкрати продължителната и интензивна работа върху реализирането на тази концепция. Понастоящем Комисията би трябвало да се съсредоточи върху мерки, благодарение на които през 2015 г. да започнат да функционират 10-12 демонстрационни инсталации, и да създаде рамка за технологии за улавяне и съхраняване на CO<sub>2</sub> (CCS), която да покрие основните рискове, да бъде надеждна и същевременно не твърде ограничителна. Много желателно е да се въведе междинен етап на повишена ефективност на производството на електроенергия. Всяко прекалено избързване и всяка прекалено ограничителна регулаторна рамка биха могли сериозно да навредят на тази важна концепция.

5.8 ЕИСК призовава също така за интензивна научноизследователска и развойна дейност, свързана с възобновяемите и алтернативни енергийни източници, които да допринесат за безопасен енергиен микс за ЕС. Едновременно с това, без прекалено забавяне следва напълно да се осъществи интегрираният енергиен пазар на ЕС.

Брюксел, 27 септември 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 общи правила за достъп до пазара на услуги, извършвани с автобуси (преработен вариант)“**

COM(2007) 264 окончателен — 2007/0097 (COD)

(2008/C 10/11)

На 16 юли 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.

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 5 септември 2007 г. (докладчик: г-н Allen).

На 438-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 септември 2007 г. (заседание от 26 септември), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 150 гласа „за“, 1 глас „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 Комитетът приветства предложението нов регламент. Приемането на това предложение ще доведе до отмяна на регламент № 684/92 и регламент № 12/98.

1.2 Безопасността на пътниците трябва да бъде от първостепенно значение също при услугите, извършвани с автобуси. Всички останали въпроси трябва да бъдат разглеждани като второстепенни.

1.3 Новият регламент следва да допринася за пътната безопасност поради по-строгия мониторинг на международните услуги с автобуси, които се извършват в редица държави-членки.

1.4 Комитетът приветства това предложение, тъй като то се вписва в програмата „По-добро регулиране“ и е в изпълнение на ангажимента за опростяване и актуализиране на общностното законодателство.

1.5 ЕИСК препоръчва:

1.5.1 да се внесе по-голяма яснота във формулировката „сериозно нарушение или повторно леко нарушение на общностното законодателство в областта на автомобилния транспорт“. Какво се смята за леко нарушение? След колко леки нарушения се налага административна санкция?

1.5.2 Счита за необходимо да се изготви и списък на сериозните нарушения.

1.5.3 Принципът на субсидиарност не бива да се използва като средство за дискриминация спрямо превозвачи, установени извън държавата-членка и настоящото предложение следва да съдържа повече гаранции в тази насока.

1.5.4 Следва да се изведе като приоритет създаването на база данни за целия ЕС, така че да могат да се проверяват подробностите за лицензите и свързаната с тях информация и да се улесни обменът на информация.

1.5.5 Съгласно член 23, параграф 3, превозвачът ще разполага със специална система за обжалване, когато приемащата държава-членка налага административна санкция при каботажна транспортна операция. Това се прилага без да се засяга възможността за наказателно преследване.

## 2. Въведение

2.1 Директива 96/26/ЕО относно допускане до професията на автомобилен превозвач, заедно с регламент (ЕИО) № 684/92 и регламент (ЕИО) № 12/98 относно достъпа до пазара на услуги, извършвани с автобуси, първоначално са били основните стълбове на вътрешния пазар за международен автомобилен превоз на пътници.

2.2 Директивата въвежда минимални стандарти за качество, които трябва да бъдат изпълнени, за да се придобие право за упражняване на професията, докато двата регламента либерализират международните услуги за случаен превоз на пътници, създават специална разрешителна процедура за международен редовен превоз на пътници и позволяват извършването на каботажни услуги по време на подобен международен превоз.

2.3 Сега тези правила следва да бъдат приведени в съответствие с новата правна уредба, която произтича от регламента за обществен железопътен и автомобилен превоз на пътници, който предстои да бъде приет съвсем скоро от Парламента и Съвета. Тези правила следва да бъдат доизяснени и в някои случаи опростени, тъй като опитът показва, че определени правни разпоредби водят до ненужни административни пречки.

2.4 Превозвачите, които се занимават с международен превоз на пътници с автобуси, трябва да имат лиценз за извършване на международен превоз на пътници с автобуси, издаден от компетентния орган на държавата-членка, където е установен превозвачът, освен ако не е освободен по друг начин.

2.5 Регламент № 684/92 отваря достъп до пазара за международен превоз на пътници с автобуси, докато в регламент № 12/98 са записани условията, при които превозвачи, установени извън държава-членка, могат да извършват превози в границите на държава-членка.

## 3. Резюме на предложението

3.1 Предложението има за цел да ревизира и консолидира регламент № 684/92 и регламент № 12/98 относно достъпа до пазара за услуги с автобуси. То внася яснота в съществуващите

правни разпоредби и изменя някои аспекти с цел по-голяма последователност и намаляване на административните пречки.

3.2 За целите на настоящия регламент се прилагат следните дефиниции:

3.2.1 Редовни услуги са онези услуги, които предвиждат превоз с определена честота и по определени маршрути, като качването и слизането на пътници става на предварително определени места за спиране. Редовните услуги трябва да имат разрешително от тяхната държава-членка по произход, в която е установен превозвачът и е(са) регистрирано(и) превозното(те) средство(а). Разрешителните дават право на титуляр(ите) им да извършват редовни услуги на териториите на всички държава-членки, през които минават маршрутите на тези услуги.

3.2.2 Специалните редовни услуги означават редовни услуги, които предвиждат превоз на определени категории пътници, като се изключват всички останали пътници. Специалните редовни услуги включват:

- a) превоз на работници от и до дома и работното място;
- b) превоз на ученици и студенти от и до учебното заведение.

Не е необходимо разрешително (лиценз за маршрут) за тази услуга, ако тя е покрита от договор, сключен между организатора и превозвача.

3.2.3 Услуги за случаен превоз са тези, които не попадат в определението за редовни услуги, включително специалните редовни услуги и чиято основна характеристика е, че те превозват групи от пътници, събрани по инициатива на клиента или на превозвача. За тези услуги не се изисква разрешително (лиценз за маршрут).

3.2.4 Транспортни операции за собствена сметка са тези, които се извършват от предприятие за неговите работници или от орган с нестопанска цел за превоз на членовете му във връзка с неговата социална цел, ако

- a) транспортната дейност е само допълнителна дейност за предприятието или органа;
- b) използваните превозни средства са собственост на това предприятие или орган или са обект на дългосрочен договор за лизинг или на договор и се управляват от член на персонала на предприятието или органа.

Транспортните операции за собствена сметка са освободени от разрешителния режим, но са обект на система на удостоверения, които се издават от компетентния орган на държавата-членка, в която е регистрирано превозното средство.

3.2.5 Каботаж е извършването на национални автомобилни транспортни услуги от превозвач, който не е установен в държавата-членка и тези услуги са с временен характер.

3.2.6 Каботажни транспортни операции са разрешени за следните видове услуги:

- a) специални редовни услуги, при условие че са обезпечени с договор, сключен между организатора и превозвача;



- б) услуги за случаен превоз;
- в) редовни услуги, извършвани от превозвач, установен извън приемащата държава-членка по време на редовен международен превоз в съответствие с настоящия регламент. Това не се отнася до услуги в градските и извънградските райони. Каботажен превоз не може да се извършва извън рамките на подобен международен превоз.

Националните закони и подзаконовите нормативни и административни актове се прилагат от държавите-членки спрямо превозвачи, установени извън държава-членка при същите условия като тези, прилагани спрямо техните собствени граждани.

#### 4. Общи бележки

4.1 Член 8 опростява процедурата за получаване на разрешително (лиценз за маршрут). По отношение на достъпа до пазара се допуска само едно основание за отказ — при условие че услугата, за която се подава заявление, ще има сериозно отражение върху жизнеспособността на сравнима услуга, извършвана по силата на задължение за осигуряване на обществена услуга за пряко засегнатите сегменти. Това изглежда основателно.

4.2 Няма да се провеждат консултации с транзитните държави, в които не се вземат или оставят пътници, а те само ще бъдат информирани, след като е издадено разрешение за услугата. Това ще направи системата по-ефективна.

4.3 Прилага се принципът на субсидиарност, тъй като предложението не попада в изключителните компетенции на Общността. Но гаранциите са изключително необходими, за да не могат превозвачите, които са установени извън държава-членка, да бъдат обект на дискриминация.

4.4 Необходимо е доизясняване по отношение на член 18, параграф 2. В него се разглеждат билетите за транспорт.

4.5 Операторът трябва да предостави или индивидуални, или колективни билети за транспорт. Ако при проверка от оторизи-

раните контролори (и след предварително издадени от оператора билети) пътникът/пътниците нямат валиден(дни) билет(и), операторът не може да носи отговорност за тази ситуация. След издаване на билетите, пътниците отговарят за представянето на билетите на оторизираните контролори.

#### 5. Конкретни бележки

5.1 В общи линии това предложение постига поставените от Комисията цели.

5.2 Въпросите, свързани със сериозните и леките нарушения и с административните санкции, които могат да бъдат наложени, се нуждаят от доизясняване. Естеството и видът на нарушенията, които влизат в отделните категории, трябва да бъдат дефинирани и да се постигне последователност в цялата Общност.

5.3 В случай на сериозни нарушения или повторни леки нарушения, приемащата държава-членка може да поиска от страната, която е издала Международния лиценз за превоз, да наложи административни санкции на лицензополучателя (като временно или окончателно отнемане на един или всички заверени копия на лиценза или временно или окончателно отнемане на лиценза). Това се прилага без да се засяга наказателно преследване в приемащата държава-членка.

5.4 Ако се прибегва до система за обжалване, при която се налагат санкции или се дава отказ на разрешения, подобно обжалване трябва да се възприема от всички страни като справедливо и недискриминационно.

5.5 Трябва да бъде създадена база-данни на ниво ЕС, за да се улесни бързият и ефективен обмен на информация между държавите-членки по отношение на превозите с автобус. Също така, при проверка на превозно средство от оторизиран контролор, трябва да е възможно да се въведе номерът на международния лиценз за превоз (лиценз на Общността) и веднага да бъде получена цялата необходима информация, за да се провери валиден ли е лицензът.

Брюксел, 26 септември 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 защитата на околната среда чрез наказателното право“**

COM(2007) 51 окончателен — 2007/0022 (COD)

(2008/С 10/12)

На 28 февруари 2007 г. Съветът реши, в съответствие с член 174 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложение горе-поставено.

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 6 септември 2007 г. (докладчик: г-н Daniel RETUREAU).

На 438-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 септември 2007 г. (заседание от 26 септември 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 149 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 10 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение

1.1 Още веднъж, Комитетът изразява одобрението си за възможността да бъдат налагани наказателни санкции за сериозни посегателства на околната среда. Той отново заявява, че според него на Комисията следва да бъдат предоставени правомощия, с които да е в състояние да задължи държавите-членки при необходимост да налагат съответстващите и възпиращи наказателни санкции, за да се осигури прилагане на политиките на Общността, в частност при защитата на околната среда от сериозни посегателства, тъй като тези санкции следва да се налагат в рамките на наказателната система на всяка държава-членка. Комисията също така следва да има правото да упражнява контрол върху ефективността на наказателното право, което се прилага в тази област, както и да прилага активно това право.

1.2 Предложението за директива е насочено главно към криминални действия, извършвани от престъпни организации (считано в проекта за утежняващо обстоятелство). Комитетът е убеден, че подобни действия следва да бъдат обект на санкции и че включително принципите на наказателното право на държавите-членки следва да се сближат, но в договора и съдебната практика се съдържат ясни указания за това как трябва да се наказват противозаконните действия, извършвани от престъпни организации: сближаването на принципите на наказателното право на държавите-членки може да се осъществи принципно единствено в рамките на полицейско и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси, каквото е предвидено в Дял VI от Договора за създаване на Европейския съюз, а не в рамките на Договора за създаване на Европейската общност, както предлага Комисията.

1.3 Комитетът си задава въпроса дали фактът, че някои нарушения се наказват с лишаване от свобода, не представлява превишаване на правомощията по първия стълб, тъй като предполага намеса при избора на най-подходяща санкция, а този избор априори и занапред би трябвало да си остане в правомощията на държавите-членки.

1.4 Според Комитета правомощията на Общността би трябвало да се ограничат до определяне на задълженията и предписване на наказателни санкции. За да се отиде по-нататък и да се предвиди режим на санкциите, е необходимо рамково решение, което да се основава на Дял VI от Договора за Европейски съюз.

1.5 В същия ред на мисли Комитетът си задава въпроса дали правото на Общността може да стигне дотам, че да наложи горна граница на санкция.

1.6 Комитетът желае очевидните политически аспекти, възникващи при разпределението на правомощията, и ролята, която Комитетът би искал Парламентът да играе във всяко законодателство, свързано с наказателното право, да бъдат обект на една по-прецизна юриспруденция от страна на Съда или на международно споразумение, или чрез реформа, които да могат да се интегрират в реформирането на Договорите от настоящата междуправителствена конференция; тази последна възможност би могла да бъде предпочетена поради спешната необходимост да се приемат ефективни санкции за защита на околната среда.

## 2. Въведение

2.1 През 1998 г. Съветът на Европа откри за подпис Конвенцията за опазване на околната среда чрез наказателното право. С това беше направена важна крачка напред, тъй като тази конвенция беше първата международна конвенция, в която действията, които нанасят или могат да нанесат щети на околната среда, бяха квалифицирани като наказуеми деяния. Въпреки това Германия, а след нея Франция и Обединеното Кралство изразиха своето нежелание да ратифицират Конвенцията. В резултат от това Дания и Комисията представиха отделни инициативи, насочени към защита на околната среда със средствата на наказателното право.

2.2 В рамковото решение на Съвета, прието по предложение на Дания, срещу становището и предложенията на Комисията, бе дадено определение на редица правонарушения, свързани със защитата на околната среда, за които държавите-членки бяха приканени да предвидят санкции с наказателен характер. В тези разпоредби е заимствано много от разпоредбите на конвенцията на Съвета на Европа относно опазването на околната среда чрез наказателното право от 4 ноември 1998 г., подписана към настоящия момент от десет държави-членки.

2.3 Комисията се произнесе пред различни състави на Съвета срещу избраното правно основание. Тя се придържахме към мнението, че правилното правно основание в това отношение е член 175, параграф 1 от Договора за създаване на Европейската общност и на 15 март 2001 г. представи предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно защитата на околната среда чрез наказателното право, въз основа на този член<sup>(1)</sup>, въпреки че член 174 от Договора за създаване на Европейската общност не предвижда Комисията да има каквито и да било правомощия в областта на наказателното право.

<sup>(1)</sup> ОВ С 180, стр. 238.

2.4 На 9 април 2002 г. Европейският парламент се произнесе както по предложението за директива, така и по проекта за рамково решение. Тогава той възприе препоръчанията от Комисията (директива или рамково-решение).

2.5 Въпреки това Съветът не прие предложените от Комисията директива и рамково-решение, а своя изменен проект на рамково решение въз основа на член 34 от Договора за Европейски съюз, който, според него, е подходящ инструмент за налагане на държавите-членки на задължението да предвидят наказателни санкции. Съветът при това подчерта, че повечето държави-членки са против признаването на наказателни правомощия на Комисията и са убедени, че тези въпроси са в обхвата на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателно-правни въпроси, предвидено в Дял VI от Договора за Европейския съюз.

2.6 Въпросът беше отнесен до Съда на Европейските общности, който обяви своето решение на 13 септември 2005 г. <sup>(2)</sup>

2.7 Парламентът, също както Съдът и Генералният адвокат считат, че не съществуват общи правомощия на Общността за хармонизиране на наказателното право, но в някои точно определени области, както в случая със защитата на околната среда, Комисията би могла да наложи на държавите-членки задължението да въведат наказателни санкции.

От своя страна Комисията направи едно твърде обширно тълкуване на решението и си предостави много разширени правомощия в многобройни общностни политики, различни от околната среда.

2.8 В резултат на решението на Съда на ЕО Комисията представи ново предложение за директива поради анулирането на рамковото решение от страна на Съда. Съдът постанови, че макар по принцип наказателното право и правилата на наказателната процедура да не са включени в правомощията на Общността, това не би могло да попречи на законодателите на Общността в случаите, когато налагането на ефективни, пропорционални и възпиращи наказателни санкции от страна на държавите-членки представлява необходима мярка в борбата със сериозните посегателства срещу околната среда, да вземе мерки, свързани с наказателното право на държавите-членки, когато такива мерки са необходими, за да се гарантира пълната ефективност на законодателството на Общността в областта на защитата на околната среда <sup>(3)</sup>. Комитетът припомня, че Съдът е наблегнал върху факта, че Общността по принцип не разполага с правомощия в наказателното право, което в Договора за Европейски съюз се разглежда като област от правомощията на държавите-членки. Цитираната по-горе формулировка — мерки, свързани с наказателното право, е твърде мъглява и позволява всякакви тълкувания, които често пъти са противоречиви.

2.9 Като се основава на това решение, Комисията представи изменено предложение за директива <sup>(4)</sup>, което включва инкриминиране и наказателни санкции, тъй като според нея чисто административните санкции и някои наказателни санкции,

предвидени в някои страни, са твърде различни или прекалено слаби, за да имат необходимия възпиращ характер, особено по отношение на организираната престъпност, и че поради тази причина следва да се пристъпи към хармонизиране на наказателното право, което се прилага при сериозни посегателства срещу околната среда, независимо от това дали те са резултат на престъпно намерение или сериозна небрежност.

2.10 В свое предходно становище <sup>(5)</sup> Комитетът подкрепи първото предложение за директива на Комисията и нейния проект за рамково решение, което предвиждаше, че държавите-членки трябва да приемат ефективни, пропорционални и възпиращи наказателни санкции в борбата с посегателствата срещу околната среда. Искът за нищожност, внесен от Комисията, подкрепена от Парламента срещу рамковото решение на Съвета, получи и подкрепата на Комитета, въпреки че Съдът отхвърли неговата намеса чрез предредително процедурно решение.

2.11 Следователно трябва да се прецени:

- дали новите решения се вменват в установената от Съда рамка;
- дали предложените санкции са пропорционални на целта за ефективно законодателство в областта на околната среда и на по-добро ниво на хармонизиране на националните законодателства (задължение да се предвидят наказателни санкции, които да са достатъчно възпиращи, за да се гарантира ефективността на приложимото право).

2.12 Голямата дискусия, последвала това решение на политическо ниво и в юридическата доктрина относно това дали е „конституционно“ или не да се разширяват правомощията на Общността в областта на наказателното право, за да могат да се осъществяват политиките на Общността, а също и дискусията относно „превеса“ на Договора за създаване на Европейската общност над Договора за Европейски съюз в тази област, следва да бъдат разглеждани от Комитета <sup>(6)</sup> във връзка с многобройните законодателни предложения, които Комисията смята да преразгледа, както направи например в областта на интелектуалната собственост <sup>(7)</sup>.

2.13 Всъщност много държави-членки оспорват твърде широкото тълкуване на решението от страна на Комисията, както по отношение на съдържанието на новите предложения в областта на околната среда, така и по отношение на създаването на наказателен минимален долен праг за ефективно прилагане на всички политики на Общността (и не само на една чисто трансверсална политика, като тази за околната среда), при положение, че в Договора за създаване на Европейската общност не е изрично предвидено нищо по този въпрос. Според тези държави-членки използването на съдебната практика на Съда трябва да се ограничава само до екологичната политика поради трансверсалния и трансграничен характер на околната среда, както и до текста на решението, а не да се възприема като картбланш, дадена на Комисията за всички политики на Общността.

2.14 В разглеждания случай Комитетът ще се произнесе само по предложенията, засягащи околната среда, единствената област, която изрично е посочена в решението на Съда.

<sup>(2)</sup> Решение от 13 септември 2005 г., В 176/03.

<sup>(3)</sup> Параграф 48 от решението.

<sup>(4)</sup> Проектодиректива COM(2007) 51 final от 9.2.2007 г.

<sup>(5)</sup> Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно достъпа до правосъдие в областта на екологията (COM(2003) 624 окончателен) (ОВ С 117, 30.4.2004 г., стр. 55), за прилагането на Конвенцията от Aarhus.

<sup>(6)</sup> Следва да се отбележи, че мандатът за реформа на договорите предвижда равнопоставеност между преразглежданите ДЕО и ДЕС.

<sup>(7)</sup> CESE 981/2007 (все още не е публикувано в ОВ).

2.15 Накратко, Комисията реши да предложи инкриминиране и наказателни санкции под формата на горна минимална граница на наказанията за „екологичните престъпления“ по отношение на всяко физическо или юридическо лице, което се явява извършител, съучастник или подбудител на сериозни посегателства срещу околната среда или извърши такива посегателства поради сериозна небрежност. Предвидени са наказания, свързани с лишаване от свобода и/или налагане на глоби, както и на допълнителни наказания (чл. 5), които могат да бъдат разширени или допълнени чрез допълнително инкриминиране и санкции от националното право.

### 3. Забележки на Комитета

3.1 Комитетът изразява своето разочарование от факта, че наказателните санкции в областта на околната среда, чийто принцип и равнище той подкрепя, както е подкрепял и предложението за директива и предложението за рамково решение на Комисията през 2005 г., се бавят с години и могат да се забавят още дълго поради разногласията между институциите относно разпределението на правомощията, записани в ДЕО и в ДЕС; той се надява, че институциите бързо ще намерят политическо решение, включително по въпроса за участието на Парламента и че договорите ще могат да бъдат изяснени, като за това се използва и междуправителствената конференция, която току що започна своята работа, или от Съда в неговите бъдещи решения.

3.2 Квалифицирането на посегателствата срещу околната среда, за които се налагат наказателни санкции, като „значително влошаване на състоянието“, остава да бъде изтъкувано при въвеждането във вътрешното законодателство и в наказателната съдебна практика на различните държави-членки.

3.3 Комитетът посочва, че директивата е насочена предимно към сериозните посегателства, особено към посегателствата, извършвани от криминални организации или в големи мащаби от юридически лица и че с нея се цели сближаване на наложимите санкции на равнище на Общността, с цел да се избегнат правни пропуски, от които нарушителите да се възползват. Но от друга страна, въпросите, свързани с организираната престъпност, са предмет на Дял VI от Договора за Европейски съюз относно полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси и трябва да бъдат уредени с подходящ юридически инструмент, например като рамковото решение.

3.4 Широкият характер на инкриминирането накарва един британски таблоид да се запита дали събирането на диви цветя може да вкара в затвора някое частно лице, ако в събрания букет има защитени видове. Трябва да се подчертае, че наказателните санкции са предвидени само за „сериозните“ случаи и трябва да бъдат ефективни, пропорционални и възпиращи. Възможността за преценка на наказателния състав на националния съд, на който е възложено прилагането, трябва да остане непроменена, за да може той да определи тежестта на наказуемото деяние и да постанови пропорционално наказание във всеки отделен случай, като по този начин се защита независимостта на съдебната власт.

3.5 Комитетът е удовлетворен от факта, че предложението за директива (член 3) съдържа подробно описание на визираните незаконни действия в съответствие с общия правен принцип „Nulla poena sine lege“<sup>(8)</sup>, който изисква наказателното законодателство да бъде ясно и точно, за да могат засегнатите лица да получат недвусмислена информация за произтичащите от него

права и задължения, или с други думи: без ясна правна основа няма санкции.

3.6 Ясно се вижда, че обект на предложената от Комисията система от наказателни санкции, са нарушенията на всички национални, общностни и международни екологични законодателства. Това особено широко приложно поле би могло да създаде правна трудност по отношение на националната основа на общото право или самостоятелните инструменти за контрол на международното право. „Сериозни посегателства“, които се преследват от закона, са тези, които се извършват както в страната, така и извън нея. Въпреки това Комитетът одобрява това материално и териториално приложно поле, което произтича от самия характер на защитата на околната среда, тъй като посегателствата върху нея в повечето случаи засягат глобалната околна среда, независимо от националните граници.

3.7 За юридическите лица са предвидени както наказателни, така и ненаказателни санкции, но възможността за налагане на наказателни санкции на физически лица, например на ръководителите на съответните предприятия и дружества, не е посочена ясно. Санкциите са насочени само срещу лицата, които се числят към юридическото лице и са преки извършители или подбудители на подсъдните деяния. Комитетът смята, че директивата следва да отчита съчастието на ръководителите, които просто са пропуснали да упражнят контрол върху действията на своите подчинени, дори и това да изисква налагане на допълнителни санкции.

3.7.1 Комитетът отбелязва, че в член 7 от предложението се определя минимален размер на максималните глоби, но че държавите-членки при въвеждането в националното право според случая могат да предвидят по-тежки наказания. Предложението гарантира само общ минимум и може да доведе до създаването на различни наказателни схеми в отделните държави. Комитетът предпочита подхода за по-твърдо наказателно хармонизиране, за да се избегне изкушението да се „търси съд“, дори ако за осъществяването на тази хармонизация се наложи да се увеличи минималният размер на максималните парични санкции.

3.8 От друга страна, според извършеното от Комисията проучване на оценката на въздействието, на държавите-членки е оставена голяма свобода по отношение на прилагането. Според Комитета несъответствията при въвеждането в националните законодателства могат да се превърнат в препятствие за ефективното сближаване на наказателното право в областта на околната среда и поради тази причина следва да се осигури редовен мониторинг на националните практики. Обичайните граници на преценката на държавите-членки като цяло не бива да допуска създаването на зони на „по-евтино“ за замърсяване. В тази перспектива Комитетът изразява съгласието си с предложеното правно основание (член 175 от Договора за създаване на Европейската общност).

3.9 Що се отнася до лишаването от свобода, Комитетът отбелязва, че се предлага сближаването да се осъществи на три нива в съответствие със заключенията на Съвета по правосъдие и вътрешни работи от 25 и 26 април 2002 г. Освен това, наред с възстановяването на нанесените щети са предвидени и други алтернативни санкции, като забрани, свързани с упражняването на професионална дейност. Повечето сериозни престъпления спрямо околната среда са включени в приложното поле на Рамково решение 2005/212/ПВР относно конфискацията на приходи, средства и имущество с престъпен произход.

(8) Решение на Съда от 8 февруари 2007 г. С 3/06 Р Група Danone.

3.10 Освен това, определянето на горна граница на наказание между две и пет години е една твърде обръкраща опция; би било по-редно да се избере минимален праг на максималните санкции, за да се постигне по-висока степен на хармонизиране, тъй като това няма да ограничи полето за взимане на решение на съдията при отчитане на всички обстоятелства.

3.11 Въпреки това Комисията счита, че ограничаването на границите на преценката на държавите-членки при въвеждане в националните законодателства противоречи на целите на директивата. Тук наказателната логика на Комитета влиза в конфликт с логиката на Комисията. Предвид проблемите по прилагането, без съмнение ще се наложи едната логика да бъде предпочетена пред другата, за да бъдат постигнати целите на предложението.

3.12 ЕИСК съзнава факта, че на този етап от процеса по интеграция на Общността е невъзможно да се постигне регулиране на въпроса. Две области обаче предизвикват безпокойство: 1) необходимостта от ясно разграничаване между административна санкция и наказуемо деяние и 2) необходимостта въвеждането в националното право да не доведе до големи различия между законодателствата на държавите-членки. На практика, не би било логично едно и също поведение да се наказва в една държава-членка и да не се наказва в друга.

Брюксел, 26 септември 2007 г.

3.13 В доклада за оценка на директивата е предвидено да се информира и ЕИСК (член 8).

3.14 Следва да се отчитат вече изразените от ЕИСК мнения <sup>(9)</sup>, които засягат по-конкретно:

- *ius standi* (правото да се представя иск с цел да се започне наказателно преследване), за да могат лицата и неправителствените организации да внасят в съдилищата искиове въз основа на директивата; системата на Орхуската конвенция би могла да предложи модел за прилагането на това право от акредитираните неправителствени организации, за предпочитане пред всяка друга система на колективни искиове;
- укрепване на инструментите за сътрудничество и разследване между съдебните власти с оглед наказване на нарушенията, които нанасят щети на околната среда. За тази цел следва да се насърчава създаването на прокуратури, които да се занимават само с екологичните нарушения;
- използването на европейските съдебни мрежи с цел установяване на необходимото сътрудничество при трансграничните нарушения.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(9)</sup> Вж. CES 463/2001 от 31 юли 2001 г. (NAT/114).

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и Съвета относно установяване на процедура на Общността за определяне на допустимите стойности на остатъчни количества от фармакологично активни субстанции в храните от животински произход и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 2377/90“**

COM(2007) 194 окончателен — 2007/0064 (COD)

(2008/С 10/13)

На 22 май 2007 г. Съветът реши, в съответствие с член 37 и 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.

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 4 юли 2007 г. (докладчик: г-н COUPEAU).

На 438-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 септември 2007 г. (заседание от 26 септември 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 151 гласа „за“ и 6 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет се запозна с мерките, приети от Европейската комисия.

1.2 Комитетът желае всяка фармакологична субстанция, предназначена за продуктивни животни, да бъде представяна в Европейската агенция по лекарствата, а максимално допустимите остатъчни количества (МДОК) да се оценяват от Комитета по лекарствените продукти за ветеринарна употреба.

1.3 Всяко предприятие, което предлага фармакологични продукти за животни, трябва да получи разрешително от ЕМЕА и оценка на МДОК от Комитета по лекарствените продукти за ветеринарна употреба.

1.4 За да се избегне всяка пречка пред движението на продукти в Европейската общност, тези разрешителни ще важат във всички държави-членки на ЕС.

1.5 Процедурата по пускане на пазара следва да се опрости, като при това се запази високо ниво на защита на потребителя.

1.6 Опростяването и четивността на европейските документи ще са в интерес на всички граждани. Тяхната достъпност ще позволи на всеки да се запознае и разбере приноса на Европа във всекидневния живот.

## 2. Цел на предложението

2.1 Целта е да се продължи да се ограничава експозицията на потребителите на фармакологично активни субстанции.

2.2 Като запазва високо ниво на защита на потребителите, предложението следва същевременно да допринесе за опростяване на законодателството.

2.3 С оглед постигането на поставените цели, следва да се имат предвид следните конкретни задачи:

а) повишаване на наличните количества ветеринарномедицински продукти за продуктивни животни с оглед да се гарантира здравето на животните и хуманното отношение към тях и да се избегне незаконната употреба на субстанции;

б) опростяване на съществуващото законодателство чрез подобряване на четивността на разпоредбите относно максимално допустимите остатъчни количества (МДОК) за крайните потребители;

в) установяване на точна референтна стойност за контрол на остатъчни количества от фармакологично активни субстанции в храните с цел подобряване на здравната защита на потребителите и функционирането на единния пазар;

г) изясняване на процедурите на Общността за установяване на максимално допустими остатъчни количества, като бъде осигурена съгласуваност с международните стандарти.

## 3. Съществуващо положение

3.1 Действащата правна рамка за МДОК породи конкретни проблеми:

а) наличността на ветеринарни лекарства намаля до степен, която оказва неблагоприятен ефект върху общественото здраве и здравето на животните и хуманното отношение към животните;

б) подкрепяните от Европейския съюз международни стандарти не могат да бъдат включени в законодателството на Общността без нова научна оценка от Европейската агенция по лекарствата;

в) службите за контрол на държавите-членки не разполагат с необходимите референтни стойности особено по отношение на субстанции, които са открити в храни с произход от трети страни;

г) действащото законодателство е трудно за разбиране.

## 4. Предложени мерки

4.1 Основните предложени промени се отнасят до:

а) включване на оценката на възможностите за екстраполация като задължителна част от цялостната научна оценка и създаване на правно основание за Комисията за изготвяне на принципите за прилагане на екстраполацията;

б) въвеждане на изискване за адаптиране на законодателството на Общността, така че да включва МДОК, зададени от *Codex Alimentarius*, с подкрепата на Европейския съюз;

в) създаване на специфична законова рамка за определяне на максимално допустими остатъчни количества от фармакологично активни субстанции, за които не се предвижда да бъдат разрешени като ветеринарни лекарства, по-специално за нуждите на контрола и на вносите храни.

4.2 Комисията се погрижи да се консултира със заинтересованите страни, за да направи оценка на необходимите изменения.

## 5. Препоръки

5.1 Европейският икономически и социален комитет се запозна с мерките, приети от Европейската комисия.

5.2 Комитетът желае всяко фармакологично вещество, предназначено за продуктивни животни, да бъде представяно в Европейската агенция по лекарствата, а максимално допустимите остатъчни количества да се оценяват от Комитета по лекарствените продукти за ветеринарна употреба.

5.3 Всяко предприятие, което предлага фармакологични продукти за животни, следва да получи разрешително от ЕМЕА и оценка на МДОК от Комитета по лекарствените продукти за ветеринарна употреба.

5.4 За да се избегне всяка пречка пред движението на продукти в Европейската общност, тези разрешителни ще важат във всички държави-членки на ЕС.

5.5 Процедурата по пускане на пазара трябва да се опрости, като при това се запази високото ниво на защита на потребителите.

5.6 Развитието на научните познания ще позволи да се определи безвредността на продуктите и времето, което следва да се изчака между даването на лекарството на животното и заколването му, преди да бъде консумирано.

5.7 Развитието на научните познания следва да доведе до определянето на максимално допустима стойност на остатъчни количества с посредничеството на Съвета.

5.8 Искане за процедури: прилаганата понастоящем процедура е доказала своята ефективност и управлението на исканията за разрешително следва да продължи.

5.9 При класифицирането на фармакологично активните субстанции следва да се вземат предвид:

а) максимално допустима стойност на остатъчните количества;

б) липса на максимално допустима стойност на остатъчните количества;

в) забрана за употреба на веществата.

5.10 ЕМЕА следва да се консултира с референтните лаборатории и да определи процеса за анализ на остатъчните количества.

5.11 Движението на храни от животински произход в Европейския съюз няма да бъде препятствано.

5.12 Опростяването и четивността на европейските документи ще са в интерес на всички граждани. Тяхната достъпност ще позволи на всеки да се запознае и разбере приноса на Европа във всекидневния живот.

5.13 Месните продукти, с произход извън ЕС, третирани с лекарства, чиято употреба не е разрешена в ЕС, следва да бъдат изследвани научно, за да се докаже тяхната безвредност, да бъдат представени в ЕМЕА и техните МДОК да бъдат валидирани от Комитета по лекарствените продукти за ветеринарна употреба с цел да се осигури пълна защита на потребителите.

5.14 Комисията следва да разгледа проблематиката, свързана с наличието на лекарствени субстанции за определени животински видове (кози, зайци ...), които лабораториите не разработват поради тяхната нерентабилност.

Брюксел, 26 септември 2007 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Съвета относно установяването на рамка на Общността за събирането, управлението и използването на данните в сектор „рибарство“ и подкрепата за научни консултации във връзка с Общата политика в областта на рибарството“**

COM(2007) 196 окончателен — 2007/0070 (CNS)

(2008/C 10/14)

На 1 юни 2007 г. Съветът на Европейския съюз реши, в съответствие с член 37 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложението горе-поставено.

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони и околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 6 септември 2007 г. (докладчик: г-н SARRÓ IPARRAGUIRRE).

На 438-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 септември 2007 г. (заседание на 26 септември 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 150 гласа „за“, 1 глас „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 Комитетът приветства като цяло предложението за регламент.

1.2 ЕИСК изпитва известни съмнения дали предложението за регламент действително предполага „опростяване“ по отношение на сега действащия регламент, което да доведе до намаляването на административната тежест както за държавите-членки, така и за заинтересованите страни.

1.3 Комитетът счита, че определението на „крайни потребители“, направено от Европейската комисия, е неточно, тъй като позволява всяко едно лице да може да се счита за такова. В тази връзка предлага на Комисията да измени определението, като го направи много по-прецизно.

1.4 ЕИСК счита, че събирането на данни, свързани с околната среда, би следвало да се извършва главно чрез провежданите от държавите-членки научни изследвания в открити води посредством научни кампании в областта на рибарството.

1.5 Комитетът счита, че Комисията би следвало да уточни по-ясно причините за несъответствие, които водят до санкции за държавите-членки, както и да предвиди промяна във финансовите корекции.

1.6 ЕИСК отправя искане към Комисията да премахне препратката към неограничения достъп на вземашите проби до търговски помещения за събиране на икономически данни, поради правните проблеми, които това може да пороци.

1.7 ЕИСК счита, че Комисията би следвало изрично да предвиди финансирането от държавите-членки на програмите за наблюдатели на борда и намаляването до необходимия минимум на собственото взимане на проби от екипажа, тъй като това може да натовари излишно работата му.

1.8 По отношение на оценката на въздействието на риболовната дейност върху околната среда, Комитетът смята, че е

необходимо Европейската комисия да определи ясно какви данни ще бъдат необходими и кой ще ги получи.

1.9 Комитетът счита, че е трудно приложимо събирането на данни, които да позволяват оценяване на взаимодействието между животинските видове, поради което предлага то да отпадне.

1.10 Във връзка с управлението и използването на събраните първични данни Комитетът би желал да изтъкне значението на поверителния характер на тези данни за всички, които съгласно предложението за регламент имат достъп до тях.

1.11 Комитетът счита, че ще бъде практически невъзможно общностните и националните програми да се започнат през 2008 г., поради което препоръчва на Комисията прилагането им да започне през 2009 г.

## 2. Изложение на мотивите

2.1 Систематичното събиране на надеждни изходни данни за рибарството е от основно значение за оценката на рибните запаси и научните консултации и следователно е от съществено значение за изпълнението на Общата политика в областта на рибарството (ОПОР).

2.2 Европейската комисия направи преглед на настоящата система на рамката за събиране на данни <sup>(1)</sup> въз основа на данните от нейното изпълнение за период от няколко години и сметна, че тя трябва да бъде преразгледана, за да може да се отдели дължимото внимание на подхода за управление на рибарството, основан на флотата, на необходимостта от развиване на екосистемния подход, на нуждата от подобряване на качеството, целостта и по-широкия достъп до данните свързани с рибарството, по-ефективната подкрепа за осигуряване на научни консултации и насърчаването на сътрудничеството между държавите-членки.

<sup>(1)</sup> Регламент (ЕО) № 1543/2000 на Съвета за установяване на общностна рамка за събиране и управление на данните, необходими за провеждане на общата политиката в областта на рибарството (ОВ L 176 от 15.7.2000 г.), както и останалите регламенти, свързани със събирането и управлението на данни в областта на рибарството.



2.3 Затова представя предложението за регламент на Съвета „относно установяването на рамка на Общността за събиране, управление и използване на данните в сектор „рибарство“ и подкрепа за научните консултации във връзка с Общата политика в областта на рибарството<sup>(2)</sup>“, който е предмет на настоящото становище. Целта на предложението за регламент е изготвянето на дългосрочни, добре интегрирани регионални програми за вземане на проби, обхващащи биологични, икономически и социални данни и данни за околната среда и е предназначен да удовлетвори новите нужди, породени от необходимостта да се премине към управление на рибарството и към екосистемен подход за управление на рибарството.

2.4 Целта на предложението е новата система за събиране на данни да обхване всички процеси — от събирането на данни в пристанищата или в морето, до тяхното използване от крайните потребители. Освен това по новаторски начин предвижда включването на данни за околната среда, с цел изучаване на въздействието на риболовната дейност върху морската екосистема, налагането на финансови санкции на държавите-членки при несъответствие със стандартите, подобряване на достъпа до данните и използването им и намаляване на административната тежест за всички засегнати страни (опростяване).

### 3. Общи бележки

3.1 С цел да се подобрят научните консултации предложението за регламент създава правила за събирането на данни и за управление в рамките на многогодишни програми на биологични, икономически и социални данни и данни за околната среда, свързани със сектор „рибарство“ и с използването на тези данни в рамките на ОПОР.

3.2 Тези данни в областта на рибарството трябва да дадат възможност за оценка на дейността на различните риболовни флоти, за изготвяне на обобщителни доклади на базата на събраните данни в съответствие с останалите правила на Общността за ОПОР, за изчисляване на общия обем на улова по географски области и по периоди, за оценка на изобилието и разпределението на рибните запаси, оценка на въздействието на риболовната дейност върху околната среда, оценка на социално-икономическото състояние на сектор рибарство, за осъществяване на мониторинг на цените на разтоварване на риболовните кораби на Общността и на вноса и за оценка на икономическата и социална ситуация в промишлеността.

3.3 Финансирането на тези дейности е предвидено в Регламент (ЕО) № 861/2006 на Съвета от 22 май 2006 г. относно установяване на финансови мерки на Общността за прилагането на Общата политика по рибарство и в областта на морското право<sup>(3)</sup>, по който Комитетът вече издаде съответното становище<sup>(4)</sup>.

3.4 В предложението за регламент се отдава специално значение на контрола на качеството и на валидирането на събраните данни, като одобрението на финансовите средства от Общността е подчинено на контрола на качеството и на изпълняването на приетите стандарти за качество.

3.5 Съществува друга поредица от регламенти на Общността в областта на събирането и управлението на данни за рибарството, които включват разпоредби относно събирането и управлението

на данните за риболовните кораби, техните дейности и улови, както и за наблюдение на цените, за случайни улови на китоподобни бозайници и условия, приложими към улова в дълбоки води, които следва да бъдат взети предвид в настоящия регламент, за да бъде създадена цялостна и последователна система за събиране на данни.

3.6 Комитетът принципно приветства предложението за регламент. Въпреки това наблюдава с безпокойство постоянното увеличаване на нормативни актове на Общността, което води до увеличаване на административната работа. В този случай ЕИСК изпитва известни съмнения по отношение на това дали предложението за регламент действително ще означава опростяване, което да бъде в полза на намаляването на административната тежест както за държавите-членки, така и за засегнатите страни.

3.7 Освен това ЕИСК счита за много удовлетворителен факта, че в предложението се поставя голямо ударение на екологичните аспекти на риболовните дейности и че могат да се предоставят необходимите данни за прилагане на екосистемен подход към управлението на рибарството.

### 4. Конкретни бележки

4.1 В началото на предложението за регламент се дава определение на някои основни понятия, като: сектор „рибарство“, любителски риболов, морски райони, първични данни, подробни данни, съвкупни данни, взимане на проби от стада, риболовен кораб на Общността и крайни потребители. Според ЕИСК определението на последния термин е неточно, тъй като се отнася до „физически или юридически лица или организации, които имат интерес към научния анализ на данни, свързани със сектор рибарство“. С това определение Комитетът смята, че всеки би могъл да бъде краен потребител. Поради това предлага на Европейската комисия да измени определението, като уточни в значителна степен действителните крайни потребители.

4.2 За събирането на данни Комисията ще определи многогодишна програма на Общността, която ще се отнася до:

- риболов с търговска цел, извършван от плавателни съдове на Общността в рамките на водните площи на Общността и извън тях;
- любителски риболов, извършван в рамките на водните площи на Общността;
- аквакултурни дейности, извършвани в рамките на териториите на държавите-членки и водните площи на Общността;
- промишленост за обработка на рибни продукти.

4.3 Държавите-членки ще изготвят многогодишна национална програма за събиране на данни, изготвена в съответствие с програмата на Общността, която ще включва процедурите и методите, които трябва да се използват при събирането и анализването на данни и оценката на верността и прецизността им. Националните програми ще включват по-специално:

- национални програми за вземане на проби;
- план-график за наблюдатели на борда, ако е необходим;
- план-график за научни изследвания в открити води.

<sup>(2)</sup> COM(2007) 196 окончателен, от 18.4.2007 г.

<sup>(3)</sup> ОВ L 160 от 14.6.2006 г.

<sup>(4)</sup> NAT/280 — CESE 1490/2005 — ОВ C 65 от 17.3.2006 г.

4.4 В предложението си Комисията предвижда програмите на Общността и националните програми да се изготвят за тригодишен период. Първите програми трябва да обхващат периода от 2008 г. до 2010 г. включително. Комитетът смята, че ще бъде практически невъзможно програмите да се започнат през 2008 г., поради което препоръчва на Комисията прилагането на тази разпоредба да започне през 2009 г.

4.5 Държавите-членки ще координират националните си програми с другите държави-членки в същия морски район и ще се постараят да координират действията си с трети страни, които имат суверенитет или юрисдикция върху водите в същия морски регион, както това става при регионалните риболовни организации.

4.6 Научният технически и икономически комитет по риболов (НТИКР) ще прави оценка на националните програми, на евентуалните им изменения и на научната стойност на данните, които ще се събират. Комисията одобрява националните програми въз основа на оценката от НТИКР.

4.7 Комитетът изразява съгласие с плана за събиране и управление на данни в рамките на многогодишните програми. Въпреки това държи да посочи на Комисията, че от прочита на представеното предложение за регламент не може да се извади заключение за последствията, които ще има за нормалната работа на един кораб събирането на данни за риболова, най-вече свързаните с въздействието на дейностите на сектор рибарство върху околната среда. В това отношение ЕИСК смята, че събирането на данни, свързани с околната среда, би трябвало да се извършва главно чрез провежданите от държавите-членки научни изследвания в открити води посредством научни кампании в областта на рибарството.

4.8 Като нов елемент Комисията предвижда, че при неспазване на предвидените в регламента правила тя може да наложи санкции на държавите-членки, като намали и дори преустанови финансовата помощ за националните им програми. Комитетът смята предложението за успешно и изразява увереност, че държавите-членки ще изпълнят задълженията си с цел да избегнат санкциите. Въпреки това ЕИСК смята, че Комисията би следвало да уточни по-ясно причините за несъответствие, които водят до санкции, с диференциране на финансовите корекции.

4.9 В съответствие с посоченото в параграф 4.3, националните програми за взимане на проби включват:

- проект за взимането на проби за биологични данни, съобразен с взимането на проби от стада, който включва, ако е целесъобразно, любителския риболов;
- проект на взимането на проби за екосистемни данни, който допуска оценката на взаимодействието между животинските видове и на влиянието, оказвано от сектор рибарство върху околната среда;
- проект за взимането на проби за икономически и социални данни, който позволява да се оцени икономическото състояние на сектор рибарство.

4.10 Комитетът припомня посоченото в становището си относно Регламент (ЕО) № 861/2006, в което изрази мнението, че за подобряване на научните консултации би трябвало да се създаде възможност за финансиране посредством държавите-

членки на разходите, които може да понесе сектор рибарство на Общността при осъществяване на проучванията за оценка на въздействието на риболовните дейности върху околната среда и за оценка на социално-икономическото състояние на сектора.

4.11 Комисията предвижда, че държавите-членки следва да гарантират свободния достъп на вземащите проби, за да могат те да изпълнят своите задължения:

- всички места за изваждане на улова, включително, ако е приложимо, прехвърляне и прехвърляне към аквакултури;
- търговски помещения за събиране на икономически данни.

4.12 ЕИСК желае да посочи на Комисията трудността от правна гледна точка за осигуряване на свободен достъп на вземащите проби за икономически данни до търговските помещения. Поради това отправя искане към Комисията да бъде премахнат.

4.13 Накрая събирането на данни за рибарството в рамките на националните програми засяга от една страна качването на борда на морски наблюдатели, когато това е необходимо за събирането на данните, а от друга страна, научните изследвания в морето с цел оценка на изобилието и разпределението на рибните запаси, независимо от оценката на риболова с търговска цел, и за оценка на въздействието на риболовната дейност върху околната среда.

4.14 ЕИСК смята, че и двете системи са необходими за допълване на рамката за събиране на данни за рибарството, като изразява мнение, че Комисията би следвало изрично да предвиди финансирането посредством държавите-членки на програмите за морски наблюдатели. В случаите, когато не могат да се приемат наблюдатели на борда на риболовните кораби поради явна липса на място на кораба или по съображения за сигурност, Комитетът желае да посочи на Комисията, че програмите за собствено взимане на проби, което би трябвало да се извърши от екипажа, биха натоварили прекомерно работата им.

4.15 По отношение на оценката на въздействието на риболовната дейност, оказано върху околната среда, Комитетът смята, че е необходимо Европейската комисия да определи ясно какви данни ще бъдат необходими и кой ще ги получи.

4.16 Предложението за регламент постановява, че сигурното съхраняване и поверителността на събраните първични данни ще се осъществява в компютъризирани бази данни под отговорността на държавите-членки. Също така държавите-членки ще носят отговорност за качеството и изчерпателността на събраните първични данни и на подробните и съвкупни данни, получени въз основа на първичните данни.

4.17 Комитетът смята за целесъобразно тези отговорности да се възложат на държавите-членки, тъй като поверителността е изключително важна за риболовните предприятия.

4.18 Поверителността на данните е от изключително значение, тъй като в националните компютъризирани бази данни ще се съдържат всички първични данни, свързани с:

- Регламент (ЕИО) № 2847/1993 относно системата за контрол, приложима към риболовния флот;
- Регламент (ЕО) № 779/1997 относно управление на риболовното усилие в Балтийско море;

- Регламент (ЕО) № 104/2000 относно общата организация на пазарите на рибни продукти и продукти от аквакултури;
- Регламент (ЕО) № 2347/2002 относно определяне на специалните условия за достъп до риболовните полета на дълбоководни запаси и за определяне на съответните изисквания;
- Регламент (ЕО) № 812/2004 относно определяне на мерки при уловите на представители на разред китообразни в риболовните полета.

Както и предвидените в настоящото предложение за регламент относно:

- дейността на плавателните съдове въз основа на информация от сателитни наблюдения и други системи за наблюдение;
- данни за общия обем улов за определен запас на сегмент от търговския плавателен съд, които включват изхвърления улов и, ако е приложимо, данните по отношение на улова при любителски риболов;
- биологични данни, необходими за наблюдение на състоянието на запасите;
- данните за екосистемата, необходими за оценка на въздействието от риболова и аквакултурите върху околната среда;
- данните за оценка на степента на взаимодействие между животинските видове и
- икономическите и социални данни от сектора на риболовните търговски флоти и преработвателната промишленост.

4.19 По отношение на данните, въз основа на които би могло да се оцени степента на взаимодействие между животинските видове, Комитетът смята, че предвид тяхната нееднозначност и неточност, такава оценка е невъзможно да бъде направена, поради което предлага тя да отпадне.

4.20 Държавите-членки ще обработват първичните данни във вид на комплект от данни, съдържащ подробни или съвкупни данни в съответствие със съответните международни правила и с протоколите, приети на регионално ниво, и посредством споразумения с Комисията ще ги предоставят на нея и на съответните научни организации.

4.21 Държавите-членки ще предават подробни и съвкупни данни в надежден електронен формат.

4.22 Държавите-членки могат да откажат предаването на съответните подробни и съвкупни данни единствено ако съществува опасност физически и/или юридически лица да бъдат идентифицирани или в случаите на неизпълнение от страна на крайните потребители на задълженията, посочени им в предложението за регламент.

4.23 По отношение на управлението и използването на събраните данни, Комитетът държи да подчертае значението на поверителността на събраните изходни данни и по-специално на свързаните с дейността на плавателните съдове, основани на информация от сателитни наблюдения, и затова отправя искане към Комисията да се възприеме диференциран подход по този въпрос.

Брюксел, 26 септември 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 96/22/ЕО на Съвета относно забрана на употребата на определени субстанции с хормонално или тиреостатично действие и на бета-агонисти в животновъдството“**

COM(2007) 292 окончателен — 2007/0102 (COD)

(2008/C 10/15)

На 2 юли 2007 г. Съветът реши, в съответствие с член 152, параграф 4, точка б) от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложението горе-поставено.

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 6 септември 2007 г. (докладчик: г-н JIROVEC).

На 438-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 септември 2007 г. (заседание на 26 септември 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 152 гласа „за“ и 3 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение

1.1 Европейският икономически и социален комитет се запозна с мерките, предложени от Европейската комисия.

1.2 ЕИСК одобрява опростяването и изсяняването на закононите разпоредби, отнасящи се както за гражданите, така и за предприятията, които предлагат фармацевтични продукти, предназначени за животни.

1.3 Разглежданото предложение за директива съблюдава принципа на пропорционалността, като предвижда само ограничени изменения, основаващи се на най-новите научни данни и експертни становища.

1.4 Вносът от трети страни на животни, отглеждани за производство на храна, също попада в полето на приложение на предложението за директива.

1.5 Предложението за директива не противоречи на ангажиментите, поети в рамките на СТО.

1.6 Отсъствието за в бъдеще на 17β-естрадиол и на неговите естери и производни би имало пренебрежимо малък ефект за фермерите и за хуманното отношение към животните.

1.7 Не е необходимо да се определят максимално допустими стойности на съдържанието на остатъчни вещества.

1.8 Въздействието върху малките и средните предприятия също ще бъде почти нулево.

## 2. Предмет на предложението

2.1 Разглежданото предложение има за цел изменение на Директива 96/22/ЕО от 29 април 1996 г., изменена с Директива 2003/74/ЕО. Предложението за директива забранява пускането на пазара на определени субстанции за предписване на всички животни, чиито месо или други продукти са предназначени за човешка консумация, за цели, различни от предвидените в член 4, параграф 2.

Списък на забранените субстанции:

Списък А:

— Тиреостатични субстанции;

— Стилбен, стилбенови производни, техни соли и естери;

— 17β-естрадиол и неговите естери и производни.

Списък Б:

— Бета-агонисти.

2.2 Предлагат се следните изменения:

а) домашните любимци да се изключват от обхвата на това законодателство;

б) напълно да се забрани използването на 17β-естрадиол за животни, отглеждани за производство на храна. Домашните любимци се изключват от обхвата на това законодателство.

2.3 Комисията предлага да се внесат само съвсем ограничени промени, необходими за да бъдат в бъдеще спестени страданията на домашните любимци поради липса на подходящи лекарствени средства и взима предвид научните и експертни становища относно 17β-естрадиол<sup>(1)</sup>.

## 3. Общ контекст

3.1 Член 2, буква а) от Директива 96/22/ЕО на Съвета забранява субстанциите, изброени в Приложение II, да се пускат на пазара с цел да се предписват на животни „от всички видове“.

3.2 Сравняването на цените на продукти съдържащи субстанции с тиреостатично действие, предназначени за домашни любимци, показва, че икономически не е изгодно те да бъдат използвани при животни, отглеждани за производство на храна.

3.3 Неразрешената им употреба е свързана по-скоро с нелегално производство или нелегален внос на такива субстанции. През последните пет години не е установена неразрешена употреба на стилбен, стилбенови производни, техни соли и естери.

3.4 Горната директива не допуска издаването на разрешителни за пускане на пазара на продукти, които съдържат субстанции за третиране на базедова болест при домашните любимци.

3.5 През 1981 г. ЕС забрани с Директива 81/602/ЕО употребата на субстанции с хормонално действие и особено на 17β-естрадиол за насърчаване на растежа при селскостопанските животни.

<sup>(1)</sup> „Prevention and Control of Animal Diseases“ ([http://ec.europa.eu/food/animal/resources/publications\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/animal/resources/publications_en.htm)).

3.6 Въпреки че първоначално Директива 96/22/ЕО трябваше да забрани употребата на 17β-естрадиол и неговите естери и производни за всякакви цели, тя в крайна сметка само ограничи условията, при които 17β-естрадиол може да бъде предписван, и то само за цели, различни от стимулирането на растежа. Този продукт е изцяло канцерогенен, тъй като проявява тумор-образуващи и тумор-стимулиращи въздействия.

3.7 В доклада, представен пред Съвета и Парламента на 11 октомври 2005 г., се прави заключението, че тъй като вече широко е разпространена употребата на алтернативни субстанции като например простагландините, има възможност да се забрани напълно употребата на посочения по-горе продукт за животни, отглеждани за производство на храни.

3.8 Домашните любимци, засегнати от базедова болест, често страдат поради това, че все още липсва възможност за подходящо лечение.

#### 4. Бележки

4.1 Европейският икономически и социален комитет се запозна с мерките, предложени от Европейската комисия.

4.2 Предлаганите изменения относно 17β-естрадиол са непосредствен резултат от мерките, предвидени в член 11(а) на Директива 1996/22/ЕО.

4.3 Предлаганите изменения са съвсем ограничени и са необходими, за да бъдат в бъдеще спестени страданията на домашните любимци поради липса на подходящи лекарствени средства.

4.4 Разглежданото предложение засяга собствениците на животни, практикуващите ветеринарни лекари, фармацевтичната индустрия за ветеринарни медикаменти и компетентните органи в държавите-членки, издаващи разрешителни за ветеринарно-медицински продукти.

4.5 Това предложение ще допринесе за осигуряването на високо ниво на опазване на здравето на човека.

4.6 При издаването на всяко ново разрешително трябва във всички случаи да се взема предвид вероятността от злоупотреба с него. Искания за разрешителни, при които съществува съмнение за евентуална злоупотреба, могат следователно да бъдат отхвърляни.

Брюксел, 26 септември 2007 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

---

#### Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1924/2006 относно твърденията за хранителната и здравословната стойност на храни“

COM(2007) 368 окончателен — 2007/0128 (COD)

(2008/C 10/16)

На 26 юли 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 че то е било обект на негови становища CESE 308/2004 и CESE 1571/2006, приети съответно на 26 февруари 2004 г. и 13 декември 2006 г. (\*), Европейският икономически и социален комитет реши на 438-та си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 септември 2007 г., със 163 гласа „за“, 1 глас „против“ и 7 гласа „въздържал се“, да приеме положително становище по предложението текст и да се позове на позицията, изразена в горепосочените документи.

Брюксел, 26 септември 2007 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

---

(\*) Становище на ЕИСК относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и Съвета относно твърденията за хранителната и здравословната стойност на храни“ — COM(2003) 424 окончателен — 2003/0165 COD (ОВ С 110 от 30.4.2004 г.) и относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № .../... относно твърденията за хранителната и здравословната стойност на храни“ — COM(2006) 607 окончателен — 2006/0195 COD (ОВ С 325 от 30.12.2006 г.).

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Интеграция на световния пазар и възлагане на дейности на външни изпълнители. Как да се справим с новите предизвикателства“**

(2008/С 10/17)

На 16 февруари 2007 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността, да изработи становище относно „Интеграцията на световния пазар и възлагане на дейности на външни изпълнители. Как да се справим с новите предизвикателства“.

Консултативната комисия по индустриални промени, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 12 септември 2007 г. (докладчик: г-н ZÖHRER, съдокладчик: г-н LAGERHOLM).

На 438-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 септември 2007 г. (заседание от 26 септември), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 151 гласа „за“, 1 глас „против“ и 8 гласа „въздържал се“.

## 1. Резюме

1.1 Промените в търговията и нарастващата интеграция на икономиките в системата на световната търговия се стимулират от широк спектър от фактори. Сред най-важните от тях е развитието на международно разделение на производството, довело до това, на различни етапи на производствения процес да се търгуват все по-голям брой междинни продукти (стоки и услуги). Търговията с междинни продукти е една от най-значимите движещи сили за индустриалните промени и представлява особена форма на международно разделение на труда.

1.2 В този контекст, възлагането на дейности на външни изпълнители (аутсорсингът) се измерва чрез външните потоци на междинни продукти в системата на външната търговия, което се различава от обичайното определение и до известна степен се припокрива с понятието, известно като „офшоринг“. За да бъде направено това разграничение, би могъл да се използва терминът „офшорен аутсорсинг“ (офшорно възлагане на дейности на външни изпълнители).

1.3 За този „офшорен аутсорсинг“ съществуват редица причини. Водещи сред тях са по-ниските разходи за труд (по-ниско заплащане и/или социални осигуровки). Освен това обаче цените на суровините и близостта до бързо развиващи се пазари също играят значителна роля. Ценовите преимущества вследствие на по-малко строгото законодателство за защита на околната среда или в резултат на данъчни облекчения също могат да бъдат стимул за офшорен аутсорсинг.

1.3.1 Феноменът на офшорния аутсорсинг не представлява ново развитие, а е синоним на организация на производството, основаваща се на разделение на труда, в рамките на което различните предприятия се специализират в това, което могат да извършат най-добре и икономически най-ефективно. Информационните технологии и евтините комуникации ускоряват това развитие и правят възможна международната търговия в много нови сектори — особено в сектора на услугите.

1.3.2 Изгодната и ефективна транспортна система е основна предпоставка за офшорен аутсорсинг.

1.4 Обемът на стоки, които понастоящем се търгуват по света, е 15 пъти по-голям от този през 1950 г., а делът му в световния БВП се е утроил. Световната търговия с услуги сега достига нива

на растеж, сравними с тези при стоките, и нараства по-бързо от БВП. Делът на услугите в международната търговия е близо 20 %.

1.5 Между 1992 г. и 2003 г. делът на междинните продукти в цялостния внос нарасна от 52,9 % на 54,1 %, а на капиталови стоки — от 14,9 % на 16,6 %. Делът на потребителските стоки леко намалю. Сред междинните стоки има значителна промяна в полза на категорията на частите и компонентите.

1.6 Тенденциите в развитието силно варират в различните региони. Докато делът на междинните продукти във вноса на ЕС-15, Япония и САЩ е спаднал, то в Китай, Югоизточна Азия и новите държави-членки на ЕС (ЕС-10) той се е увеличил.

1.7 Бързият растеж на търговията с услуги се дължи най-вече на развитието в категорията „Други услуги“, която включва бизнес услугите. В нея пък финансовите, компютърните и информационните услуги отбелязват особено силна динамика. Най-печеливши от аутсорсинга на услуги са САЩ, ЕС-15 и Индия, като последната извлича относително най-големи ползи.

1.8 Като цяло, ЕС успешно запазва водещата си позиция в световната търговия, както в сектора на стоките, така и в сектора на услугите. Европейската икономика е пазарен лидер в широк спектър от индустриални производства със среднотехнологично ниво и при капиталоемките стоки. Основание за загриженост дават нарастващият търговски дефицит с Азия и доста слабите постижения на ЕС в сферата на ИКТ.

1.9 Чрез офшорен аутсорсинг се увеличава търговията, което повишава благосъстоянието като цяло. Комитетът обаче съзнава, че при това има не само печеливши, но и губещи, като обикновено е по-лесно да бъдат идентифицирани губещите, тъй като за тях последиците настъпват незабавно (например служители, които губят своите работни места).

1.10 Предвид общо взето положителното за ЕС развитие на търговията с междинни продукти, следва да бъдат подкрепени едно положително и проактивно отношение от страна на ЕС по отношение на свободната и коректна световна търговия, както и една активна негова глобализационна стратегия. При това обаче вътре в ЕС трябва да се обърне особено голямо внимание върху разпределението на постигнатите ползи.

1.11 ЕС следва да се застъпва за световна търговия, която гарантира справедливи условия и устойчиво (икономическо, социално и екологично) развитие.

1.12 ЕС би трябвало да осъзнава своите силни страни и да ги развива. Именно споменатите по-горе сектори от средно технологично ниво се характеризират с голям иновационен потенциал. Освен това обаче, е необходимо и в други области да се правят инвестиции в оборудване и идеи.

1.13 В светлината на развитието на офшорния аутсорсинг са необходими повече и по-детайлни анализи. Комитетът препоръчва Комисията да задейства изготвянето на такива анализи, които да съдържат също вероятни кратко и средносрочни сценарии, като при това включи в този процес и заинтересованите страни. Такива анализи биха могли също да бъдат част от отрасловите анализи в рамките на новата индустриална политика и да служат като основа за дискусиите в браншовия социален диалог.

1.14 Основните отговори на предизвикателствата пред Европа, възникващи от интеграцията на световната търговия и от нарастващото изнасяне на европейското производство зад граница, се съдържат в Лисабонската стратегия. В този контекст, Комитетът изтъква следните точки като ключови за изграждането на адаптивна и конкурентоспособна Европа в процеса на глобализация:

- завършване и укрепване на вътрешния пазар,
- развитие на иновациите,
- стимулиране на заетостта.

## 2. Контекст и обосновка на становището

2.1 Промените в областта на търговията и нарастващата интеграция на икономиките в системата на световната търговия се стимулират от редица фактори (либерализация на търговията, по-ниски транспортни и комуникационни разходи, нарастващи приходи, нарастващо международно разделение на труда и т.н.). Сред най-важните от тези фактори е развитието на международно разделение на производството, вследствие на което в различните фази на производствения процес се търгуват все по-голям брой междинни продукти (стоки и услуги). Това нарастване на междинната търговия, наричано тук „аутсорсинг“, поражда реструктуриране на голям брой производствени процеси на глобално и регионално ниво, и се наблюдава също и в много области от сектора на услугите.

2.2 Традиционните сравнителни преимущества на индустриализираните страни, като квалифицирана работна ръка и техническо ноу-хау за произвежданите продукти и/или производствените процеси, са изложени на нарастващ натиск от множество посоки. В тази бързопроменяща се среда ЕС среща нови конкуренти, появили се в голям брой отрасли на икономиката и в отрасъла на услугите с висока добавена стойност. Така предизвикателствата пред предприятията в ЕС бързо се увеличават.

2.3 Търговията с междинни продукти е една от най-значимите движещи сили на индустриалните промени и представлява особена форма на международно разделение на труда, което бързо измества по-традиционните форми на глобализация. Съвсем очевидно е, че глобализацията на пазарите, наред с техническия напредък, прави възможно разпокъсването на производствения процес за даден продукт в множество възходящи и низходящи фази, които обикновено се разпределят в няколко страни.

2.4 Целта на настоящото становище е от една страна да изследва доколко световният феномен на аутсорсинга на стоки и услуги се задвижва главно от развитието в азиатските страни (особено Китай и Индия), както и от интегрирането на новите държави-членки на ЕС. Същевременно е важно да се установи дали и до каква степен ЕС е уязвим вследствие на появата на нови, действащи в глобален мащаб търговски сили и в резултат на свързаните с това промени в сравнителните преимущества, особено що се отнася до пазарите, на които ЕС понастоящем има водещо място. Това са преди всичко пазарите, характеризиращи се със средно технологично ниво и капиталоемки стоки, като например автомобилната и фармацевтичната индустрия, както и производството на специализирано оборудване.

2.5 Явлението на изнасянето на производства не се разглежда в настоящото становище, тъй като вече бе предмет на други становища на Комитета.

2.6 Обобщено казано, тук става дума за интересно явление в индустрията, което ще принуди предприятията в ЕС да развият сравнителните си преимущества, от които са се възползвали досега, но които вече не са им гарантирани, дори и в напълно новите сектори на икономиката, като например услугите. Изследването на този процес би дало възможност да бъдат установени секторите, които са слаби понастоящем или биха се оказали слаби в бъдеще, и да се обърне внимание на различните икономически отрасли в ЕС да вземат своевременно подходящите решения.

## 3. Развитие на световната търговия

3.1 Анализът по-долу се основава върху проучване, публикувано в „Economic Papers“, бр. 259, октомври 2006 г., на Генерална дирекция „Икономически и финансови въпроси“ на Европейската комисия <sup>(1)</sup>.

3.1.1 Проучването обхваща периода между 1990 г. и 2003 г. Той представлява интерес поради това, че в началото на 90-те години в световната търговия настъпиха промени, които бяха от решаващо значение за Европа. Китайската НР започна да играе по-голяма роля в световната търговия, което в крайна сметка доведе до влизането ѝ в Световната търговска организация. По-нататъшното осъществяване на единния пазар доведе до по-дълбока интеграция вътре в ЕС. Политическото и икономическото отваряне на страните от Централна и Източна Европа и тяхното присъединяване към ЕС доведоха до разширяване на единния пазар. Така към началото на периода в ЕС членуваха 12 държави, днес те са 27.

3.1.2 В същото време и в Индия, Русия и Латинска Америка (главно в Бразилия) се извършиха значителни промени, които укрепиха позициите на тези страни в световната търговия.

<sup>(1)</sup> Economic Papers, брой 259: Global trade integration and outsourcing: How well is the EU coping with the new challenges („Интеграция на международната търговия и аутсорсинга: Как ЕС се справя с новите предизвикателства“) от Karel Havik и Kierian McMorrow.

3.1.3 Тъй като до приключването на това проучване все още не е имало надеждни данни за периода след 2003 г., не могат да се направят обосновани заключения за протеклите след това промени. Може обаче да се приеме, че тенденции като тези, констатирани в проучването по отношение на ЕС-10, се наблюдават също така в България и в Румъния. Примерът с текстилната индустрия показва, че развитието там, ако не друго, се ускорява.

3.2 Обемът на стоките, които понастоящем се търгуват по света, е 15 пъти по-голям от този през 1950 г., а дялът му в БВП се е утроил. Търговията с услуги в световен мащаб сега нараства с темпове, подобни на тези за услугите (средно около 6 % годишно от 1990 г. насам), като по този начин нараства по-бързо от БВП. Дялът на услугите в световната търговия е почти 20 %.

3.2.1 Докато развитието като цяло е стабилно, при различните категории стоки и услуги се наблюдават значителни различия в темповете на растеж.

3.2.2 Както бе споменато във въведението, международното разделение на труда е една от най-значимите движещи сили за развитието на световната търговия. Това разделение на труда води до постоянно нарастващи обеми на междинната търговия (със стоки и услуги). Тази нарастваща междинна търговия (напр. с полуфабрикати, части и компоненти), както и „аутсорсингът“, отразяват реорганизацията на голям брой производствени процеси на световно или регионално ниво — за разлика от национално базираните — и е огледален образ на огромното нарастване на потоците на преки чуждестранни инвестиции (ПЧИ) под 5 % от световния БВП през 1980 г. на над 15 % в края на 90-те. Не всички преки чуждестранни инвестиции обаче са свързани с аутсорсинг.

3.2.3 Глобализираните системи за производство, съчетани с развитието на мощни информационни и комуникационни технологии (ИКТ), които водят до аутсорсинг или казано другояче, до „вертикална специализация“, имат отражение и върху голям брой сектори от областта на услугите.

3.2.4 Интернационализирането на производствените процеси на регионално и световно ниво поражда нарастваща вътрешноиндустриална и вътрешнофирмена търговия. Износът на продукти от определена индустрия на дадена страна зависи все повече от вноса на междинни продукти, произведени било от същата индустрия, било от филиал на мултинационална компания.

### 3.3 Обзор на търговията по производствени етапи

3.3.1 Като се използва „Broad Economic Categories Classification“ (Класификацията на широките икономически категории) на ООН, продуктите могат да бъдат класифицирани според тяхната крайна употреба (напр. дали те са междинни, потребителски или капиталови стоки).

3.3.2 Между 1992 г. и 2003 г. се отчита нарастване на дела на междинните продукти (от 52,9 % на 54,1 %) и на капиталовите стоки (от 14,9 % на 16,6 %) спрямо общия обем на вноса, докато дялът на потребителските стоки леко спада. При междинните продукти се наблюдава ясно изразено преместване

по посока на категорията части и компоненти, особено симптоматично в ИКТ и в автомобилната индустрия.

3.3.3 Тенденциите в развитието варират значително и между различните региони. Докато в ЕС-15, Япония и САЩ дялът на междинните продукти във вноса спадна, в Китай, Югоизточна Азия и новите държави-членки на ЕС (ЕС-10) той се увеличи.

3.4 Тези наблюдения не обхващат търговията и развитието вътре в ЕС-15. Трябва обаче да се отбележи, че именно тук се осъществява преобладаващата част от търговията на отделните държави-членки на ЕС (между две трети и 80 %). Тук аутсорсингът се измерва изключително чрез външните търговски потоци на междинни продукти, което се отклонява от обичайното определение и в някои отношения се припокрива с т. нар. „офшоринг“. За да се разграничат двете понятия, би могъл да се използва терминът „офшорен аутсорсинг“.

## 4. Причини за нарастващия офшорен аутсорсинг

4.1 Съществуват многобройни причини, поради които дадена компания решава да премести своята икономическа дейност или част от нея в чужбина. Главната от тези причини в момента изглежда са по-ниските разходи за труд. Но фактори като ниските цени на суровините и близостта на пазари с високи темпове на растеж също играят важна роля. Ниската производителност, правната несигурност, недостатъчната инфраструктура, неблагоприятните условия за търговия (напр. мита, норми) и липсата на възможност за контрол и реакция при появата на проблеми обаче могат да повлияят отрицателно при взимането на решение.

4.2 Изнасянето на производствени мощности и дори доставката на продукти, които преди са били произвеждани от самите фирми, не са нови явления. Заместването на местна работна сила с чуждестранна от много години насам е обичайна практика в индустриализираните страни. Феноменът на аутсорсинга всъщност е аналогичен на разделенията на труда и на запазването на конкурентоспособността и икономическата ефективност на компанията чрез специализацията им в дейности, които им се удават най-добре. Новото обаче е, че информационните и комуникационните технологии (ИКТ) през последните години направиха възможен аутсорсинга на цели нови категории услуги (респективно производства на стоки). Информационните технологии и евтните комуникации днес улесняват компанията да изнесат повечето процеси, които могат да бъдат възпроизведени/извършени в цифров формат, като напр. ИТ-поддръжка, бек-офис дейности, центрове за обслужване на клиенти, програмиране на софтуер, както и някои научноизследователски и развойни дейности.

4.2.1 ИКТ направиха възможен също така и допълнителния аутсорсинг при производството на стоки, тъй като междинните продукти вече могат текущо да се получават от различни доставчици. Производствените техники „just in time“ („в точния срок“) в изключителна степен разчитат на ИКТ, за да координират и синхронизират изработването на отделни части и компоненти от различни производители и доставката им на по-голямо или по-малко разстояние.



4.3 Дейност, която може да се възложи на външен изпълнител, обикновено може да бъде възложена и на външни изпълнители в чужбина („офшоринг“). Офшорингът може да се извърши под формата на прехвърляне на отделни дейности в рамките на дадена организация за изпълнение от нейни филиали в чужбина или пък като възлагането им на независим доставчик.

Както вече бе посочено, това не е изцяло ново явление, но бързото развитие на ИКТ и съпътстващото го намаляване на разходите за комуникации създадоха възможност, многобройни нови частични услуги да бъдат включени в трансграничната търговия с услуги. Днес такива поръчки като техническото чертане за архитектурни нужди, разчитане на рентгенови снимки от рентгенолози, както и някои правни услуги могат да бъдат възлагани на изпълнители зад граница. Така развитието на ИКТ разшири международната търговия благодарение на намаляването на разходите за транзакции и на включването в търговията на редица съвършено нови продукти. Това наподобява въздействието, оказано от международната контейнерна система през 1950-те за подема в международната търговия <sup>(2)</sup>.

4.4 Настоящото становище е фокусирано върху офшорния аутсорсинг. В общия политически дебат обаче той често се смесва с проблема за преките чуждестранни инвестиции (ПЧИ). Съществуват например тенденции, които често биват представяни като форми на аутсорсинг/офшоринг, докато всъщност са част от разширяването на предприятията отвъд границите на страната, с цел обслужване на съответния местен пазар в чужбина. За да се определи дали дадено преместване на производствена единица е случай на офшоринг, трябва да се установи кой пазар ще бъде обслужван от нея. Разширяването на икономическата дейност в чужбина с единствена цел обслужване на чуждестранни пазари (хоризонтални ПЧИ) не е задължително — дори не и в дългосрочен план — да се отрази отрицателно върху заетостта в собствената страна. Напротив, то може да има много положително въздействие върху доходността и върху заетостта в основното седалище на дружеството.

4.5 Разбира се, не само по-ниските разходи за труд (ниско заплащане и/или социални осигуровки) и необходимостта от приближаване към пазарите карат предприятията да преместват производствата си. Мотиви за това могат да бъдат също по-ниските разходи, дължащи се например на по-малко строгото законодателство по отношение на околната среда или вследствие на данъчни облекчения. Процесите в европейската циментова индустрия са нагледен и интересен актуален пример в това отношение. Поради силното повишаване на цените на енергията в Европа — причинено отчасти от системата на ЕС за търговията с емисии на CO<sub>2</sub> — и преките ограничения за индустрията върху емисиите на CO<sub>2</sub>, някои европейски производители на цимент възложиха производството на клинкер на външни изпълнители в Китай.

4.6 Накрая, но не на последно място, икономически ефективната и ефикасна транспортна система е задължително условие за офшорния аутсорсинг.

<sup>(2)</sup> Контейнеризацията е интермодална система за транспорт на общи или групажни товари с помощта на контейнери, отговарящи на ISO-нормите. Стоките се транспортират лесно от едно място на друго в контейнери, които могат да се товарят в кораби, камиони, жп вагони или самолети. Концепцията за контейнеризацията се смята за решаваща иновация в областта на логистиката, която направи революция в транспорта на стоки през 20-ти век и доведе до рязко намаляване на разходите за транспорт.

## 5. Аутсорсинг на производство на стоки

5.1 Аутсорсингът, определен в проучването като възлагане на части от производството на външни поддоставчици или създадени специално за целта филиали извън ЕС, е отражение на следните фактори:

- потоците в световната търговия се движат от интернационализацията на производствените структури и увеличаването в глобален мащаб на преките чуждестранни инвестиции;
- делът на междинни продукти (предимно части и компоненти) и на капиталови стоки в световния внос нараства. Така се увеличава също и вътрешноиндустриалната и вътрешнофирмената търговия;
- значително нарастват взаимно допълващите се двупосочни търговски потоци между индустриализираните и развиващите се/бързо развиващите се страни. Делът на междинните продукти във вноса спада за ЕС-15, САЩ и Япония, докато в по-слабо развитите им регионални партньори се покачва;
- аутсорсингът на части от производството е особено характерен за ИКТ и автомобилната индустрия с техните глобално действащи фирми.

## 6. Аутсорсинг на услуги

6.1 От средата на 1990-те световната търговия с услуги бързо нараства, достигайки равнища на растеж, сравними с тези на търговията със стоки, и по този начин отбелязва далеч по-бърз растеж от БВП. Делът на търговията с услуги в общия БВП се повиши от 3,8 % през 1992 г. на 5,7 % през 2003 г.

6.2 Докато темповете на растеж в отраслите на транспорта и туризма са идентични с този на БВП, бързият растеж в търговията с услуги се дължи на категорията „Други услуги“, която включва бизнес услугите. В нея пък финансовите, компютърните и информационните услуги отбелязват особено силна динамика.

6.3 В нетни стойности (износ минус внос) най-печеливши от аутсорсинга на услуги са САЩ, ЕС-15 и Индия, като последната извлича относително най-големи ползи.

## 7. Преимущества и слаби страни на ЕС

7.1 От 1990 г. насам, като цяло ЕС успешно запазва водещата си позиция в световната търговия, както в сектора на стоките, така и в сектора на услугите. Това се дължи отчасти на обстоятелството, че в началото на 1990-те години изискващата интензивни инвестиции фаза на процеса на догонване облагодетелства секторите на индустрията, произвеждащи капиталоемки стоки, където ЕС има относително силни позиции. ЕС е пазарен лидер в множество индустриални отрасли със средно технологично ниво, както и при капиталоемките стоки. ЕС е най-силен в автомобилостроенето в световен мащаб, във фармацевтичната индустрия, в областта на специализираното оборудване и във финансовите и бизнес услугите.

7.1.1 Между 1992 г. и 2003 г. външнотърговският излишък на ЕС нарасна от 0,5 % на 1,5 % от БВП и също допринася значително за растежа на БВП.

7.1.2 Съществено преимущество на ЕС без съмнение е и неговият вътрешен пазар, който не само предлага стабилна правна рамка, но и представлява съответно голям собствен пазар. След разширяването една част от дейностите бяха възложени на външни изпълнители в новите държави-членки.

7.1.3 Проучването показва, че при офшорното възлагане на дейности на външни изпълнители в някои производствени сектори, например в автомобилостроенето, е налице тенденция към силна регионална концентрация на процеса (от ЕС-15 към новите държави-членки; от САЩ към Мексико и Бразилия; от Япония към Югоизточна Азия и Китай). Това се обяснява главно с разходите, свързани с географската отдалеченост (напр. разходи за транспорт). В сферата на новите технологии и на услугите обаче тези разходи не играят толкова важна роля.

7.2 Същевременно проучването посочва някои области, които дават основание за загриженост. В географско отношение това е растящият търговски дефицит с Азия въобще, а в технологично — по-скоро слабите постижения на ЕС в ИКТ. Особено важно във връзка с това е да се има предвид, че някои развиващи се страни са амбицирани бързо да напреднат във веригата на добавената стойност и затова правят големи инвестиции в НИРД и в образование.

7.2.1 Досега Азия имаше успех в световната търговия предимно в продуктови сектори като ИКТ, смятани от европейска гледна точка за сравнително по-малко важни, отколкото например автомобилостроенето, фармацевтичната и химическата индустрия. През последните 15 години много азиатски страни се специализираха в износа на продукти в областта на ИКТ<sup>(3)</sup>. Може да се очаква, че в бъдещото си развитие тези страни ще се ориентират и към онези индустрии, в които досега ЕС имаше доминираща позиция (както показва примерът с текстилната индустрия).

7.2.2 ЕС и Китай имат подчертано допълващи се търговски структури, като ЕС е специализиран в средновисокотехнологичните и капиталовите стоки, а Китай се е концентрирал върху нискотехнологичните, трудоемките и свързаните с ИКТ продуктови сектори. Това взаимно допълване се отразява в благоприятни за ЕС търговски тенденции, като понастоящем многобройни държави-членки се радват на значителни предимства, що се отнася до възможността им да определят цените си съобразено с тези в нововъзникващите пазарни сили, като например Китай. Тези заключения подсказват, че процесът на догонване от страна на нововъзникващите търговски сили, например Китай, може да бъде взаимноизгоден и да доведе до значително нарастване на доходите на глава от населението както в развития, така и в развиващия се свят.

<sup>(3)</sup> Евтини центрове за производство, където често се преработват и скъпи високотехнологични продукти и ноу-хау от САЩ или Европа, позволява продукти като компютри и мобилни телефони да се предлагат на пазара на цени, достъпни за много широк кръг потребители.

7.2.3 Изнасянето на услуги в Индия (още) не е от съществено значение в макроикономическо отношение.

7.3 В средно- и дългосрочен план през ЕС са възможни следните потенциални външнотърговски проблеми:

7.3.1 Доброто представяне на ЕС през 1990-те години до голяма степен се дължи на предимствата, получени в началната, инвестиционно интензивна фаза от либерализирането на световната търговия — сценарий, който няма да продължава до безкрай.

7.3.2 ЕС показва слаби места в широк сектор на високите технологии, най-вече в ИКТ.

7.3.3 Азия се превръща в потенциален конкурент на някои от основните икономически отрасли на ЕС. Производителите на евтини стоки от Китай вероятно ще бъдат доминиращи в голяма част от трудоемките индустрии с ниско технологично ниво. Последствията от това ще са по-големи за ЕС, отколкото за САЩ или Япония.

## 8. Печеливши и губещи от офшорния аутсорсинг

8.1 Офшорният аутсорсинг генерира повече търговия, често пъти с нови видове продукти и в нови икономически отрасли. От теорията и емпиричните проучвания е известно, че търговията генерира благосъстояние, поради което се предполага, че офшорният аутсорсинг също би трябвало да доведе до нарастване на благосъстоянието в световен мащаб. Тази оценка обаче става по-комплексна, ако се отчете фактът, че ценовите предимства, станали причина за офшоринг на производството на определени продукти, може би се дължат на по-малко строго законодателство по отношение на околната среда, което от своя страна би могло да доведе до глобални екологични последици. Но в случай, че това не е така, може да се смята, че офшорингът увеличава световното благосъстояние. Известно е също така, че търговията често пъти създава както печеливши, така и губещи и във връзка с това се поставя въпросът кой в Европа ще спечели и кой ще изгуби от увеличаващия се офшоринг.

8.1.1 Решението на дадена компания да изнесе определена дейност може, разбира се, да се окаже погрешно от нейна гледна точка. За това може да има разни причини. Например на клиентите може да им допаднат задграничните центрове за обслужване, предприятията може понякога да не получат междинните продукти с необходимото качество и в определеното време, между предприятията и клиентите или пък трансгранично може да възникнат културни или национални недоразумения, а фирмена информация може да попадне у конкурентите.

8.1.2 Трябва обаче да изхождаме от предположението, че решението на дадено дружество (или институция) за офшоринг или офшорен аутсорсинг на определен кръг от дейности е осъществено успешно. Кой ще бъдат в този случай печелившите и губещите?

## 8.2 Печеливши

### 8.2.1 Европейски дружества, извършващи офшоринг или офшорен аутсорсинг.

Те имат възможност да спестят много разходи, благодарение най-вече на ниските разходи за труд. В по-дългосрочен план тези дружества също ще имат на разположение и нов потенциал от квалифицирана работна ръка, както пряко чрез своите изнесени филиали, така и непряко чрез офшорен аутсорсинг от страна на местни подизпълнители. Освен това дружествата в европейските страни с добре регулирани пазари на труда един ден ще бъдат в състояние, благодарение на центровете си за производство зад граница, да управляват по-гъвкаво нивото на собствената си работна сила. Възможно е също така от изнесените в чужбина производствени центрове да се разработят нови пазари. Чрез такива местни производствени центрове европейските дружества могат да произвеждат и предлагат стоки и услуги на цени, които правят възможна продажбата им в страни с ниско заплащане на труда.

### 8.2.2 Европейски страни, които доставят продукти и услуги в рамките на офшоринг и офшорен аутсорсинг.

С присъединяването на 12 нови държави-членки през 2004 г. и 2007 г. в Европейския съюз вече има няколко големи доставчика на продукти и услуги в рамките на офшоринга и на офшорния аутсорсинг. Но и някои страни от ЕС-15, особено Ирландия, също получават ползи като „офшорни центрове за производство“. Предимствата на страните-доставчици са ясни: краткосрочно това са създаването на работни места и привличането на инвестиции, а като дългосрочни ползи могат да се посочат трансферът на технологии и умения към местното население, който произтича от решението на фирмите за офшоринг и за офшорен аутсорсинг.

### 8.2.3 Потребители на продукти и услуги, произведени чрез офшоринг или офшорен аутсорсинг.

Крайните потребители на такива стоки и услуги могат да спечелят от по-ниските им цени. Съществуват например оценки, че между 10 и 30 % от спада на цените на полупроводниците и запаметяващите чипове през 1990-те години се дължи на глобализацията на индустрията за производство на ИТ-хардуер. Потребителите могат да се възползват също и от увеличеното работно време в много сектори на услугите, напр. от възможността да се свържат след 17 часа GMT/CET с център за обслужване на клиенти на дадена компания, разположен в Бангалор. Намалването на цените, в зависимост от дела на офшоринга или офшорния аутсорсинг спрямо общия обем, ще доведе до спад на инфлацията и оттам — до по-висока покупателна способност.

## 8.3 Губещи

### 8.3.1 Европейски служители, загубили работата си поради офшоринг или офшорен аутсорсинг.

Очевидните и непосредствени губещи са служителите, загубили работата си вследствие на офшоринг или офшорен аутсорсинг. Става дума за една силно засегната, но относително малка и концентрирана група, за разлика от доста по-многобройните и многопластови групи на печелешите от офшоринг или офшорен аутсорсинг, всяка от които поотделно (може би с изключение на фирмите) ще спечели относително малко. Тази асиметрия между печеливши и губещи прави политическата икономия на офшоринга сродна с повечето други дискусии за свободната търговия и конкуренцията на вноса. Със създадения от Съвета по настояване на Комисията „Европейски фонд за приспособяване към глобализацията“ Европейският съюз има на разположение инструмент, чрез който — макар и с ограничени средства — да подпомогне групата на губещите.

### 8.3.2 Европейски дружества, които не са в състояние да възприемат „най-добрите практики“ на офшоринга и на офшорния аутсорсинг.

Основният проблем, от който днес страда Европа, е слабият растеж на производителността. Вследствие на ускорената глобализация, във все повече отрасли конкуренцията налага на фирмите стратегии на офшоринг и офшорен аутсорсинг. Фирми, които не са способни да реструктурират дейността си чрез офшоринг или офшорен аутсорсинг на отделни междинни продукти или части от дейността си, ще са в неизгодна позиция спрямо конкурентите от трети страни или от ЕС, които са в състояние да го сторят. Те следователно рискуват да имат по-слаб растеж и в крайна сметка или да бъдат напълно изтласкани от пазара или да трябва да изнесат цялото си производство зад граница. И в двата случая е вероятно да се стигне до загуба на повече работни места, отколкото при офшоринг или офшорен аутсорсинг на по-ранен етап.

## 9. Необходимост от действия и препоръки

9.1 В миналото Комитетът нееднократно се е произнасял по темите за световната търговия и глобализацията като цяло <sup>(4)</sup>, най-наскоро в становището относно „Предизвикателства и шансове за ЕС в контекста на глобализацията“ (REX/228 — докладчик: г-н Malosse). В него Комитетът се застъпва между другото за обща стратегия по отношение на глобализацията, за глобална правова държава, за балансирано и отговорно отваряне на търговията, за засилен темп на интеграция и за глобализация с човешко лице.

9.1.1 Предвид общо взето положителното за ЕС развитие на търговията с междинни продукти, следва да бъдат подкрепени едно положително и проактивно отношение от страна на ЕС към свободната и коректна световна търговия, както и една активна негова глобализационна стратегия. При това обаче вътре в ЕС трябва да се обърне особено голямо внимание върху разпределението на постигнатите ползи, както и върху политическата дискусия. ЕС трябва да действа в полза на справедливите условия и устойчивото (икономическо, социално и екологично) развитие на световната търговия.

<sup>(4)</sup> — REX/182 — „Социално измерение на глобализацията“ от м. март 2005 г.

— REX/198 — „Подготовка на 6-ата министерска конференция на СТО“ от м. октомври 2005 г.

— SOC/232 — „Качеството на трудовия живот, производителността и трудовата заетост в контекста на глобализацията и демографските предизвикателства“ от м. септември 2006 г.

— REX/228 — „Предизвикателства и шансове за ЕС в контекста на глобализацията“ от м. май 2007 г.

9.1.2 Търговската политика на ЕС трябва все повече да бъде насочена към подобряване на социалните и екологични стандарти в цял свят и към намирането на политически подход, който да съчетава солидарността и собствените интереси и да бъде от полза за всички. Трябва да продължи премахването на нетарифните търговски бариери, особено там, където има дискриминация спрямо европейските фирми. Във връзка с офшорния аутсорсинг Комитетът подчертава своето настояване за по-добра защита на интелектуалната собственост.

9.1.3 Текущият дебат по промяната на климата, емисиите на парников газ и устойчивото развитие все повече ще води до преосмисляне на редица аспекти на глобализацията, включително търговията. Развиващите се страни вече се стремят да получат повече помощ или да изградят собствен капацитет за използване на по-чисти технологии. По-голямо внимание ще се отдели на използването на по-чист и енергийно ефективен транспорт, особено на морски транспорт в случаите, когато това е подходящо. Съображенията, свързани с околната среда, ще оказват по-голямо влияние при взимането на решения относно местоположението на бъдещи заводи и последващата дистрибуция на стоките. Затова Комитетът приканва Комисията да предприеме, ако вече не го е сторила, отделни проучвания върху търговията като елемент от по-широкия дебат за промяната на климата.

9.2 ЕС би трябвало да осъзнава своите силни страни и да ги развива. Именно споменатите по-горе сектори от среднотехнологично ниво се характеризират с голям иновационен потенциал. Освен това обаче, е необходимо и в други области да се правят инвестиции в оборудване и идеи. Седмата рамкова програма (2007-2012 г.) разкрива някои от тези възможности. Трябва да се продължи да се върви по-интензивно по този път (°).

9.3 Предвид бързото развитие особено на офшорния аутсорсинг, спешно са нужни повече и по-диференцирани анализи (по отрасли и региони), още повече, че проучването, споменато в настоящото становище, очертава само твърде обща картина и не отчита последните развития.

9.3.1 Последните разширения на ЕС създадоха нови възможности за аутсорсинг в посока на новите държави-членки, при което всичките лечеливи и губещи са в общността и това заслужава прецизен анализ. Ако приемем, че офшорният аутсорсинг към новите и бъдещи държави-членки би имал положителен принос към кохезионната стратегия, логично е да се проучат последиците от бъдещото създаване на съответните финансови инструменти на ЕС.

9.3.2 Липсват също така подробни анализи на по-нататъшните отражения на аутсорсинга върху заетостта и квалификацията.

9.3.3 Комитетът препоръчва на Комисията да задейства изготвянето на такива анализи, които да съдържат също и вероятни краткосрочни и средносрочни сценарии, като при това включи в този процес и заинтересованите страни. Допитвания сред служителите, които взимат решенията във дружествата, понякога показват различна картина от тази, представяна от търговските статистики.

9.3.4 Такива анализи биха могли също да бъдат част от отрасловите анализи в рамките на новата индустриална политика и да служат като основа за дискусиите в браншовия социален диалог,

(°) В тази връзка, вж. становището на ЕИСК INT/269 — Седма рамкова програма за НИРД, м. декември 2005 г.

като по този начин му предоставят допълнителен инструмент за справяне с и за изпреварване на промените. (По този въпрос вж. различните становища на ССМІ/ЕИСК).

9.4 Основните отговори на предизвикателствата пред Европа, възникващи от интеграцията на световната търговия и от нарастващото изнасяне на европейското производство зад граница, се съдържат в Лисабонската стратегия. В този контекст ССМІ изтъква следните точки като ключови за изграждането на адаптивна и конкурентоспособна Европа в процеса на глобализация:

- завършване и укрепване на вътрешния пазар,
- развитие на иновациите,
- насърчаване на заетостта.

9.4.1 По-нататъшното развитие и разширяване на единния пазар с цел оптимизиране на свободното движение на стоки, услуги, хора и капитали ще допринесе значително за засилване на конкуренцията и по този начин ще подпомогне бизнеса, иновациите и растежа.

9.4.2 Единният пазар може да стане реалност в пълна степен, едва след като законодателството бъде напълно и адекватно транспонирано и влезе в сила. Комисията и Съветът трябва се погрижат държавите-членки да не забавят този процес.

9.4.3 Развитието на технологиите и благоприятстването на иновациите в ЕС са от решаващо значение, за да може Европа да бъде конкурентоспособна на световния пазар. Така ще се стигне до увеличаване на броя на висококвалифицираните работни места в Европа и ЕС ще стане по-привлекателно място за бизнес и инвестиции.

9.4.4 За насърчаване на иновациите е необходима по-изгодна икономически и по-опростена процедура по патентоване. Понастоящем получаването на патент за изобретение, защитен на територията на целия ЕС, е значително по-скъпо и сложно отколкото получаването на патент в САЩ. Необходимо е въвеждането на икономически изгоден общностен патент.

9.4.5 Необходими са координирани усилия за изпълнение във възможно най-кратък срок на целта от Лисабонската стратегия, националните инвестиции за научноизследователска и развойна дейност да достигнат 3 % от БВП. Както показват публикуваните от Комисията на 11 юни 2007 г. основни данни за науката, технологиите и иновациите, 85 % от забавянето по пътя към тази цел се дължи на ниското ниво на инвестиции от страна на предприятията. Същевременно обаче висока интензивност на НИРД може да се постигне, само ако значителното участие на частния сектор се придружава и от големи публични инвестиции. Следователно, публичният сектор в ЕС (т. е. държавите-членки) трябва да продължи да инвестира в НИРД, за да продължи да се развива и НИРД в частния сектор. Освен това правителствата трябва да предложат иновативна политика на финансиране, с която да се насърчат инвестициите в научни изследвания и развойна дейност.

9.4.6 Инвестициите в ИКТ биха увеличили ефективността на управлението и биха ускорили връзките между потребителите и пазарите в Европа. Разработването на обширна мрежа за ширококолов интернет трябва да стане приоритет.

9.5 Политиката на заетост е особено важна в този процес. Трябва от една страна да се намерят нови възможности за заетост за лицата, изгубили работата си вследствие на офшорния аутсорсинг, и от друга страна да се запазят изискванията за професионални умения и приспособимост на служителите. Точно служителите, които губят работните си места вследствие на преместването на производства, все по-трудно си намират нова работа. Само до преди няколко години беше общо взето възможно намирането на нова работа в рамките на три до четири месеца. Този процес сега може да се проточи няколко години, тъй като все по-голяма част от трудоемкото производство се пренасочва, а няма подходящи алтернативи за избор. Гъвкавите, добре обучени и мотивирани служители са ключът за икономическата конкурентоспособност на Европа.

9.5.1 Затова Комитетът подчертава също и в този контекст заключенията от доклада на Wim Kok <sup>(6)</sup> относно:

- увеличаване на приспособимостта на работниците и предприятията, като по този начин се увеличават шансовете им за справяне с настъпващите промени,
- докарването на повече хора на пазара на труда,
- увеличено и по-ефективно инвестиране в човешки капитал.

9.5.2 В бързо променящия се свят технологиите се появяват и бързо остаряват. Европейските правителства трябва да се погрижат техните граждани да бъдат в състояние бързо да се приспособяват към тази нова среда, за да осигурят възможности за всички. Има спешна нужда от модерни социални политики и

политики по отношение на трудовия пазар, насочени към насърчаване на възможностите и на пригодността за заетост, както и чрез мерки за повишаване на способностите за адаптиране, преустройство и географската мобилност на работната сила. Решаващо за осъществяването на тази амбициозна задача е държавите-членки да разработят и проведат национална политика за общо и професионално образование, насочена към инвестиране в ученето през целия живот, за да бъде дадена на хората възможност да се приспособяват към промените и към нови области със сравнителни преимущества. Както се подчертава в Лисабонската програма, това трябва да включва нови основни умения, като ИТ-познания, чужди езици, технологична култура, предприемачески и социални умения.

9.6 Наред с квалификацията на служителите, от особена важност е офшорният аутсорсинг да не доведе до допълнително изтичане на ноу-хау. Трябва да се поддържа такава среда, която да направи Европа привлекателно място за научни изследвания и развойна дейност. За тази цел трябва да се преосмисли ролята на университетите (особено на природонаучните и техническите дисциплини), тяхното участие в обща европейска мрежа, както и сътрудничеството им с икономиката.

9.7 Конкурентоспособността на Европа ще се гради преди всичко върху една иновативна икономика, основана на знанието, и върху солидарен обществен модел, който гарантира силно единство. Европа не може да спечели състезание с ниски социални или екологични стандарти.

Брюксел, 26 септември 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(6)</sup> Доклад на Работна група по заетостта под председателството на г-н Wim Kok от м. ноември 2003 г.

Групата започна своята работа през м. април 2003 г. и представи доклада си пред Комисията на 26 ноември 2003 г. Комисията и Съветът включиха заключенията от доклада в своя съвместен доклад за заетостта, изготвен за Европейския съвет през пролетта на 2004 г. В него бе потвърдена необходимостта от решителни действия на държавите-членки в насоките, предложени от работната група под председателството на Wim Kok

**Становище на Европейския икономически и социален комитет „Правата на пациента“**

(2008/С 10/18)

На 14 юли 2005 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от своя Правилник за дейността, да изготви становище относно „Правата на пациента“.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 17 юли 2007 г. (докладчик: г-н BOUIS).

На 438-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 септември 2007 г. (заседание на 26 септември), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 108 гласа „за“ и 2 гласа „въздържал се“.

**1. Обосновка и препоръки**

1.1 Вече много години европейските страни и Европейската общност се занимават с въпроса за правата на лицата, ползващи здравни услуги, като приемат харти или истински законодателен арсенал, позволяващи да се утвърдят тези права<sup>(1)</sup>. Очевидно е, че тези права зависят от качеството на системата на здравеопазването и от организацията на лечението. Зачитането на правата зависи обаче и от поведението и сътрудничеството на здравните специалисти и на самите пациенти: поради това могат да се предвидят и бързи подобрения.

1.1.1 През 2002 г. „Active citizenship Network“ предложи европейска харта за правата на пациента. Тези права, които се основават на Хартата на основните права на Европейския съюз (член 35), заемат важно място в отношенията на европейските граждани с тяхната система на здравеопазване. Въпреки това, проучване, осъществено от граждански организации в 14 държави-членки на Европейския съюз, показва, че степента на защита на тези права силно варира в различните страни. Това поставя под въпрос ангажимента на Европейската комисия да гарантира на всички европейски граждани ефективен достъп до здравните услуги въз основа на принципа на солидарността.

1.1.2 Днес сме свидетели на развитие на публичните политики, все повече в посока към пропагандиране на участието на гражданите чрез разработване на методи на участие в различни страни в Европа: конференции на консенсуса в Дания, комисии за граждански контрол, създадени в редица европейски страни, общи събрания и др. Съветът на Европа и Европейският парламент поощряват подобни инициативи за участие.

1.1.3 Като взема предвид Европейската харта на основните права, съобщението на Комисията, озаглавено „Консултация относно действието на Общността в областта на здравните услуги“, декларацията на Съвета на министрите на здравеопазването от 1 юни 2006 г. за „общите ценности и принципи на системите на здравеопазването в Европейския Съюз“, съдебната практика на Съда на Европейските общности относно мобилността на пациентите, доклада на Европейския парламент относно мобилността на пациентите и развитието на здравеопазването в Европейския съюз, резолюцията на Европейския парламент от 15 март 2007 г., ЕИСК приканва Европейската комисия да предприеме инициативи, които ще позволят прове-

ждането на здравна политика, която да зачита правата на пациентите и която изисква:

- да се съберат и анализират сравними данни относно нормативно регламентираните и етичните задължения, които са в сила във всяка държава от Европейския съюз,
- да се формулира по най-подходящ начин линия на поведение на Общността, която може да бъде транспонирана,
- да се направи планирана оценка на прилагането на публикуваните текстове и определените политики,
- да се разпространят резултатите от този труд на съответните национални власти, както и на представителите на различните социално-професионални категории и на заинтересовани ползватели,
- да се учреди европейски ден на правата на пациента.

1.1.4 Европейският икономически и социален комитет се спира следователно на въпроса за правата на пациентите, за да привлече вниманието на европейските инстанции върху необходимостта от тяхното спазване, в частност с оглед на правото на мобилност на гражданите между 27-те държави на Европейския съюз и техните равни възможности да ползват качествено обслужване в своята страна на произход и в приемащата страна, най-вече с цел да се насърчи конкретното им прилагане във всички държави от Европейската общност. Освен това, новото утвърждаване на тези права предполага промяна в нагласите и поведението на всички специалисти и на здравните структури в техните ежедневни отношения с пациентите.

1.1.5 Повдигнатите въпроси често се нуждаят от обсъждане на етичния аспект и отговорите зависят от политическата и социалната система на съответната страна. Но въпреки различията, свързани с организацията на системите на здравеопазване и разнопосочността на дискусиите, се констатира сходно развитие на здравната проблематика във всички европейски страни и обща и неизбежна тенденция към утвърждаване на правата на лицата, които ползват здравни услуги.

1.2 Действително се наблюдава развитие на здравните потребности и на очакванията на населението, а извън самата система на здравеопазване се забелязва политическо развитие, което се стреми да отделя все повече място на мнението на отделния човек.

<sup>(1)</sup> Харта на основните права в ЕС, текст приет и подписан от Съвета на Европа, L от 4 март 2002 г., френски закон № 2002-303 от 4 март 2002 г.

1.3 Напредъкът на медицината и въвеждането на системите за социална закрила като цяло доведоха до епидемиологичен преход, изразяващ се в по-малко случаи на краткотрайни заболявания и в увеличаване на случаите на хронични заболявания. Това явление се засилва поради застаряването на населението. Лечението на хронично болните лица означава дългосрочни грижи; тези болни придобиват познания благодарение на опита си със системата за медицинско обслужване и със самото заболяване.

1.4 Навлизането на новите информационни технологии и особено развитието на интернет засили тази тенденция към повишаване на осведомеността на пациентите, като разви способността им да обменят мнения и да задават въпроси на здравните работници. При някои патологии познанията на хората за заболяването им са задълбочени и това трябва да се има предвид. Здравните специалисти следва да отчитат тези познания.

1.5 Най-общо казано очакванията на пациентите спрямо здравните работници не се свеждат само до техническата страна на медицинското обслужване, а са свързани също така и с аспектите на взаимоотношенията и човешката страна.

1.6 В крайна сметка, животът с едно продължително заболяване и/или увреждане води до нови потребности и нови очаквания от страна на пациентите. Целта на медицинските грижи се промени: вече не става дума за излекуване на всяка цена, а за „живот с проблема“ и постоянна борба с болката.

В светлината на горните съображения, това кара болните да бъдат все по-активна страна в своето лечение с подновени очаквания и потребности.

1.7 Това развитие на потребностите и очакванията на хората по отношение на тяхното лечение се вписва в някои по-дълбоки промени на обществото, насочени към насърчаване на модела на по-голяма самостоятелност на личността и утвърждаване на нейните права.

1.8 Съвкупността от тези фактори позволява да се направи заключението, че патерналистичният модел на отношенията между лекаря и неговия пациент се е изчерпал, което налага да се мисли по друг начин за мястото на пациента при неговото взаимодействие със системата и предполага утвърждаването и въвеждането на нови права и задължения.

1.9 Настоящото становище е насочено към правата на пациентите, т.е. на лицата, които ползват системата на здравеопазване, независимо дали са здрави или болни, според определението на Световната здравна организация.

## 2. Предистория

2.1 Развитието на медицината, развитието на здравните потребности и на очакванията на хората изискват всяко лице да бъде разглеждано в контекста на неговия живот, което предполага интерес не само към самия индивид, но също така и към неговата семейна среда, дори и към професионалното или приятелското обкръжение. „Живот с проблема“ означава съобразяване с измеренията на качеството на живот, а това изисква намесата на различни професионалисти извън самото медицинско съсловие.

2.2 Ако лекарят запазва основната си роля при лечението на пациентите, понятието „лична беседа“ трябва да бъде включено във функционирането на системата, т.е. във взаимодействие с всички специалисти от здравната и медико-социалната сфера.

2.2.1 Пациентът се доверява на здравните специалисти, затова лекарят и останалите сътрудници трябва да следят внимателно поведението му, тъй като това им дава възможност да намерят подходящите думи, подходящото лечение и да обяснят това лечение по подходящ начин. Общуването минава едновременно през изслушването, думите и грижите. То позволява да се изградят стабилни отношения, необходими за успешната борба със заболяването.

2.2.2 В този смисъл, след като се е зела с тези въпроси, медицината трябва да изработи истинска социална практика, надхвърляща необходимите и стриктно изпълнявани технически действия, да отговори на исканията на хората, които желаят грижи за всички, приспособени към нуждите на всеки един.

2.2.2.1 Медико-социалният екип трябва да бъде съветник на своя пациент, без да престава да носи своята отговорност. Неговата роля е да го лекува, да го информира и да му оказва подкрепа. Той изработва терапевтична стратегия, която се базира на хипотезите, съставени въз основа на симптомите и отношенията с пациента. От здравните специалисти с основание се изисква индивидуално изслушване на пациентите, което би трябвало да им даде възможност да предложат най-подходящото лечение както от техническа, така и от психологическа гледна точка.

2.2.3 Изходът от битката срещу заболяването и за най-добро лечение зависи до голяма степен от връзките, изградени между пациента и здравните специалисти. Този изход е залог, еднакво важен и за лекуващите, и за болните. Това предполага също така възможност за посредничество, за да се вземат предвид социалните ограничения (професионален живот, финансови ограничения, признаване на правата и др.) и предизвикателствата на емоционалния и семейния живот. В тази връзка близките и сдруженията на пациентите имат основна роля.

2.3 Възможно е дори да се обмисли ползата, която би донесла една среща между група пациенти и екип от професионалисти.

2.3.1 Някои посочват, че с отмирането на личната беседа в традиционната ѝ форма настъпва загуба на доверие. Това развитие обаче бележи по-скоро преминаването от безрезервно доверие към доверие, изградено в процес на срещи и обмен между лицето, неговите близки и специалистите.

## 3. Неотемни права

3.1 Утвърждаването на правата на пациентите се вписва в правата на човека и има за цел в дългосрочен план да насърчи тяхната независимост. Така тези права често се оказват тясно свързани помежду си. Европейската харта за правата на пациента, съставена през 2002 г. от Active Citizenship Network, прокламира 14 права, които ЕИСК приветства и признава. ЕИСК счита, че три от тези права имат пресечни точки с останалите права или са предпоставка за тях.

### 3.2 Право на информация

3.2.1 Информацията се отнася преди всичко за лекувания пациент. Информацията трябва да обхваща заболяването, възможното му развитие, възможните лечения с техните предимства и рискове, характеристиките на структурите или на здравните специалисти, полагащи грижите, отражението, което заболяването и неговото лечение дават върху живота на болния. Всичко това придобива още по-голямо значение в случаите на хронично заболяване, на зависимост, на увреждания и на продължително лечение, които ще доведат до преустройство на всекидневния живот на болното лице и на неговите близки.

3.2.1.1 В стремежа към постигане на по-добро здравословно състояние на населението, профилактиката е елемент от първостепенна важност. Това налага да се разработят информационни/осведомителни кампании и в същото време да се създадат структури за провеждане на прегледите и адекватни структури за лечение.

3.2.2 Информацията не е самоцел, а средство, което предоставя на лицето възможност за свободен и информиран избор. Ето защо начините на предаване на информацията са също толкова важни, колкото и самата информация. Те се вписват в процес, който ще мобилизира различни източници на информация, сред които интернет и горещите телефонни линии за помощ на различни асоциации, и при ползването на тези източници пациентът ще взаимодейства с различни специалисти, всеки от които има своя собствена роля. Устното предаване на информация е от основно значение. Лекарят трябва редовно да се убеждава, че пациентът го разбира и е доволен от обясненията му.

3.2.3 Освен това, независимо от заинтересованото лице, в процеса на информиране трябва да се взимат предвид и близките, особено ако болният е дете, зависим възрастен и др. Естествено е, че степента, в която се информират близките, зависи от състоянието на пациента и от способността му сам да взема решения.

3.2.3.1 Всеки пациент трябва да бъде информиран на своя собствен език и да се отчитат неговите специфични увреждания.

3.2.4 Валидни са само информираното съгласие и обосноваването поемане на рискове. Информацията остава резултат от личната беседа между лекар и пациент, при която трябва да се взимат предвид само съображения за това кое е най-добро за пациента.

3.2.5 Този достъп до персонализирана информация е необходим етап по пътя към намаляване на неравенството при смущения, болести, лечение и подобряване на достъпа до системата на здравеопазване за всички граждани.

Желателно е данните за здравословното състояние на лицето и за предприетите диагностични и терапевтични стъпки и резултатите от тях да могат да се проследят в „медицинско досие“. Достъпът на пациента до това досие, в зависимост от неговата воля, може да бъде пряк или да се извършва чрез посредничеството на избран от него лекар и също е част от този процес на информиране и независимост. Всички усилия за повече информация и прозрачност трябва обаче да се ръководят от подходяща законова

рамка, която да гарантира, че събраните данни за здравословното състояние не се използват за други цели освен за предвидените. Особено важно е да се проявява изключителна бдителност при използването на данните, съхранявани върху електронен носител, а също и по отношение на онези, които в определени случаи се разпространяват зад граница.

3.2.6 От първостепенно значение е да се подобри информацията за системата на здравеопазването, за да стане тя по-ясна и прозрачна. Пациентите, които се сблъскват с множество различни участници, могат да се почувстват по-независими или напротив, да станат напълно зависими от своя лекар, в зависимост от нивото на техните познания и степента, в която разбират системата. В такъв случай съществува риск да бъдат отправни неточно адресирани искания от страна на ползвателите.

### 3.3 Право на свободно и информирано съгласие

3.3.1 Става въпрос за утвърждаване на правото на пациентите да участват във взимането на решенията, които ги засягат. Това не означава да се прехвърли отговорността от лекаря върху пациента, а да се погледне на тяхното взаимодействие като на терапевтичен съюз, в който всеки запазва своето място със съответните права и периметър на отговорност.

3.3.1.1 Съгласието на пациента не се отнася автоматично до всички бъдещи медицински действия. Затова съгласието на пациента трябва да бъде вземано отново преди всеки важен медицински или хирургически акт.

Съгласието на осведомения по този начин пациент трябва да бъде недвусмислено, т.е. обективно изразено. След като бъде информиран, пациентът може да приеме или да откаже предложената му процедура.

Когато се касае за даряване на органи и донорът е жив, трябва да се прояви повишена бдителност по отношение на информацията за рисковете.

3.3.1.2 При експериментиране с нова терапия се прилагат принципите, върху които се основават както необходимостта да се получи съгласието на болните относно медицинските грижи, така и самите научни изследвания. Следва да се зачита свободата на пациента. Принципите са подчинени на една и съща цел: споделяне на отговорността и доверието.

3.3.1.3 Що се отнася до клиничните опити, те изискват специален педагогически подход, както по отношение на здравите, така и по отношение на останалите лица. Той трябва да отговаря на ясно определени критерии и може да се приложи само при ясно изразено желание за сътрудничество, придружено от документ за абсолютно съгласие.

3.3.1.4 При спешни случаи се допускат някои изключения от това правило, съгласието може да бъде предполагаемо и да се потвърди, след като пациентът възстанови способността си за преценка.

3.3.1.5 Пациентът трябва да има възможност да посочи лице, което да го представлява, в случай, че впоследствие се окаже в невъзможност да изразява своите предпочитания.



3.3.1.6 Деца или непълнолетни болни, от момента, в който придобият известна лична независимост или способност да преценяват правилно, трябва да бъдат консултирани относно по-маловажни медицински намеси, тъй като подобен подход, включен в здравното образование от най-ранна възраст, помага да се премахне драматизма в някои ситуации и да се постигне по-добро сътрудничество от страна на младия пациент.

#### 3.4 Право на достойнство

3.4.1 Под този термин трябва да се разбира правото на интимност, правото на облекчаване на болката, правото на достоен край на живота, защитата на целостта на тялото, уважението към неговия личен живот и принципът да не се допуска дискриминация.

3.4.1.1 Всеки гражданин има право на поверителност на информацията за здравословното си състояние, поставената диагноза и методите на лечение, както и на зачитане на интимността му в хода на изследванията, консултациите, медицинските и хирургически интервенции. Това основно право налага пациентът да бъде третиран с уважение и да не бъде обект на изказвания и поведение, изразяващи пренебрежение от страна на здравните работници.

3.4.1.2 Заболяването, увреждането и зависимостта отслабват хората. Колкото по-засегнати се чувстват те, толкова и по-неспособни се чувстват да изискват минимално уважение към себе си. Затова задължение на специалистите е да се стараят да се отнасят с толкова по-голямо уважение към лицата, колкото по-уязвими са те поради своето заболяване и/или увреждане.

3.4.1.3 Зачитането на личността включва и отделяне на необходимото време за консултация, изслушване, разясняване на диагнозата и лечението, както в болницата, така и извън нея. Инвестираното по този начин време дава възможност да се укрепи терапевтичният съюз, да се спести време в други случаи. Да отделиш време, означава да се погрижиш.

3.4.1.4 Това важи с още по-голяма сила, когато става въпрос за хора, които вече страдат от липсата на социално зачитане: възрастните, хората в несигурно социално положение, страдащите от физически, психични или умствени увреждания и др.

3.4.1.5 В случаите, когато приближава краят на живота или лечението е особено тежко, е необходима още по-голяма бдителност. Зачитането на личността и на нейното право на достойна смърт означава всеобщ достъп до палиативните грижи, с които се цели намаляване на болката и запазване на определено качество на живот, а също и гарантиране на правото на пациента неговите решения да бъдат зачитани до края. Това означава да се вземат съответните мерки, като например определяне на доверено лице, което да бъде изразител на такава воля.

3.4.1.6 Облекчаването на болката чрез ефикасни средства за достъп до специализираните структури, предоставяне на информация и обучение на здравните специалисти, предоставяне на информация на пациентите и техните близки — тази област следва да се развие, тъй като тук става дума за зачитане на правото на всеки да получава грижи, които да облекчават болката му.

3.4.1.7 Дължимото на личността уважение следва да се оказва и след смъртта ѝ. Това означава, че всеки път при смърт на хоспитализиран пациент трябва да се оказва психологическа подкрепа на неговите близки и на специалистите, които са се грижили за него в края на живота му, а също така стриктно да се следват желанията и убежденията на покойника.

3.5 Необходимо е да се въведат някои други индивидуални права в рамките на инициатива за общественото здравеопазване, те изискват отговор от системата с нейната настояща организация.

3.5.1 *Право на достъп до здравни грижи за всички*, т.е. не само достъп до правата и социалната закрила, но и пряк достъп до всички услуги и здравни специалисти, без дискриминация въз основа на социалното или икономическо положение на лицето. Не става въпрос за отваряне на пазара на здравния сектор, а за проактивна политика в областта на общественото здравеопазване, като се има предвид, че конкретните форми, под които ще се упражнява това право, в различните страни силно се различават в зависимост от поетите отговорности и начините на финансиране, разработени в различните държави.

3.5.2 *Право на качествени грижи*: всяко лице, предвид здравословното си състояние, има право да получи най-подходящите грижи, най-доброто лечение и лекарства с най-добро съотношение между цена и ефикасност (насърчаване използването на генерични лекарства). Правото на качествени грижи включва също така правото на изследвания и на терапевтично образование, което изисква инвестиции на ресурси и финанси, а също и наличието на достатъчен брой квалифицирани специалисти.

3.5.3 *Право на профилактика и на безопасни грижи*: гражданите искат здравната система да бъде организирана за хората и в служба на хората. Те искат да разбират по-добре предлаганите им стратегии за лечение, да участват както в личната, така и в колективната профилактика, да следят за това решението, които се взимат в обществото, и свързаните с поведението и потреблението нагласи да не вредят на здравето.

#### 4. Препоръки за прилагане на правата на пациентите

4.1 Утвърждаването и прилагането на тези права поставят въпроси пред голям брой здравни специалисти, пациенти, лица, определящи здравната политика, сдружения на ползвателите. Необходимо е незабавно да се прекрати противопоставянето на правата на едните на задълженията на другите. Зачитането на правата на пациентите също така води до разпределяне и ново равновесие на задълженията на здравните специалисти и на техните отговорности.

4.1.1 Медицинското съсловие, след като вече не взема само решенията, от които зависи бъдещето на хората, не трябва следователно да поема цялата отговорност за тях.

4.2 За доброто на всички, колективна отговорност е да се помогне на специалистите да отговорят на следните очаквания:

— чрез включване в обучението им на етичните аспекти, зачитането на личността и нейните права, така че те да разберат свързаните с тях динамика, причини и последици, за да не възприемат зачитането на правата на пациентите като допълнително ограничение;

- чрез създаване на форуми за дискусии и срещи между здравните работници и между здравните специалисти и ползвателите;
- чрез създаване на нови начини за информиране на болните с участието на всички фактори в системата на здравеопазването;
- чрез разработване на нови педагогически методи за ползване на съгласие, водещо до терапевтичен съюз;
- чрез създаване и разпространяване на нови организационни и педагогически методи, които да сведат до минимум стреса, понасян от децата при тяхното медицинско лечение и по-специално по време на престоя им в болница;
- чрез създаване на комитети по клинична етика към здравните заведения, които ще дадат възможност да се оказва подкрепа на здравните специалисти и да се зачитат правата на болните;
- чрез включване на защитата и утвърждаването на правата на пациентите в етични и професионални кодекси;
- чрез мерки, насочени към това системата да стане по-разбираема за ползвателите, като се изтъкнат мястото и ролята на всички здравни специалисти;
- чрез създаването на нови колективни форми на практикуване, включващи лекарите и другите здравни специалисти:
  - групови практики, медицински здравни центрове;
  - съгласуваност между медицинските, медико-социалните и социалните специалисти;
- чрез преоценка на мястото на сдруженията на болни, ползватели, потребители, на семейните и гражданските сдружения:
  - интегриране на представителите на ползвателите в представителните инстанции;
  - признаване на ролята на някои сдружения за терапевтичното образование, профилактиката, информирането на болните и др.;
  - изграждане на сътрудничество между структурите на сдруженията и тези на професионалните сдружения и др.;
  - предоставяне на сдруженията на средствата, необходими за извършване на тяхната дейност и за изпълнение на представителната им роля (обучение, отпуск за представителни цели и др.);
- създаване в болничните структури на места с неутрална и приятна атмосфера, позволяваща на пациентите да поставят своите въпроси и с подкрепата на сдруженията на ползвателите да подготвят обмена на мнения със здравните специалисти;
- включване на сдруженията, на същото основание, както и здравните специалисти, в анализа на жалбите и в определянето на мерки за подобряване качеството на обслужването.

## 5. Заключение: към утвърждаване на колективните права

5.1 Ефективността на индивидуалните права ще зависи до голяма степен от бъдещите колективни действия в подкрепа на този подход, поради което е необходимо да се работи за въвеждане на здравна демокрация, предполагаща колективното участие на ползвателите и техните представители в различни места на системата.

5.2 Правата на пациента са израз на правата на човешката личност, но в никакъв случай не представляват отделна категория; те са израз на волята никой пациент да не бъде смятан за по-различен и преди всичко за изолиран от обществото.

5.2.1 Следва да се признае, че ползвателите на системата за здравни грижи изразяват все по-ясно своето отношение към условията на полагането на тези грижи въз основа на своя собствен опит, а също така и поради все по-голямата си информираност.

5.3 Следователно е уместно да се постави въпросът за мястото на пациента в една система на засягащи го решения, с оглед на прозрачността на процедурите и зачитането на личността.

5.4 Не става въпрос за предприемане на юридически иск на колективна защита на потребителите, а за признаването на факта, че пациентът е достатъчно зрял, за да участва във вземането на засягащите го решения на базата на зачитането на неговите права.

5.5 Става още по-належащо да се даде думата на потребителите и техните представители, тъй като проблемите на здравето навлизат в други сфери: начин на производство, начин на живот, условия на труд, опазване на околната среда и др. Това предполага взимане на обществени, икономически и етични решения, които излизат извън пределите на отговорността единствено на здравните специалисти.

Брюксел, 26 септември 2007 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

## Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Насърчаване на устойчива производителност на труда в Европа“

(2008/C 10/19)

На 16 февруари 2007 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността, да изготви становище относно *Насърчаване на устойчива производителност на труда в Европа*.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси, гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 17 юли 2007 г. (докладчик: г-жа Kurki).

На 438-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 септември 2007 г. (заседание от 26 септември), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище със 155 гласа „за“ и 9 гласа „въздържал се“.

### 1. Заключение и препоръки

1.1 Необходимо е традиционните фактори на икономическия растеж (увеличаването на работната сила, инвестирането в средства за производство, повишаване на образователното ниво) да бъдат допълнени от нови елементи, способни да генерират устойчив растеж. На първо място трябва да се засили ръстът на производителността спрямо сегашните нива. На второ място трябва да се намерят начини, чрез които поне да се спре спадът на предлагането на работна ръка. На трето място следва да се направи по-привлекателен светът на труда.

1.2 Комитетът смята, че Европейският съюз следва да подкрепя усилията на всички държави-членки и предприятия за увеличаване на устойчивата производителност, която е първостепенен елемент от Лисабонската стратегия. Трябва активно да се насърчава идеята, че качествените и социалните иновации на работното място имат много голямо въздействие върху успеха на предприятията. Комитетът предлага този аспект да бъде взет под внимание като част от оценката и реформата на насоките за икономическо развитие и заетост.

1.3 Комитетът би желал да поднови предложението си за създаване на европейски индекс на качеството на трудовия живот. Този индекс може да се основава на установени на базата на изследвания критерии за „добра работа“ и да се измерва и публикува редовно. Подобен индекс може да се използва за изясняване на промените и подобренията в качеството на трудовия живот на европейските граждани, както и за ефекта върху производителността. Същевременно той би могъл да служи като основа за нови инициативи, свързани с подобряването на качеството на трудовия живот.

1.4 Разработването на европейски индекс на качеството на труда изисква създаването на широк форум. Богатият и разнообразен опит на Европейския икономически и социален комитет по отношение на свързаните с промените на работното място предизвикателства и начините да се отговори на тези предизвикателства представлява добра основа за създаването на подобен форум. Обсерваторията на пазара на труда би могла също да проучи този въпрос в рамките на възможностите на работната си програма.

1.5 ЕИСК настоятелно призовава Комисията да поръча допълнителни проучвания относно взаимовръзката между качеството на трудовия живот и производителността на труда. Необходим е по-задълбочен анализ на факторите, които допринасят за устой-

чива производителност. В рамките на тази дейност различните институции на ЕС и държавите-членки биха могли да се възползват по-добре, отколкото досега, от изследванията и анализите на Европейската фондация за подобряване на условията на живот и труд (Дъблин) и Европейската агенция за безопасни и здравословни условия на труд (Билбао).

1.6 Комитетът смята, че би било полезно в общностните инициативи в областта на иновациите и обучението (например Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации, програмите, свързани със структурните фондове, Интегрираната програма за действие за учене през целия живот на ЕС) да се наблегне на иновациите на работното място и на новите видове професионални умения и ръководни практики. В тази връзка социалните партньори носят важна отговорност за подготвянето, осъществяването и оценката на проектите.

1.7 Комитетът предлага държавите-членки да осъществяват програми, насърчаващи качеството и производителността на труда като част от своите програми за заетост и политики за иновации. В редица държави-членки съществуват национални центрове по производителността и изследователски центрове по труда, които биха могли да участват в подобни инициативи. В това отношение социалните партньори имат ключова роля при планирането на проектите и практическото им осъществяване.

1.8 От първостепенно значение е дискусиите и конкретните инициативи за устойчива производителност да продължат в различните европейски форуми, в държавите-членки и в предприятията. Комитетът може да даде значителен принос към този процес, като представи позициите на гражданското общество по този въпрос, по-специално посредством становищата си относно икономическата политика и политиките по заетостта и иновациите.

### 2. Въведение

2.1 Устойчивият икономически растеж и високото равнище на заетост са от съществено значение за просперитета на Европа. Целта на Европейския съюз е да „съдейства за устойчивото развитие на Европа, основаващо се върху балансиран икономически растеж и стабилност на цените, силно конкурентна социална пазарна икономика, която има за цел пълна степен на заетост и социален прогрес и високо равнище на защита и подобряване на качеството на околната среда“<sup>(1)</sup>. Това може да бъде постигнато чрез увеличаване на ръста на производителността във

(<sup>1</sup>) Договор за създаване на Конституция за Европа, член I-3, параграф 3.

в всички сектори на икономиката <sup>(2)</sup>. Ръстът на производителността води до нарастване на благосъстоянието на населението, когато се основава на подобряване на качеството на професионалния живот и на увеличаване на броя на качествените работни места. Устойчивият растеж на производителността може да гарантира баланса на публичните финанси и устойчиво предоставяне на социални и здравни услуги на население, което застарява. Същевременно се създават нови качествени работни места. Ето защо устойчивият растеж на производителността подкрепя икономическите, социалните и екологичните цели на Лисабонската стратегия.

2.2 В следващия период производителността на труда в Европа постоянно нараства. Дори и в края на 60-те години производителността на труда за отработен час продължава да расте средногодишно с около 5 %. От 80-те години започва да намалява и в началото на новото хилядолетие годишният ръст достига вече само около 1-2 %. Редица фактори, оказващи различно влияние, могат да обяснят средните вариации на регистрираните в последните години стойности на производителността на труда в държавите-членки. Средният ръст на производителността в Европа се подобри с присъединяването на новите държави-членки, в които началното ниво на производителността беше по-ниско от преобладаващото в старите държави-членки. От 1995 г. обаче броят на работните места с ниска производителност на труда в цяла Европа се увеличава. Става въпрос за ниско платени работни места в сектора на услугите, които не изискват висока професионална квалификация, както и за много дейности, извършвани в рамките на нетипични трудови договори. Тази тенденция допринесе за забавянето на растежа на производителността на труда <sup>(3)</sup>.

2.3 Ръстът на производителността в промишлеността беше най-бърз в отраслите, в които технологиите са основен фактор. Делът на тези отрасли в общото производство е малък, което според Комитета, е симптоматичен признак за потенциални проблеми. Колкото по-голям е техният дял в добавената стойност, толкова повече те допринасят за общата производителност и растежа на реалните приходи в икономиката. Тези отрасли неизменно са лидери в иновациите и модернизацията и разпространението на нови технологии, включително и отвъд националните граници <sup>(4)</sup>.

2.4 Слабият ръст на производителността в секторите на частните и публичните услуги през последните години очевидно е сериозен проблем. Все пак не бива да се забравя, че в тези сектори е по-трудно, ако не и невъзможно, ръстът на производителността да се измерва със същите критерии както в производството. Въпреки нарастващото използване на различни иновации, като например ИКТ приложенията, в сектора на услугите това не е отчетено като ръст на производителността в свързаните с нея статистики. Иновациите в този сектор

обикновено се въвеждат по-скоро посредством придобита технология (ИКТ, организационни промени и човешки капитал), отколкото чрез преки разходи на предприятията, работещи в областта на услугите, за научноизследователска и развойна дейност <sup>(5)</sup>. Ето защо механичните изчисления при сравненията на производителността могат да доведат до погрешни изводи, ако не се отчита същинското естество на отделните сектори. Това се отнася и до публичните услуги, където при отчитането на целите, свързани с нарастването на производителността, трябва да се отчитат и общите цели на социалната и публичната политика, както и изискването за осигуряване на среда, която да благоприятства иновациите и ръста на производителността.

2.5 Подобряването на заетостта и нарастването на производителността не се изключват взаимно. Напротив, обединени, те подкрепят целите, залегнали в Лисабонската стратегия, които се отнасят до увеличаването на броя на по-качествените работни места. Според Международната организация на труда работните места с висока производителност на труда са в основата на достойния труд <sup>(6)</sup>. Устойчивият ръст на производителността и увеличаването на равнището на заетост допринасят по подходящ начин за намаляването на дела на недекларирания труд в икономиката.

2.6 Структурата на икономиките в ЕС е в процес на промяна и тенденцията сред производствените фактори е да се придава все по-голямо значение не толкова на физическия, колкото на човешкия капитал. Според Комисията търсенето на работна ръка в ЕС вече се е изместило от търсене на работна сила с традиционни умения в посока на търсене на висококвалифицирана работна сила. Това отразява по-скоро промените в съдържанието на самите работни места, отколкото промени в разпределението на работната сила по отрасли. Между 1995 г. и 2000 г. създадените работни места в бързо развиващи се, интензивно използващи знанието отрасли, представляват повече от две трети от всички нови високо- и средноквалифицирани работни места и много голяма част от новите работни места, изискващи ниска квалификация <sup>(7)</sup>. Секторът, свързан с услуги за предприятията, в частност, увеличи работната си ръка и в бъдеще ще играе ключова роля за създаването на нови работни места и компенсиране на намаляването на заетостта и оптимизирането на производството в производствените отрасли <sup>(8)</sup>.

2.7 За отделния индивид ръстът на производителността означава по-сигурни работни места, по-добри възможности за работниците да напредват в своята работа и да постигнат по-високо ниво на доходи. Това позволява да се повиши квалификацията на работниците и да се подобрява тяхната пригодност за работа в условията на променяща се среда.

2.8 За предприятията увеличаването на производителността е от решаващо значение — това е ключът за тяхната конкурентоспособност. Тъй като цените до голяма степен се определят от световните пазари и производителността не може да бъде увеличавана неограничено чрез традиционното инвестиране в

<sup>(2)</sup> Производителността може да се измерва на различни нива, например на ниво национална икономика (макроравнище), на секторно ниво (промишленост, ИКТ), на ниво предприятие/организация на работата/отдел, персонал/професионална група, индивидуална. Общата производителност представлява тази част от ръста на производителността, която не може да бъде обяснена с растежа на „традиционните“ производствени фактори (труд, капитал, суровини, енергия). Тя се явява като резултат от технологичното развитие, обучението на работниците, развитието на организацията или подобрението на ръководните и производствените методи.

<sup>(3)</sup> Доклад на Работната група на Комитета по заетостта „Enhancing higher productivity and more and better jobs, including for people at the margins of the labour market“ (Стимулиране на по-висока производителност, повече и по-добри работни места, включително и за маргинализираните на пазара на труда), EMCO/18/171006/EN-final, 2006 г.

URL: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/pdf/emco\\_workgroupprod06\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/emco_workgroupprod06_en.pdf)

<sup>(4)</sup> Съобщение от Комисията до Съвета и Европейския парламент: „Productivity — the key to competitiveness of European economies and enterprises“. COM (2002) final (Производителността — ключът към конкурентоспособността на европейските икономики и предприятия, COM (2002) окончателен).

<sup>(5)</sup> Виж по-горе.

<sup>(6)</sup> ILO World Employment Report (Доклад на Международното бюро по труда за заетостта в света) 2004-2005 г.: URL: <http://www.ilo.org/public/english/standards/norm/mlc2006/index.htm>.

<sup>(7)</sup> Съобщение от Комисията до Съвета и Европейския парламент: „Производителността — ключът към конкурентоспособността на европейските икономики и предприятия“, COM (2002) окончателен.

<sup>(8)</sup> Становище на ЕИСК от 13 септември 2006 г. относно „Services and European manufacturing industries: Interactions and impacts on employment, competitiveness and productivity“ (Услугите и европейските производствени отрасли: взаимодействия и последици за заетостта, конкурентоспособността и производителността), докладчик: г-н Calleja (ОВ С 318, 23.12.2006 г., стр. 26). URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:318:0026:0037:EN:PDF>

машини и оборудване, трябва да се използват други средства. За предприятията нарастването на производителността означава по-бавно увеличаване на разходите, подобряване на конкурентоспособността по отношение на цените и увеличаване на общия обем на средствата за работни заплати, увеличаване на сигурността на работните места (и следователно и на тяхната привлекателност), промяна на задачите и организацията на работа, постигане на по-висока добавена стойност за потребителите с по-малко средства, подобряване на рентабилността, възможност за растеж и оцеляване на пазара и полагане на основите за инвестиции и развиване на дейностите.

2.9 Икономическият растеж в Европа традиционно зависи от нарастването на работната сила, нивото на инвестиции в средствата за производство и повишаването на образователното ниво. Понастоящем този модел вече не функционира така както би следвало. Предлагането на работна сила вече не се увеличава, а по-скоро намалява. Предприятията не проявяват такава готовност да инвестират във физически капитал като в миналото. Трудът се променя от трудоемък към капиталоемък, а човешкият капитал придобива все по-голямо значение. Физическият нискоквалифициран труд все повече се измества от специализиран труд, изискващ специално обучение. Инвестирането единствено в основно обучение вече не води до такъв голям ръст на производителността като преди.

2.10 Икономическият растеж в някои държави-членки беше стимулиран също и от данъчните мерки (например, намаляване на корпоративния данък и данъчното облагане на заплатите) и доведе до увеличаване на индивидуалното потребление (например политиката по отношение на лихвените проценти, данъчното облагане). Независимо от това, възможностите за използване на тези фактори на растежа са ограничени и те трябва да бъдат оценявани от гледна точка както на данъчната конкуренция, така и на поддържането на публичната инфраструктура.

2.11 Освен горепосочените фактори на растежа, е необходимо да се създадат нови елементи, генериращи растеж. Към материалните фактори за успех се добавят и нематериални, в частност способността на ръководителите да мотивират работниците и да използват техните умения.

2.11.1 На първо място, трябва да се засили ръстът на производителността спрямо сегашните нива. Това изисква политики, които да създават среда, насърчаваща устойчив растеж за предприятията и иновациите и осигуряваща здравословна конкуренция. Това е единственият начин за увеличаване на общия размер на „икономическата торта“.

2.11.2 На второ място, трябва да се намерят начини, чрез които поне да се спре спадът на предлагането на работна ръка. Няколко държави-членки ще загубят около 15 % от работната си сила през следващите десет години. Трябва да се поддържа високо равнище на заетост посредством по-ефективни мерки по отношение на политиката в областта на работната сила, имиграцията и интеграцията на квалифицираните работници, мерки за съчетаване на професионалния и семейния живот и за равнопоставеност между половете, както и посредством реформа на пенсионните системи. Подобряването на качеството на професионалния живот, като например задържането на по-възрастните работници на работа и поддържането на тяхната мотивация са от ключово значение за отпадането на тяхното пенсиониране.

2.11.3 На трето място, следва да се направи по-привлекателен светът на труда. Значителен брой от заетите лица са във възрастовата група между 40 и 54 години, което представлява важно икономическо предизвикателство. Същевременно от първостепенно значение е да се предотврати преждевременното напускане на училище от младите хора и те да бъдат включени в трудовия живот. Трябва да се подобрият качеството на труда и наличието на квалифицирана работна ръка, така че да може да

се извлече по-голяма полза от новите технологии, иновациите и изследователската и развойната дейност.

2.12 Европейският съвет многократно подчерта необходимостта от инвестиции за подобряване на качеството на заетостта, <sup>(9)</sup> в частност посредством показатели за качество. По време на финландското председателство на ЕС беше започната дискусия за значението на производителността за Лисабонската стратегия. Финландия поиска от Европейския икономически и социален комитет да изготви становище относно „Качество на трудовия живот, производителност и заетост в контекста на глобализацията и демографските предизвикателства“ <sup>(10)</sup>. Комитетът прие становището си през м. септември 2006 г.

2.13 Германското председателство продължи дебата за качеството на трудовия живот. Темата за „добрата работа“ представлява конкретен израз на целта на Лисабонската стратегия за създаване на повече и по-качествени работни места <sup>(11)</sup>. На неформалната среща на министрите по заетостта и социалните въпроси в Берлин през м. януари 2007 г. Германия, Португалия и Словения наблегнаха съвместно в своите заключения на значението на насърчаването на „добрата работа“ <sup>(12)</sup>. В заключенията си Европейският съвет от 8 и 9 март 2007 г. подчерта значението на „добрата работа“ за стимулирането на заетостта в държавите-членки и за укрепването на европейския социален модел. За Съвета принципите, които са в основата на понятието за „добра работа“, са правата и участието на работниците, равните възможности, безопасността и опазването на здравето на работното място, както и организация на работата, която взема предвид нуждите на семейството <sup>(13)</sup>.

2.14 Програмите на европейско равнище по един или друг начин отчитат развитието на трудовия живот и възможностите, които предлагат работните места за справяне с предизвикателството, което представлява промяната. За съжаление, те

<sup>(9)</sup> Европейският съвет от Лисабон от 23 и 24 март 2000 г. постави общата цел за пълна заетост чрез създаването не само на повече, но и на по-качествени работни места. В заключенията на Съвета от Ница (2000 г.) се заяви необходимостта от насърчаване на качеството във всички области на социалната политика.

Съветът от Стокхолм посочи, че постигането отново на пълна заетост означава съсредоточаване на действията не само върху количествените, но върху качествените измерения на заетостта, и призова качеството на труда да бъде записано като обща цел в насоките по заетостта от 2002 г., както и да се изготвят прецизни количествени показатели в това отношение.

Европейският съвет от Лааен (2001 г.) изтъкна, че качеството на работните места е понятие с много измерения, както и че показателите, препоръчани от Комитета по заетостта, се основават на десет области, представени в Съобщението на Комисията, и призова за включването им в Европейската стратегия по заетостта от 2002 г. Съобщение от Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: „Подобряване на качеството на труда — преглед на постигнатия напредък“, COM(2003) 728 окончателен.

<sup>(10)</sup> Становище на Комитета, прието на 13 септември 2006 г. относно „Качество на трудовия живот, производителност и заетост в контекста на глобализацията и демографските предизвикателства“, докладчик: г-жа Ursula Engelen-Kefer (ОВ С 318, 23.12.2006 г., стр. 167). URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:318:0157:0162:EN:PDF>.

<sup>(11)</sup> Политически приоритети на федералното министерство на труда и социалните въпроси по време на германското председателство на Съвета на ЕС през първата половина на 2007 г. URL: [http://www.london.diplo.de/Vertretung/london/en/03/News\\_and\\_features/EU\\_Presidency/Political\\_priorities\\_FULL\\_DownloadDatei.property=Daten.pdf](http://www.london.diplo.de/Vertretung/london/en/03/News_and_features/EU_Presidency/Political_priorities_FULL_DownloadDatei.property=Daten.pdf).

<sup>(12)</sup> Заключения на председателствата, изготвени съвместно със следващите две председателства — Португалия и Словения. URL: [http://www.eu2007.de/en/News/Press\\_Releases/January/0119BMA1.html](http://www.eu2007.de/en/News/Press_Releases/January/0119BMA1.html).

<sup>(13)</sup> Европейски съвет от Брюксел, 8 и 9 март 2007 г., Заключения на председателството. Съвет на Европейския съюз. URL: [http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_applications/applications/newsroom/LoadDocument.asp?directory=en/ec/&filename=93140.pdf](http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/applications/newsroom/LoadDocument.asp?directory=en/ec/&filename=93140.pdf).

обикновено представят отделни предложения, а не централна отправна точка, която би могла да служи като насока за действие. Освен това координацията между програмите е лоша, така че всеки напредък или липсата на такъв в областта на устойчивата производителност остава незабелязан.

2.15 Основният въпрос е как да се увеличи ръстът на производителността на предприятията по начин, който да подкрепя индивидуалните и колективните ресурси на работниците, като същевременно им помага да запазят трудоспособността си и мотивираността си за работа, изправени пред променящите се условия.

### 3. Устойчивият растеж на производителността като фактор за успех

3.1 При анализа на производителността и заетостта е важно да се прави разграничение между въздействието в краткосрочен и дългосрочен план. В краткосрочен план може да съществува отрицателна взаимозависимост между растежа на производителността и заетостта. Преструктурирането на промишлеността като че ли води до увеличение на средния ръст на производителността на труда, но до по-ниско равнище на заетост (<sup>14</sup>). При тези обстоятелства е необходима значителна намеса от страна на политиката на пазара на труда, тъй като уменията на някои работници са остарели и те се превръщат в безработни. Необходими са нови форми на закрила срещу съкращенията и безработицата, така че уменията и знанията на възможно най-голяма част от работниците да могат да бъдат използвани по гъвкав начин. В становището си относно насоките за политиките по заетостта ЕИСК отправя няколко препоръки за засилването на ефективността на политическите мерки (<sup>15</sup>).

3.2 В дългосрочен план нарастването на производителността на труда може да доведе до повишаване на равнището на заетостта. В частност, комбинираното въздействие на технологиите и някои компоненти на качеството на труда генерират растеж, което води до увеличаване на работните места и повишаване на равнището на заетостта. Това обаче не става автоматично, а зависи по-скоро от способността на промишлеността да увеличи растежа с интензивно използване на работна ръка и да стимулира дългосрочния ръст на производителността, което е свързано както с качеството на труда, така и с удовлетворението от работата (<sup>16</sup>).

3.3 Съществуват много начини, по които предприятията могат да повишават своята производителност. В частност някои предприятия, чиито акции се търгуват на борсата, оценяват конкурентоспособността в краткосрочен план въз основа на тримесечните приходи и разходи. Логиката на „бързите печалби“ може да бъде лесно разпозната на работното място по липсата на инвестиции в производството и на внимание спрямо уменията и способностите на персонала. В някои случаи предприятията не разполагат с финансови средства за тази цел. Освен това заплатите и условията за работа често отговарят само на минималните изисквания, което може да има сериозни социални последици в дългосрочен план. Този подход представлява опас-

ност за общата конкурентоспособност на Европа. Европа не може да се пребори с конкурентите си посредством комбинация от нископроизводителен труд, лоши условия на труд и ниски заплати.

3.4 Обикновено ефективността на производствените мощности се подобрява с модернизирани условия на производство и чрез развиване на организации на производство, които по-добре отговарят на търсенето. Инвестира се в машини и оборудване. В резултат се повишава нивото на производителността като цяло. Производителността може да бъде повишавана постепенно чрез рационализиране и оптимизиране на технологиите и чрез разработване на продукти и услуги посредством прилагането на по-интелигентни методи на производство. Това обаче не е достатъчно, ако липсва истинско сътрудничество на работното място, ако работниците не са мотивирани да работят или ако работната среда се характеризира със слабости, които затрудняват трудовата дейност.

3.5 Поддържането на икономическия растеж изисква подълбоки, структурни реформи. Производителността може да бъде увеличена бързо чрез скокообразна стратегическа промяна, при която предприятието реорганизира напълно начина си на функциониране и по този начин поема по нов път на растеж. В този случай работните места, изискващи остарели умения, неизбежно се закриват, но същевременно се откриват нови, които често са по-качествени. Предприятията, които се обновяват, създават нови продукти и нови вериги за добавена стойност. Ключови фактори в този процес са скоростта, иновативността, способността за промяна и участието на персонала в този процес. Комитетът и Консултативната комисия по индустриалните промени (ССМІ) активно участват в анализа на структурните промени, създаването на иновации и използването на технологии (<sup>17</sup>). Комитетът подчерта значението на вътрешната функционална гъвкавост за насърчването на иновационния процес (<sup>18</sup>).

3.6 Интересно е да се разгледа производителността като част от резултатите на предприятието. Резултатите могат да включват външни и вътрешни аспекти. Външните резултати показват способността на предприятието да се справя в обкръжаващата го среда. Въпреки това, производителността се вижда най-ясно като вътрешна характеристика на предприятието и дори като характеристика, която се свързва с конкретен индивид, машинна или производствена единица (<sup>19</sup>).

(<sup>17</sup>) Становище на ЕИСК от 25 септември 2003 г. относно „Индустриалните промени: ситуация и перспективи“, докладчик: г-н Van Iersel, съ-докладчик: г-н Varea Nieto (ОВ С 10, 14.1.2004 г., стр. 105).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:010:0105:0113:EN:PDF>

Становище на ЕИСК от 29 септември 2005 г. относно „Социалният диалог и участието на работниците и служителите, ключови елементи за прогнозиране и управление на индустриалните промени“, докладчик: г-н Zöhner (ОВ С 24, 31.1.2006 г., стр. 90).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:024:0090:0094:EN:PDF>

Становище на ЕИСК от 14 декември 2005 г. относно Съобщение на Комисията: „Преструктуриране и заетост — прогнозиране и — придружаване на преструктурирането с цел развиване на заетостта: ролята на Европейския съюз“, докладчик: г-н Zöhner, съ-докладчик: г-н Soury-Lavergne (ОВ С 65, 17.3.2006 г., стр. 58).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:065:0058:0062:EN:PDF>

Становище на ЕИСК от 14 септември 2006 г. относно „Устойчивото развитие като двигател на индустриалните промени“, докладчик: г-н Siecker, съ-докладчик: г-н Činčera (ОВ С 318, 23.12.2006 г., стр. 1).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:318:0001:0011:EN:PDF>

(<sup>18</sup>) Становище на ЕИСК от 11 юли 2007 г.: „Гъвкавост и сигурност (измерение на вътрешната гъвкавост — колективното договаряне и ролята на социалния диалог като механизъм за регулиране и реформиране на пазарите на труда)“, докладчик: г-н Janson. [http://eescopinions.eesc.europa.eu/viewdoc.aspx?doc=//esp/pub1/esp\\_public/ces/soc/soc272/fi/ces999-2007\\_ac\\_fi.doc](http://eescopinions.eesc.europa.eu/viewdoc.aspx?doc=//esp/pub1/esp_public/ces/soc/soc272/fi/ces999-2007_ac_fi.doc)

(<sup>19</sup>) Rantanen, Hannu. Tuottavuus suorituskyvyn analysoinnin kentässä. Технолооген университет Лappeenranta, Отдел в Lahti, 2005 г.

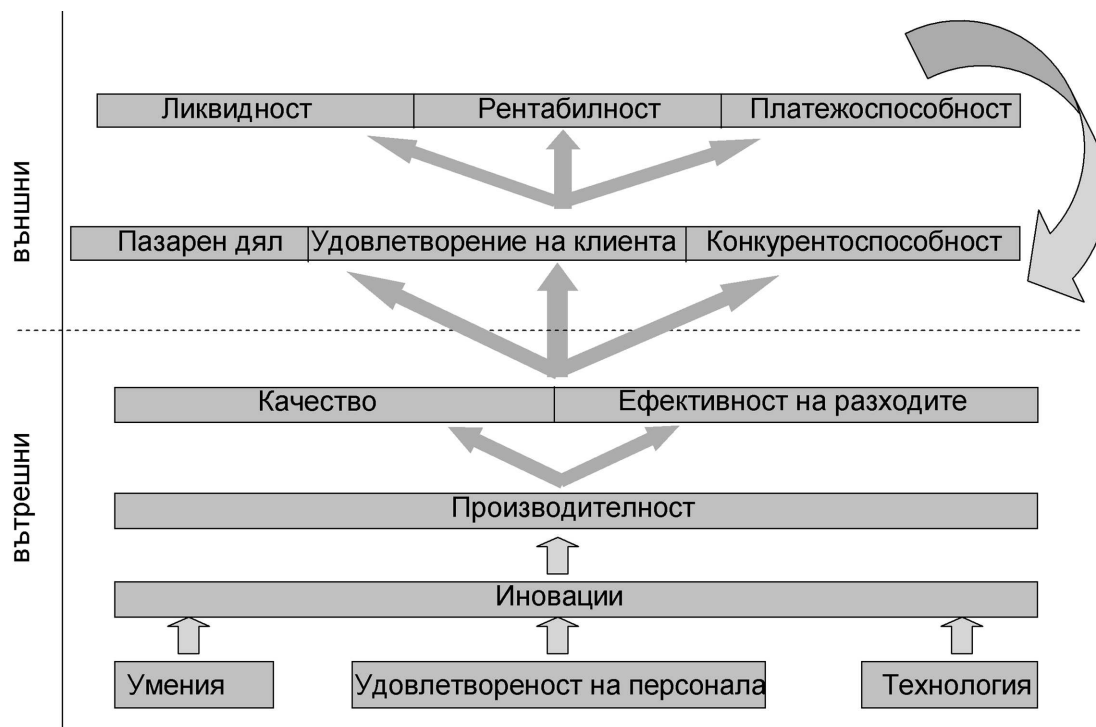
(<sup>14</sup>) Доклад на Работната група на Комитета по заетостта относно „Enhancing higher productivity and more and better jobs, including for people at the margins of the labour market“ (Стимулиране на висока производителност, повече и по-добри работни места, включително и за маргинализираните на пазара на труда), ЕМСО/18/171006/EN-final, 2006 г.

(<sup>15</sup>) Становище на ЕИСК от 25 април 2007 г. относно Предложение за Решение на Съвета относно насоки за политиките по заетостта на държавите-членки, докладчик: г-жа O'Neill [http://eescopinions.eesc.europa.eu/viewdoc.aspx?doc=//esp/pub1/esp\\_public/ces/soc/soc264/bg/ces608-2007\\_ac\\_bg.doc](http://eescopinions.eesc.europa.eu/viewdoc.aspx?doc=//esp/pub1/esp_public/ces/soc/soc264/bg/ces608-2007_ac_bg.doc)

(<sup>16</sup>) Виж по-горе.

3.7 Вътрешните аспекти на резултатите на предприятието са иновацията и производителността, необходими предпоставки за които са уменията и ноу-хаут, удовлетвореността на персонала и положителната нагласа към промените, както и технологиите. С тях са свързани качеството и ефективността на разходите. Външните аспекти са конкурентоспособността, удовлетворението на клиентите и пазарният дял, от които зависят ликвидността, рентабилността и платежоспособността (виж Схема 1).

Схема 1: Аспекти на резултатите на предприятието и взаимодействия между тях



3.8 Различните аспекти на резултатите се влияят едни от други по спиралообразен начин. Например увеличаването на производителността води до по-ниски разходи за единица продукция, в резултат на което се подобрява конкурентоспособността на дружеството. Подобрената рентабилност на свой ред означава, че предприятието постига успех на пазара и това води до допълнително увеличаване на рентабилността. В резултат на това предприятието натрупва богатство, което може да бъде изразходвано за обучение, средства за производство и инструменти в помощ на ръководството, т.е. за подобряване на предпоставките за повишаване на производителността. Това може да бъде наречено възходяща спирала на производителността. Аналогично, възможно е да се опише процесът, който води до низходяща спирала на производителността.

3.9 Следователно устойчивата производителност представлява по-широко понятие, което не се ограничава просто до измерване или само до анализиране на производителността на труда. На ниво предприятие производителността е показател за това, доколко успешно предприятието успява да съчетае различните производствени фактори, за да подобри ефективността си и да повиши конкурентоспособността си на пазара. Устойчивата производителност обхваща не само физическата работна среда, но също и психосоциалната работна среда, която е източник на ефективност, креативност и иновативност <sup>(20)</sup>.

3.10 Иновативността на предприятието и на неговия персонал намира отражение в способността за разработване и обновяване на концепциите относно продуктите и услугите, така че те да създават добавена стойност за потребителите. Иновативността представлява също и способността за непрекъснато подобряване на процесите, свързани с функционирането, производството и дистрибуцията, съвместно с персонала и партньорите.

Следователно иновацията може да бъде инструмент, част от оборудването, машина, съчетание от тях, модел за услуги, нов начин за извършване на стара задача или различно решение на проблемите. Способността за промяна е ключов елемент за производителността.

3.11 Въз основа на способността им за иновации предприятията могат да бъдат класифицирани в различни категории, в зависимост от степента им на развитие. Те могат съзнателно да развиват способността си за иновации и да се придвижват от едно ниво на друго чрез учене. Колкото по-усъвършенствани са практиките, прилагани от едно предприятие в иновационната му дейност, толкова по-добра е неговата способност за внедряване на иновации <sup>(21)</sup>.

<sup>(21)</sup> Bessant, John (2003 г.): High-Involvement Innovation [„Иновации с висока степен на ангажираност“] (превод на фински Tuomo Alasoini). Способността за иновации има осем измерения:

- в предприятието съществува разбиране за стратегическото значение на иновационната дейност, което ангажира хората и се основава на малки стъпки (*understanding*)
- в предприятието има процедура, която позволява на хората да участват в дейностите, свързани с иновациите (*getting the habit*)
- иновационните дейности на предприятието отговарят на стратегическите му цели (*focusing*)
- ръководството на предприятието осигурява подходящи насоки и подкрепа за иновационната дейност на предприятието (*leading*)
- структурите, практиките и процесите в предприятието са установени по начин, който позволява възможно най-добро взаимодействие между тях и иновационната дейност и ценностите, които я ръководят (*aligning*)
- съществува мрежови подход между отделите вътре в и извън предприятието при решаване на проблеми (*shared problem-solving*)
- подобрената ефективност вследствие на иновациите постоянно се наблюдава, оценява и развива (*continuous improvement of the system*)
- предприятието е способно да се учи непрекъснато и обстойно от опита си (*the learning organisation*)

<sup>(20)</sup> Проф. Mika Hannula, Технологичен университет Tampere, лекция, 29 януари 2004 г.

3.12 Повишаването на устойчивата производителност означава, че предприятията и дружествата се подготвят за бъдещи рискове, като прилагат изпреварващ подход по отношение на промените и се адаптират към тях бързо и гъвкаво. В тези предприятия всички са ангажирани с непрекъснатото усъвършенстване на уменията и ноу-хаута, полага се грижа за благосъстоянието на персонала и служителите участват активно във вземането на решенията, особено на такива, които засягат тяхната работа. Работниците са готови и склонни да дадат своя принос и да предоставят уменията си за по-нататъшния успех на предприятието. Отношението на ръководството към персонала се основава на взаимно признаване и сътрудничество, а не на доминираща позиция. Ръководителите са способни да работят в партньорство с потребителите, бизнес мрежите в сектора, в който работи предприятието, и изследователските центрове.

3.13 По отношение на бъдещето от ключово значение за растежа и насърчаването на производителността е способността на работните места да разработят и приложат иновационни технологии, както и бизнес ориентираните, организационни и други социални иновации в трудовия живот, които да ги допълват. Постигнатият по този начин растеж на производителността е устойчив. Той влияе на икономическия растеж по два начина: чрез подобряване на производителността на работните места/предприятията в дългосрочен план и чрез насърчаване на предлагането на работна ръка, тъй като възможностите и желанието на работниците да останат по-дълго на тази работа се увеличават.

#### 4. Устойчива производителност в професионалния живот

4.1 Проучване на Европейската агенция за безопасни и здравословни условия на труд<sup>(22)</sup> разглежда връзката между качеството на работната среда и производителността. Важен извод на проучването е, че в съвременните условия на засилена конкуренция, успехът на едно предприятие не може да бъде измърван само с бизнес показатели.

4.2 Според проучването удовлетвореността на потребителите, оптимизирането на отношенията в предприятието, способността за иновации и гъвкавите организационни структури са фактори, които придобиват все по-голямо значение. Изводите на проучването показват, че съществува тясна връзка между добрите условия на труд и икономическите резултати на предприятието. Качеството на работната среда оказва силно влияние върху производителността и рентабилността.

4.3 Растежът на производителността в Европа през последните години по никакъв начин не може да се опише като очевидно устойчив по отношение на качеството. Знанията и практическите процедури, прилагани в предприятията за подобряване на качеството на работната среда и за идентифициране на положителните им ефекти, са все още твърде ограничени. Според едно проучване на Европейската фондация за подобряване на условията на живот и труд като цяло няма съществени промени в качеството на труда в една или друга посока<sup>(23)</sup>. Анализи и

сравнения на условията в държавите-членки показват, че удовлетворението от работата е свързано със сигурността на работата, с положителната работна атмосфера и добрите възможности за учене и израстване в професионално отношение. Работата се променя сама по себе си по-бързо от очакваното, като започва да се основава все повече на знания и технологии и се ориентира все по-силно към потребителите.

4.4 Горепосоченото проучване показва, че е постигнат много малък напредък по отношение на съчетаването на професионалния и семейния живот. Гъвкавото работно време, приспособено към нуждите на отделните хора, не е широко разпространено. Въпреки че професионалното здраве на работниците в Европа се е подобрило, 35 % от всички работници все още смятат, че тяхното здраве и безопасност са изложени на риск поради работата, която вършат. Интензивността на труда се увеличава, а също и броят на работещите с висока скорост и кратки срокове. Въпреки че професионалната дейност изисква автономност, нивата на автономност не се повишават. Повечето работници смятат работата си за интересна и чувстват, че тя предлага нови предизвикателства. Достъпът до обучение на работното място не се е подобрил. Достъпът е особено труден за по-възрастните и по-ниско квалифицирани работници. Една от най-важните промени, настъпили на работното място, е нарастващото използване на информационните технологии<sup>(24)</sup>.

4.5 За в бъдеще недостигът на работна ръка би могъл да ограничи възможността за нарастването на производителността. Въпреки това е полезно да се има предвид, че работните места на бъдещето и уменията, които те ще изискват, ще се различават от настоящите. Освен това новите начини на организация и по-ефективното прилагане на технологиите ще намалят необходимата работна ръка. Много предприятия работят в мрежа на европейско равнище и мобилността на работниците между отделните държави-членки се увеличава. Ето защо Комитетът предлага въпреки различията в образователните системи държавите-членки да гледат на себе си като на част от европейско „пространство за обучение“ и да отчетат съществуването на европейско измерение на развитието на трудовия живот<sup>(25)</sup>.

4.6 Следователно е необходимо да се проучи по-внимателно какви умения и знания ще бъдат необходими за трудовия живот за в бъдеще, по отношение на работните места както в частния, така и в публичния сектор и как качеството на трудовия живот и свързаните с производителността аспекти биха могли да бъдат включени в образованието и обучението. Структурите, свързани с образователните степени и квалификациите, съдържанието на учебните програми и методите на преподаване и целите на ученето през целия живот следва да се планират и осъществяват на тази основа. Важно е да се гарантира финансовата възможност за участие в образование и обучение. Социалните партньори имат първостепенна роля при обсъждането на тези въпроси и свързаните с тях мерки за приложение. Европейските социални партньори са поставили добри основи с оценката на основните характеристики на ученето през целия живот и националните практики<sup>(26)</sup>.

<sup>(22)</sup> European Agency for Safety and Health at Work: Quality of the Working Environment and Productivity — Working Paper (Европейска агенция за безопасни и здравословни условия на труд, „Качество на работната среда и производителност“, работен документ, 2004 г.).  
URL: [http://osha.eu.int/publications/reports/211/quality\\_productivity\\_en.pdf](http://osha.eu.int/publications/reports/211/quality_productivity_en.pdf).

<sup>(23)</sup> European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: Fourth European Working Conditions Survey (Европейска фондация за подобряване на условията на живот и труд: „Четвърто проучване на условията на труд в Европа“, 2005 г.).  
URL: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0698.htm>

<sup>(24)</sup> Виж по-горе.

<sup>(25)</sup> Становище на ЕИСК от 28 октомври 2004 г. относно „Обучение и производителност“, докладчик: г-н Koryfidis (ОВ С 120, 20.5.2005 г., стр. 64).  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:120:0064:0075:EN:PDF>

<sup>(26)</sup> Framework of actions for the lifelong development of competencies and qualifications, Evaluation report 2006/ETUC, UNICE, CEEP (Рамка за действия за развитието на уменията и квалификациите през целия живот, Доклад за оценка, 2006 г./Европейска конфедерация на професиите, Съюз на индустриалците към Европейската общност, Европейски център за предприемачеството и държавно участие).



4.7 Съществува недостиг на умения в области, в които уменията не могат да бъдат измервани. Освен основните умения, ключовите умения на работно място на бъдещето ще бъдат, например, интерактивните умения, самоуправлението, способността за учене и придобиване на нови знания, извличането на същността от комплексния поток информация и уменията, необходими за работа на мултикултурни работни среди и мрежи. В такава среда младите, които напускат преждевременно училище или разполагат с недостатъчно знания, представляват особено предизвикателство.

4.8 По отношение на управлението на предприятията недостиг на умения има най-вече при уменията, свързани със стратегическия бизнес и управлението на иновациите. Управлението на човешките ресурси следва да се разглежда като стратегически аспект на управлението. Тези умения биха могли да действат като нов вид стимул за икономическия растеж.

## 5. Развиване на устойчивата производителност

### 5.1 Политически и практически мерки

5.1.1 От потенциала за успех, който предлага устойчивият растеж на производителността, могат да се възползват малките и средни предприятия, както и големите предприятия и техните мрежи от подизпълнители. От това могат да извлекат полза и организации, работещи в сферата на услугите в публичния и третия сектор, които се нуждаят и желаят да постигнат повишаване на производителността по устойчив и качествен начин и да гарантират, че ще продължат да разполагат с висококачествена и професионална работна сила.

5.1.2 Устойчивият растеж на производителността може да бъде насърчен с политически мерки, насочени към цялото общество, предприятията, публичните организации, както и към работните места и отделните хора. Поради широката им обхват социалните промени, отнасящи се до обучението, професионалните отношения, мерките за съчетаване на професионалния и семейния живот, здравословните и безопасни условия на труд, професионалното здраве, професионалното обучение, професионалната преквалификация, пенсионните обезщетения или възможностите за пенсиониране са от значение в дългосрочен план. Добрите проекти могат да бъдат стимулирани с помощта на законодателството. И напротив, подобренията, свързани с благосъстоянието на работниците на работното място, на равнището на отделния индивид, оказват бързо въздействие, но са недостатъчни сами по себе си и цялостното им въздействие на работното място може да се окаже твърде ограничено.

5.1.3 Устойчивият растеж на производителността може да бъде стимулиран най-добре чрез насърчаване на практики и процедури на предприятията и работните места, които да подкрепят и укрепват индивидуалните ресурси на работниците, ресурсите на работното място и уменията за иновации. Социалните партньори имат специална роля в това отношение.

5.1.3.1 На европейско равнище социалните партньори се споразумяха в новата си работна програма за 2006-2008 г. да направят съвместен анализ на ключовите предизвикателства, пред които са изправени европейските пазари на труда, в частност насърчаването на ученето през целия живот, конкурентоспособността и иновациите<sup>(27)</sup>. На национално ниво, например, централните организации на финландските социални партньори създадоха Кръгла маса за производителността в началото на

2007 г., с цел да насърчат производителността, качеството на трудовия живот и сътрудничеството в областта на производителността. Членовете на кръглата маса са представители на най-висшите изпълнителни органи на всички централни организации на работодателите и служителите и работниците. В някои държави-членки социалните партньори играят активна роля и в националните програми за развитие на предприятията. Във всички държави-членки могат да се намерят добри проучвания на отделни случаи<sup>(28)</sup>.

5.1.4 В някои случаи необходимостта от иновации беше породена от законодателни промени, свързани с опазването на околната среда. Например забраната за използването на азбест ускори необходимостта от разработване на заместващи технологии, по-строгите разпоредби относно шума дадоха тласък на развитието на технически съоръжения с ниски шумови емисии, нуждите от енергийни технологии доведоха до въвеждането на нови съоръжения, а необходимостта от изолация в строителството до разработването на нови материали. Тези разпоредби подкрепиха усилията на предприятията и насърчиха иновациите.

5.1.5 Държавите-членки са приели различни икономически инструменти, създадени за подобряването на условията на труд или за подкрепа на предприятията, инвестиращи в иновационни модели на организацията на работа. Сред използваните инструменти са публичните помощи и субсидии и финансирането (банкови заеми при изгодни условия). Като примери могат да бъдат приведени Националната стратегия по заетостта на Ирландия, предприетата от Германия инициатива за ново качество на труда (INQA) и Стратегията за развитие в професионалния живот във Финландия, при всички от които държавните инициативи и публичното финансиране играят централна роля<sup>(29)</sup>. Голямото предимство на такива програми е, че работата по разработването се извършва на работното място. От важно значение за успеха на програмите е на политическо равнище да се поеме сериозен ангажимент към тях, а работниците да са мотивирани да участват в проекти за разработване.

### 5.2 Европейски индекс на качеството на труда

5.2.1 За да може Европа да отговори на предизвикателствата на глобализацията и да осъществи целите на Лисабонската стратегия, е важно да се проследява подобренieto на качеството на труда в държавите-членки и на европейско ниво и тяхната връзка с ръста на производителността. Поради тази причина ЕИСК беше заявил, че за тази цел смята за необходимо да бъде създаден европейски индекс за качеството на труда. Индексът може да бъде разработен, като се приложат различни критерии за „добра работа“ въз основа на съответните проучвания и да бъде редовно компилиран и публикуван<sup>(30)</sup>. Подобен индекс би спомогнал за по-доброто представяне на промените и постигнатия напредък, както и за техните отражения върху производителността и същевременно би могъл да служи като основа за нови инициативи за подобряване на качеството на трудовия живот. Понастоящем качеството на труда и производителността се анализират по много различни начини и различни организации разработват собствени показатели независимо едни от други. В новия европейски индекс биха могли да се включат елементи от тези показатели.

<sup>(27)</sup> Work programme of the European Social Partners 2006-2008 (Работна програма на Европейските социални партньори за 2006-2008 г.)  
URL: [http://www.etuc.org/IMG/pdf/Depliant\\_EN\\_HD2006-2008.pdf](http://www.etuc.org/IMG/pdf/Depliant_EN_HD2006-2008.pdf).

<sup>(28)</sup> Например по време на изслушването, организирано от проучвателната група на 10 май 2007 г. г-н Santo Portera, финансов директор на малтийското дружество STMicroelectronics обясни как дружеството се справило успешно с предизвикателствата на глобализацията, като е наблегнало на високите етични стандарти в своите дейности, чрез осигуряване и подобряване на уменията на персонала, на благосъстоянието на работното място и организацията на работата и чрез насърчаване на иновациите.

<sup>(29)</sup> Ирландия: [www.workplacestrategy.ie](http://www.workplacestrategy.ie), Cathal O'Reagan, изслушване, състояло се на 10 май 2007 г.  
<http://inqa.de>, Kai Schäfer, представител на германското правителство и председателство, изслушване, състояло се на 10 май 2007 г.  
[http://www.mol.fi/mol/en/01\\_ministry/05\\_tykes/index.jsp](http://www.mol.fi/mol/en/01_ministry/05_tykes/index.jsp).

<sup>(30)</sup> Виж бележка № 10.

5.2.1.1 В съответствие с Решение на Съвета, през 2003 г. беше направена оценка на постигнатия от държавите-членки напредък, като бяха използвани серия от показатели, отразяващи десет измерения на качеството на труда. Въпреки че е постигнат известен напредък, се оказва, че има място за значително подобрене. Особено разочароващи се оказаха резултатите по отношение на тенденцията, свързана с ръста на производителността. Беше направен изводът, че съществува необходимост от по-решителна политика, по-специално що се отнася до насърчването на инвестициите на предприятията в обучение и подкрепата на работоспособността на застаряващата работна сила <sup>(31)</sup>.

5.2.1.2 Според Европейската фондация за подобряването на условията на живот и труд (Дъблинската фондация) иновационните предприятия и работните места се характеризират със свобода за придобиване на знания и умения и чувство за автономност на работното място, колективен труд, възможност за последователна смяна на ротационен принцип при изпълнението на задачите и поливалентни умения. Следователно от първостепенно значение е да се засилят уменията на работниците и служителите и да им се даде възможност за активно участие в развитието на производствения процес. Освен това през пролетта на 2007 г. Дъблинската фондация започна ново мащабно проучване относно връзките между иновациите, производителността и заетостта, което ще продължи три години. Първата фаза ще обхване преглед на съществуващите проучвания по тази тема, за да се подготви добавянето на аспекти, свързани с производителността и икономическите постижения към Проучването на Европейските дружества, което ще бъде осъществено от Фондацията през 2008 г. Фондацията участва също така активно в разработването на нов индекс на качеството на труда <sup>(32)</sup>.

5.2.1.3 Проучвания относно значението на качеството на труда за производителността, направени от Европейската агенция за здравословни и безопасни условия на труд, показват ясно, че

съществува тясна връзка между качеството на работната среда, производителността и икономическите резултати. Заключение на Агенцията е, че ако не се направи подробен анализ на място на рисковете, свързани с безопасните и здравословни условия на труд, или не се предприеме нищо по отношение на рисковете, е невъзможно да се постигнат целите, свързани с производителността <sup>(33)</sup>. Провежданата тази година европейска разяснителна кампания е посветена на темата за превенцията на мускулно-скелетните дисфункции (МСД). Същевременно ще бъдат показвани и примери за добри практики при интеграцията на хора, засегнати от МСД. Наред с това вече тече подготовката за Европейската седмица 2008, посветена на оценката на рисковете, свързани с работното място.

5.2.1.4 Програмата за развитие на трудовия живот, стартирана от германското председателство, включва изследователски проект за по-точното определяне на понятието „добра работа“. Тази програма също включва индекс на качеството на работните места, разработен от Германската федерация на профсъюзите (DGB). Този индекс се основава на оценките на самите работници, при които те трябва да определят професионалната си дейност въз основа на 15 критерии. Предвижда се разработването на годишен индекс и първите резултати ще бъдат на разположение през есента на 2007 г. <sup>(34)</sup>

5.2.2. Разработването на европейски индекс за качеството на труда изисква създаването на широк форум. Богатият и разнообразен опит на Европейския икономически и социален комитет по отношение на свързаните с промените на работното място предизвикателства и начините да се отговори на тези предизвикателства представлява добра основа за създаването на подобен форум. Обсерваторията на пазара на труда би могла също да проучи този въпрос в рамките на възможностите на работната си програма.

Брюксел, 26 септември 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(31)</sup> Съобщение от Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: „Подобряване на качеството на труда — преглед на постигнатия напредък“, COM(2003) 728 окончателен.

<sup>(32)</sup> [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu); Radosław Owczarzak, Европейска обсерватория за наблюдение на промените (EMCC), изслушване, състояло се на 10 май 2007 г.

<sup>(33)</sup> [www.osha.europa.eu](http://www.osha.europa.eu); Brenda O'Brien, изслушване, състояло се на 10 май 2007 г.

<sup>(34)</sup> <http://inqa.de>; Kai Schäfer, представител на германското правителство и председателство, изслушване, състояло се на 10 май 2007 г.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Хармонизирани индикатори за уврежданията като инструмент за мониторинг на европейските политики“**

(2008/C 10/20)

Европейският икономически и социален комитет получи писмо на 13 февруари 2007 г. от бъдещото португалско председателство, с което бе поискано неговото становище относно *Хармонизирани индикатори за уврежданията като инструмент за мониторинг на европейските политики*.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 17 юли 2007 г. (докладчик: г-н Joost.)

На 438-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 септември 2007 г. (заседание от 26 септември), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 160 гласа „за“ и 6 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК счита, че приемането на пътна карта, подобна на приетата в сферата на равнопоставеността между мъже и жени, заедно с разработването на набор от индикатори и количествени цели, които да бъдат поставени пред държавите-членки в редица предварително съгласувани приоритетни области, е правилният подход за действие и постигане на напредък по реализиране на равните възможности за хората с увреждания.

1.2 ЕИСК настоятелно приканва Комисията и държавите-членки да се съсредоточат върху събирането на надеждни и съгласувани индикатори, както и върху определянето на количествени цели по всяка от статистическите области и установените цели на политиките, които всяка държава-членка следва да постигне в определен срок. Предходните статистически опити, споменати по-горе в настоящия документ, не са одобрени на ниво ЕС и не са постоянен индикатор, който може да бъде редовно измерван, например в рамките на индикаторите за социално включване. Това одобрение и систематично измерване са необходими за всяка съгласувана политика.

1.3 ЕИСК призовава Групата на високо ниво по въпросите на уврежданията да приеме списък с приоритети за събиране на данни, въз основа на базисни индикатори, които вече съществуват в списъка на Италианския статистически институт (ISTAT) <sup>(1)</sup>, който следва да бъде актуализиран.

1.4 Държавите-членки следва да продължат усилията си за събиране на данни за уврежданията на базата на проучвания, които да бъдат провеждани редовно, например на всеки две години. Дейността по изготвяне на определеното на международно ниво с Вашингтонската група трябва да продължи.

1.5 Проучването на работната сила на ЕС следва да прави поредовна оценка на постигнатия напредък. Комитетите за социална защита и заетост в бъдеще биха могли да включат набор от индикатори, които да бъдат анализирани систематично, вместо да се провеждат независими еднократни инициативи.

1.6 Ето защо, ЕИСК настоятелно приканва ЕК да включи в проучванията на Евростат съгласуван модул за увреждания,

включващ гореспомнатите елементи, с редовни доклади, които да позволят цялостна оценка на политиките, както и определяне на приоритетите.

1.7 Организациите на хората с увреждания в държавите-членки следва да бъдат привлечени към работата по определяне на индикаторите, на които се дава приоритетно значение в държавите-членки. Одобрението на хармонизираните индикатори и събирането на данни ще позволят обмен на добри практики между държавите-членки, тъй като може да бъде измерена ефективността на използваните инициативи.

## 2. Въведение

2.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства искането на португалското председателство за изготвяне на становище относно *Хармонизирани индикатори за уврежданията*. Португалското председателство е решено да даде своя принос, за да може Европейският съюз да получава достоверни и сравними данни, позволяващи да се направи оценка на процеса на включване на хората с увреждания.

2.2 Хората с увреждания представляват над 15 % от общото население — и техният брой се увеличава вследствие на застаряването на населението. Това означава, че в разширения ЕС живеят над 50 милиона лица с увреждания <sup>(2)</sup>. Проучването „Статистическите данни за доходите и условията на живот“ (SILC) от 2005 г. не взема под внимание децата с увреждания, възрастните хора или хората с увреждания, живеещи в социални заведения.

2.3 За да могат социалните права, включително свободното движение на лица, които са признати в договорите и в Европейската харта на основните права, да се превърнат в реалност за хората с увреждания, трябва да се направи оценка и сравнение на политиките и положението на тези хора спрямо обща основа във всички държави-членки. Това е първата стъпка към разработване и изпълнение на политики, които да позволят на хората с увреждания да се ползват със същите права, както и хората без увреждания.

<sup>(1)</sup> ISTAT — Национален статистически институт — Италия, проект „Индикатори за интеграция на хората с увреждания в обществения живот“, окончателен доклад, м. юни 2001 г., публикуван от Евростат.

<sup>(2)</sup> Според проучването „Статистически данни за доходите и условията на живот“ (SILC) на Евростат от 2005 г.

2.4 Индикаторите, измерващи напредъка на държавите-членки при включването на хората с увреждания в обществото, са най-различни: в тях влизат достъпността на архитектурната среда, участието на трудовия пазар, достъпът до образование, култура, електронна достъпност, както и много други. Изключително важно е да могат да се оценяват предприетите от държавите-членки действия в тази сфера и техните последици.

### 3. Липса на съгласуваност в съществуващите правни и политически инструменти

3.1 В наскоро приетата Конвенция на ООН за правата на хората с увреждания се посочва неотложна необходимост от насърчаване на включването на проблемите на хората с увреждания във всички останали политики. Държавите-членки на ЕС следва да възприемат тези принципи, като незабавно ратифицират Конвенцията. За да бъде в съответствие с целите и принципите на Конвенцията на ООН, подписана от ЕК, Европейският съюз трябва да приеме подходящи политики. Всички държави и ЕС следва да бъдат насърчени да подпишат и незадължителния протокол, който е част от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания.

3.2 Европейският план за действие за хората с увреждания<sup>(3)</sup> си поставя амбициозните цели да постигне пълно прилагане на Директивата за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите (2000/78/ЕО), по-добро интегриране на проблемите на хората с увреждания в свързаните с тях общностни политики и подобряване на достъпа за всички. За да се постигнат тези общи цели, напредъкът трябва да бъде измерван чрез индикатори, които оценяват постигнатия напредък в отделните държави-членки по всеки политически приоритет и позволяват да бъдат определени измерими конкретни цели.

3.3 Директива 2000/78/ЕО, приета през м. ноември 2000 г., забранява дискриминацията срещу хората с увреждания в областта на заетостта и професионалната квалификация. Оценката на нейното изпълнение от държавите-членки, а не само транспонирането ѝ в нормативната уредба, обаче създава проблеми, тъй като наличните сравними данни не позволяват да се измери нарастването на нивата на заетост сред хората с увреждания при изпълнението на закона във всяка държава-членка.

3.4 Планът за действие на Съвета на Европа относно пълноправното участие на хората с увреждания определя редица конкретни цели в множество обществени и политически сфери, които се отнасят до всичките 46 държави-членки, и тяхното осъществяване трябва да бъде проследено. Създадена бе работна група, която да разработи индикатори за измерване на напредъка.

3.5 Лисабонската стратегия постави амбициозни цели пред ЕС, които включват повишаване на нивата на заетост и по-силно социално сближаване. Тези цели не могат да бъдат постигнати без конкретни мерки за премахване на пречките, с които се сблъскват хората с увреждания при достъпа си до заетост и услуги, позволяващи пълноценната им интеграция в обществото.

<sup>(3)</sup> Вж. [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/disability/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/disability/index_en.html).

3.6 Във всички области на политиките, които имат последици за хората с увреждания и могат да подобрят тяхното включване в обществото и да улеснят достъпа им до права, са необходими индикатори, за да измерят напредъка и да дадат по-цялостна представа за резултатите от различните мерки, предприети на ниво ЕС. Съществуващите закони също трябва да бъдат оценени, за да бъдат изменени или усъвършенствани.

### 4. Необходимост от надеждни и сравними статистически данни

#### 4.1 Съществуващи системи за измерване на данни

4.1.1 ЕИСК изразява съжаление от липсата на индикатори по въпросите на уврежданията и по-специално от липсата на политическа ангажираност на ниво ЕС за определяне на общи индикатори за подкрепа и оценка на политиките.

4.1.2 ЕИСК отбелязва, че Евростат работи по няколко интересни проекта и инициативи, насочени към редовно и координирано събиране на данни по въпросите на уврежданията в цяла Европа: в здравния модул в Панела на домакинствата на Европейската общност за периода 1994-1996 г. бе включен и малък модул за увреждания, публикуван в отделна книжка; през 2002 г. в европейското Проучване на работната сила (ПРС) бе включен и модул за заетостта на хората с увреждания, за да има съгласуван и хармонизиран принос за срещата на Вашингтонската група към Статистическия отдел на ООН (UNSD); Евростат стартира европейския проект за измерване на уврежданията (EDM).

През 2002 г. европейските директори по социална статистика постигнаха съгласие относно рамка за редовно събиране на хармонизирани данни чрез социологически проучвания и/или модули от проучвания по здравни въпроси, наречена Европейска система за здравни проучвания (EHSS). В този контекст в края на 2006 г. държавите-членки се споразумяха по окончателната версия на въпросника за Европейската система за здравни интервюта и допълнителни проучвания (ЕСЗИДП), първата вълна от интервюта ще бъде проведена в периода 2007-2009 г. ЕСЗИДП включва въпроси от няколко аспекта на уврежданията. Увреждането е включено като променлива и в Статистическите данни за доходите и условията на живот (SILC)<sup>(4)</sup>.

Годишната работна програма на Евростат за 2007 г. включва дейности на Европейската статистическа система (ЕСС)<sup>(5)</sup> за по-нататъшно развитие на статистическите данни на Общността за хората с увреждания и социалното включване, така че да се осигурят съответните сравними статистически данни, необходими за наблюдение на положението на хората с увреждания, в сътрудничество с международни организации. До средата на 2008 г. нов модул от проучванията по въпросите на уврежданията и социалната интеграция — с финансовата подкрепа на Евростат — ще бъде готов за пилотно изпълнение в държавите-членки.

Във всички тези дейности за база се използва Международната класификация на функционирането, уврежданията и здравето (ICF), създадена от Световната здравна организация.

<sup>(4)</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1913,47567825,1913\\_58814988&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL#B](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1913,47567825,1913_58814988&_dad=portal&_schema=PORTAL#B).

<sup>(5)</sup> Относно Вашингтонската група, вж. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1153,47169267,1153\\_47183518&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1153,47169267,1153_47183518&_dad=portal&_schema=PORTAL).

4.1.3 На международно ниво, Евростат се е ангажирал с разработването на общи измервания на уврежданията, въз основа на Международната класификация на функционирането, уврежданията и здравето (ICF) на Световната здравна организация, в рамките на Вашингтонската група по статистика на уврежданията<sup>(6)</sup>. Съветът на Европа публикува методически указания как се разработват социални индикатори относно социално сближаване<sup>(7)</sup>.

4.1.4 Предложението за регламент относно статистиката на Общността за общественото здраве и здравето и безопасността на работното място ще осигури рамка за бъдещите дейности в тази област. Регламентът може да бъде използван за събиране на данни за увреждания, променяйки ситуацията, при която събирането на данни от държавите-членки се извършва без съответната правна основа.

#### 4.2 Необходимост от допълнителни европейски индикатори

4.2.1 В член 31 от Конвенцията на ООН се посочва, че страните следва да събират необходимата информация, включително статистически и научноизследователски данни, която да им позволи да формулират и реализират политики с цел прилагане на Конвенцията. ЕИСК призовава държавите-членки на ЕС да спазват стриктно този принцип.

4.2.2 ЕИСК приветства гореспоменатите инициативи, но изразява съжаление от липсата на последователност и съгласие относно индикаторите за политиката в тази област, обобщаващи тези инициативи, за да се анализира положението на хората с увреждания, да се измери въздействието на политиките и законодателството и да се оценят потребностите на тези хора.

4.2.3 Трябва да се определят индикатори за измерване на нивата на заетост, за да се разбере по-добре кои са въпросите за решаване и да се разработят подходящи политики. Пролетният съвет от 2006 г. изтъкна още веднъж необходимостта от подходящи мерки за повишаване на нивото на заетост на хората с увреждания.

4.2.4 Необходима е оценка на въздействието на европейската директива за борба с дискриминацията и на законодателството в различните държави-членки, за да могат да се разработят по-добри политически и законодателни действия в бъдеще.

4.2.5 Трябва да бъдат събрани допълнителни данни относно дискриминацията, заедно с индикатори в другите сфери на достъп до стоки и услуги, заетост, социално включване и т.н., за да се осигури единно виждане по въпросите, засягащи хората с увреждания и начина, по който тези въпроси са свързани помежду си.

4.2.6 Социалното включване също е област, която се нуждае от допълнителен анализ, за да се разберат по-добре комплексните причини, водещи до социална изолация на хората с увреждания. Трябва да бъдат измервани въпроси като доходите, но също и участие в обществения живот (представителство, достъп до сдружения, доброволчески труд, политика и т.н.), и достъп до здравеопазване, образование, култура, средства за комуникация и социални услуги.

4.2.7 Съществуващите решения, взети от най-добрите практики, като европейската карта за паркиране, следва да дават пример за въвеждането на нови, сходни решения, които не могат да бъдат постигнати без набор от индикатори за измерване на социалното включване на хората с увреждания с необходимите и сравними данни.

#### 4.3 Предизвикателства при определянето на европейски индикатори

4.3.1 В момента данните от държавите-членки за оценка на включването на хората с увреждания се предоставят, без да има споразумение за общи индикатори на ниво ЕС, с изключение на събирането на данни в рамките на ОМК<sup>(8)</sup> и МЗПЕО<sup>(9)</sup>. На държавите-членки следва също така да се обясни защо събирането на данни по въпросите на уврежданията е изключително важно.

4.3.2 Проучването SILC включва разчет на броя на хората с увреждания в ЕС, но изключва от тези данни хората, които живеят в социални заведения, децата и възрастните хора с увреждания, така че данните не са толкова релевантни.

4.3.3 Във всички страни определенията за увреждания се различават и трябва да бъдат разширени, за да включват, например, хора с проблеми с психичното здраве, които често не се включват в националните статистически данни. За изготвянето на всеобхватна основа за установяване на групите, които попадат в понятието „хора с увреждания“, би следвало определението на групите хора с увреждания да бъде в съответствие с член 1, параграф 2 от Конвенцията на ООН.

4.3.4 Хората с увреждания са разнородна група и е трудно да се установят критерии за нейното измерване. Ето защо наборът от индикатори следва да вземе предвид разнообразието от увреждания, както и различните политически области, които имат въздействие върху живота на хората с увреждания, и да установи кои са пречките пред пълноценното участие на хората с увреждания в обществото.

Брюксел, 26 септември 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(6)</sup> Относно Европейската статистическа система, вж. <http://www.cdc.gov/nchs/citygroup.htm>.

<sup>(7)</sup> „Concerted development of social cohesion indicators — Methodological guide“ („Съгласувано разработване на индикатори за социално сближаване — методическо ръководство“), Council of Europe Publishing.

<sup>(8)</sup> Отворен метод на координация.

<sup>(9)</sup> Мониторинг на здравните показатели в Европейската общност.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент и Европейския икономически и социален комитет — Към по-ефективно използване на данъчните стимули за научноизследователска и развойна дейност (НИРД)“**

COM(2006) 728 окончателен

(2008/С 10/21)

На 22 ноември 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 съобщение горе-поставено.

Специализирана 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 21 юни 2007 г. (Докладчик: г-н Morgan).

На 438-а си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 септември 2007 г. (заседание на 27 септември), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище със 134 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 Настоящото съобщение е част от програмата на Комисията в подкрепа на целта на Лисабонската стратегия, съгласно която разходите на ЕС за НИРД следва да достигнат до 2010 г. 3 % от БВП, от които 2 % следва да бъдат осигурени от частния сектор. В съобщението се набляга върху използваните от държавите-членки методи за насърчаване на предприятията чрез данъчни стимули да инвестират в НИРД. Целта на съобщението е да се изясни законосъобразността на данъчните стимули за НИРД в контекста на правото на ЕС и да се дадат съвети на държавите-членки относно най-добрите практики в тази област. Настоящото съобщение е похвална реакция на искането на ЕИСК „Комисията да работи за насърчаване на държавите-членки да усъвършенстват данъчните си закони и тези свързани с отговорността, с цел да бъдат по-ефективни, като осигуряват стимули за индустрията да инвестира в научноизследователска и развойна дейност“<sup>(1)</sup>.

1.2 В раздел 3 от настоящото становище се съдържат някои примери за най-добри практики. Въпреки това е необходимо да се посочи, че съществуват ограничения по отношение на данъчните стимули, които могат да се предоставят чрез данъчната система. Колкото са по-високи данъчните ставки на корпоративното подоходно облагане, толкова са по-високи стимулите, докато по-ниските данъчни ставки осигуряват по-ниски стимули. Колкото са по-високи социалните осигуровки, толкова по-високи ще са данъчните стимули, които ще се осигурят чрез тяхното намаляване. Ако дружествата не отчитат печалба, тези мерки представляват по-малък интерес, тъй като общата концепция е да се осигурят облекчения от данъка върху печалбата. На последно място, известно е, че данъчното облекчение трябва да се изчислява в зависимост от действително извършени за НИРД инвестиции, а не въз основа на бъдещи планове.

1.3 Препоръките за установяване на система от стимули включват изискването да се измерва ефективността на всяка схема. Ясно е, че това е важно в случая на големите печеливши предприятия, които биха могли съвсем лесно да включат данъчните намаления в крайния резултат на баланса си, вместо в бюджета си за НИРД. За да се избегне този морален риск, някои страни предоставят стимули само за увеличението на разходите

за НИРД, но това може да не доведе до желания ефект, тъй като един от важните резултати от тези стимули е задържането на НИРД в ЕС и предотвратяване на делокализацията ѝ. Ето защо вероятно би било по-рентабилно да се въведе една ефективна система на измерване за големите предприятия, отколкото да се ограничава прилагането на данъчните облекчения до увеличението на разходите.

1.4 Без съмнение най-важното въздействие на тези програми е начинът, по който те могат да подпомогнат ориентираните към НИРД МСП през първите години от дейността им. Препоръките включват набор от мощни стимули, които осигуряват допълнителни данъчни облекчения, изчислени катократно на инвестициите за НИРД, възстановявания при липса на печалба и намаляване на социалните осигуровки. Предвид стратегическата роля на МСП в икономиката на ЕС, ЕИСК препоръчва всяка държава-членка да използва в своята икономика оптимална комбинация от данъчни стимули, които да улеснят оцеляването и растежа на МСП.

1.5 В тази връзка Комитетът с изненада отбелязва, че в съобщението не се споменават данъчни облекчения, предназначени да спомогнат за формирането на капитал за нови предприятия. Този въпрос е разгледан по-задълбочено в параграфи от 4.9 до 4.12. ЕИСК препоръчва съобщението да обхване също и формирането на капитал.

1.6 Друг въпрос от голямо значение за МСП е приложимият към патентите и лицензите режим. Законът не е ясен и съществува известна конкуренция между държавите-членки по отношение на данъчното третиране. ЕИСК препоръчва обхватът на съобщението да се разшири до патентите и лицензите.

1.7 В съобщението се поставят въпроси, отнасящи се до редица сродни области, по които биха могли да се предприемат действия. Препоръките на ЕИСК са следните:

1.7.1 Държавите-членки следва да подобрят използването на данъчните стимули за НИРД по отношение на индустриалните участници в транснационални изследователски проекти.

<sup>(1)</sup> Виж Становище на ЕИСК относно „Освобождение и засилване на потенциала на Европа за научни изследвания, развойна дейност и иновации“, ОВ С 325/05 от 30.12.2006 г., пар. 3.5.

1.7.2 Държавите-членки следва да проучат възможности за намаляване на наложените от държавата разходи на ориентирани към НИРД млади предприятия, като следват примера на особено успешния френски режим, прилаган към младите иновационни предприятия (МИП).

1.7.3 По отношение на частни организации, извършващи научни изследвания от обществен интерес, държавите-членки следва да разработят общ подход, за да могат даренията и средствата за научните изследвания свободно да се движат в ЕС.

1.7.4 Следва да се насърчава крайграничната мобилност на научните работници чрез споразумения между държавите-членки за избягване на двойното данъчно облагане по отношение на краткосрочните командировки.

1.7.5 ЕИСК насърчава Комисията да разработи обща структура за взаимно признаване на удостоверения за НИРД от страните, които ги използват. Същевременно Комисията би могла да разгледа въпроса дали такива удостоверения са необходими в условията на единен пазар.

1.7.6 Комитетът приветства предложението на Комисията да се опростят и осъвременят правилата за възстановяване на ДДС на частни субекти във връзка с извършени разходи за НИРД по публични/частни проекти.

1.7.7 Основна предпоставка за дебат относно данъчните стимули за НИРД е да се установи на равнище на ЕС по-широка дефиниция от данъчна гледна точка на НИРД и иновациите. Това ще представлява важна стъпка към създаването на единния пазар.

1.8 Целта на Лисабонската стратегия за постигане на 3 % беше определена спрямо извършените от конкурентни региони инвестиции за НИРД. Икономиката на ЕС на макроикономическо равнище се характеризира с това, че тя не участва в такава степен в отрасли с висока интензивност на НИРД, колкото някои конкурентни страни като Япония и САЩ. Поради това, освен насърчането на НИРД в частния сектор, е целесъобразно да се увеличат инвестициите от публичния сектор в университети и научноизследователски институти, финансирани от държавата. Проектите в околната среда следва да дадат допълнителен тласък <sup>(2)</sup> в тази насока.

## 2. Въведение

2.1 Разглежданото съобщение се вписва в контекста на Лисабонската стратегия, съгласно която инвестициите за НИРД в ЕС следва да достигнат 3 % от неговия БВП до 2010 г, като от тях 2 % следва да бъдат от частния сектор. През 2005 г. Комисията оповести намерението си да насърчава по-последователна и по-благоприятна данъчна среда за НИРД, като се отчитат правомощията на държавите-членки в областта на данъчната политика (СОМ(2005) 488 и СОМ (2005) 532).

2.2 В рамките на Лисабонската стратегия Комисията предприема редица инициативи с цел да се увеличи обемът на инвестициите на ЕС за НИРД до достигане на 3 % от БВП, като същевременно се развива Европейското научноизследователско пространство. Съществува твърда воля да се освободи потенциалът на ЕС в областта на научните изследвания, развойната дейност и инова-

циите, чиято кулминация е 7-ата Рамкова програма. В своите становища ЕИСК системно приканва Комисията и държавите-членки да премахват препятствията, които спират количествената и качествена НИРД в Европа, като същевременно се предприемат организационни, институционални и финансови инициативи за насърчаване на достатъчна критична маса от НИРД в Европа.

2.3 В съобщението се съдържат насоки, които имат за цел да помогнат на държавите-членки да подобрят данъчното третиране на НИРД и да спомогнат за разработването на взаимно съгласувани решения на общи проблеми. Следователно не става въпрос за програма на ЕС, насочена към конкретни проекти или цели на НИРД. Това е програма, която следва да позволи на държавите-членки да насърчат НИРД в частния сектор, като нейната цел е да се поощряват предприятията от частния сектор — всяко едно да инвестира в НИРД. Съобщението има за цел да помогне на държавите-членки в три области:

- изясняване на правните условия, произтичащи от правото на ЕС, приложими към данъчните стимули на държавите-членки за НИРД;
- подчертаване на основните характеристики на проекта за данъчното третиране и стимули в областта на НИРД въз основа на експертен анализ на добрите практики;
- представяне за обсъждане на редица възможни инициативи, предназначени за решаване по съгласуван начин на въпроси от общ интерес.

2.4 Отвореният метод на координация се прилага към тази област от политиката. Решенията се вземат от държавите-членки. Съдържанието се в съобщението насоки са извлечени от най-добрите практики на държавите-членки. Критиката на политиките на държавите-членки е извън обхвата на настоящото становище. Поради това становището се придържа към излагането на бележки по насоките и посочените в пар. 2.3 по-горе възможни бъдещи инициативи.

## 3. Основно съдържание на съобщението на Комисията

3.1 Всички прилагани от държавите-членки данъчни стимули за НИРД трябва да бъдат в съответствие с предвидените в Договора основни свободи, и с принципа на недискриминация. Комисията смята за несъвместими с предвидените в Договора свободи имплицитните и експлицитни териториални ограничения. Съществуват множество логични доказателства, че по всяка вероятност Съдът на европейските общности няма да приеме териториалните ограничения при прилагането на данъчни стимули за НИРД.

3.2 По принцип правилата за държавните помощи се прилагат независимо от формата на помощта и поради това данъчните стимули за НИРД могат да се разглеждат като държавна помощ. Въпреки това, данъчен стимул за НИРД, който не е селективен т.е. данъчен стимул, който се прилага независимо от формата и големината на предприятието в кой да е сектор, не следва да се разглежда като селективен и следователно следва да се третира като част от общия режим на корпоративното подоходно облагане.

<sup>(2)</sup> Виж Становище на ЕИСК относно „Освобождаване и засилване на потенциала на Европа за научни изследвания, развойна дейност и иновации“, ОВ С 325/05 от 30.12.2006 г., пар. 14.2-14.4.

3.3 Съгласно член 87, параграф 3, буква в) от Договора могат да се смятат за съвместими с общия пазар: „помощи за улесняване развитието на определени икономически дейности или на определени икономически области, когато такива помощи не оказват неблагоприятно въздействие на условията за търговия до степен, която противоречи на общия интерес“. Комисията прие Рамка на Общността за държавните помощи за научни изследвания, развойна дейност и иновации с цел да бъдат определени селективните данъчни стимули, които биха удовлетворили изискванията на горепосочения член. Рамката е разработена в интерес на обществото, за да се коригира това, което се счита за неефективност на пазара в областта на НИРД.

3.4 При прилагането на Рамката Комисията ще вземе предвид следните нейни елементи:

- Категория НИРД — фундаментални, индустриални или експериментални изследвания;
- Прилагането на стимул по отношение на допустими разходи;
- Ограничаването на интензитета на помощта до максималния праг.

Освен това Комисията ще приеме хипотезата въз основа на представеното от съответната държава-членка досие, че стимулите имат за цел да решат проблема с неефективността на пазара, като се насърчават предприятията да инвестират повече в НИРД.

3.5 Европейският съвет призова да се използва Отвореният метод за координация, за да се подкрепи изготвянето на политиката в областта на НИРД и Съветът впоследствие възложи на Комитета за научни и технически изследвания (CREST) да наблюдава този метод на подкрепа. В това съобщение Комисията се основава в максимална степен на доклада „Оценка и изготвяне на данъчни стимули за НИРД“, изготвен от CREST през м. март 2006 г.

3.6 Поради различията в икономическите и промишлените структури, в капацитета на НИРД, равнището на разходите за НИРД и цялостната данъчна среда, частта на инструментите, отнасящи се до политиката в областта на НИРД и тази на инструментите за иновации са различни в отделните държави-членки. Мнозинството от съществуващите схеми са общи по своя характер и около половината от тях предвиждат максимална сума или таван. Това е в полза на МСП, тъй като нивото на разходите им обикновено е под този таван. Около една трета от данъчните стимули осигуряват конкретни ползи за МСП, а броят на специално насочените към младите иновационни МСП схеми непрекъснато расте.

3.7 Трите основни вида данъчни облекчения са отсрочване на данъчните задължения, данъчно намаление и данъчен кредит. Въздействието на използваните от всяка държава-членка стимули зависи от цялостната данъчна система. В зависимост от целта на стимула, някои схеми се прилагат към общия размер на разходите за НИРД, докато други — само към увеличението на тези разходи в резултат на прилагането на схемата. В други случаи и двете категории разходи са предмет на облекчения, но при различни ставки. Щедростта на стимулите се различава значително в различните държави-членки. Данъчните облекчения също зависят от преобладаващите ставки на корпоративния данък.

3.8 Отсрочването на данъчните задължения обикновено означава 100 % приспадане на разходи за НИРД от облагаемата

печалба. При тази схема всяко евро от разходи за НИРД може да бъде изцяло приспаднато от данъка. Когато разходи за НИРД не се приспадат 100 %, те могат обикновено да се капитализират с оглед бъдеща амортизация. По-специално, това се отнася до капиталовите разходи.

3.9 Данъчните намаления се използват с цел повече от 100 % от разходите за НИРД да бъдат приспаднати. Когато се прилагат данъчни намаления, се приспадат обикновено между 125 % и 300 % от изразходваните суми. Например, при обща ставка на корпоративния данък 30 %, предприятие ще може да претендира за данъчно облекчение в размер на EUR 3 000 на всеки EUR 10 000 от разходите за НИРД. При увеличение от 50 %, това дружество ще може да претендира за облекчение в размер на EUR 4 500 на всеки EUR 10 000 от разходите за НИРД.

3.10 Когато стимулт се предоставя като данъчен кредит, той е под формата на възстановяване на данък или на сума в брой. Кредитът обикновено се приспада от размера на дължимия данък, но когато не се дължи данък, кредитът може да се изчисли като процент от извършените за НИРД разходи. Предоставен кредит в брой на предприятие, което не отчита печалба, може да представлява много ценна финансова инжекция за предприятията на ранен етап от развитието им.

3.11 Докато повечето схеми, както бе описано по-горе, се отнасят до корпоративния данък, други схеми са насочени към данъка върху заплатите и социалните осигуровки или към данъка върху общия доход. Тези опции водят до намаляване на разходите за изследователски персонал с незабавен ефект, като по този начин се намалява най-важният елемент от разходите за НИРД. Тези опции ще имат най-голям ефект там, където разходите за социални осигуровки са най-високи.

3.12 За да се обхванат губещите предприятия, като младите иновационни МСП, стратегиите могат да включват мерки от освобождаване на данък върху заплатите и възстановяване на корпоративен данък до данъчни кредити за НИРД и неограничено пренасяне на загуби с оглед бъдещо данъчно облекчение по отношение на корпоративния данък.

3.13 През 2004 г. Франция беше първата държава в ЕС, която въведе данъчни стимули, специално предназначени да подкрепят Младите иновационни предприятия (МИП). Целта е да се стимулира изследователската дейност в частния сектор и да се създаде действителен растеж, като се намалят първоначалните разходи на новосъздадените ориентирани към научни изследвания и иновации предприятия. Стимулите включват освобождаване от корпоративен данък за първите три години, за които предприятието отчита печалба, последвано от 50 % освобождаване за следващите две години. Освен това, младите иновационни предприятия се освобождават от плащане на социални осигуровки за висококвалифициран персонал за период от осем години. Критериите за допустимост се отнасят до схемата за МИП.

3.14 Въз основа на опита, придобит при прилагането на данъчните стимули за НИРД в петнадесет държави-членки, в съобщението се стига до извода, че държавите-членки следва:

- да използват доколкото е възможно общи мерки, тъй като по този начин би могло да се обхванат повече дружества с оглед максимално да се увеличат разходите им за НИРД и да се сведат до минимум нарушенията на пазара;



— да направят възможно пълно приспадане на разходите за НИРД (без капитализиране, нито ускорена амортизация на тези разходи), като се предвидят съответни разпоредби за приспадане на загуби от минали или бъдещи финансови години.

3.15 По отношение на разработването на схемите за данъчни стимули, държавите-членки следва ясно да определят техните цели, и по-специално:

- да съсредоточат усилията си за извършване на допълнителни разходи за НИРД;
- да насочат усилията си за постигане на промяна на поведението на предприятията;
- да оценяват по-общите социални последици от тези промени;
- да разгледат критерии за оценка още на етапа на разработване на съответните схеми;
- да определят дали конкретните стимули отговарят на целите, за които са предназначени.

3.16 Освен темите за стимулите, предоставяни на предприятия в областта на НИРД, в съобщението също се разглеждат редица въпроси, свързани с насоки за мерки от общ интерес и взаимна полза. Позицията на ЕИСК по тези въпроси е изложена в раздел 5 по-долу.

#### 4. Бележки относно насоките

4.1 Насоките осигуряват широк набор от опции за насърчаване на НИРД чрез данъчни стимули. ЕИСК поощрява всички държави-членки да адаптират тези насоки към техните конкретни условия, за да създадат благоприятен режим за НИРД. Отвореният метод на координация, чийто средства се осигуряват от CREST и чийто двигател е Лисабонската стратегия, следва да осигури на всички държави-членки възможността да прилагат най-добрите практики в тази област.

4.2 Според големината на предприятието, а именно голямо предприятие, МСП или новосъздадено предприятие, варира и генерираният в резултат на данъчните стимули за НИРД импулс.

4.3 Много държави-членки въвеждат наскоро данъчни стимули за инвестиции в НИРД и поради това все още не може точно да се определи тяхното въздействие върху големите предприятия. Възможно е в някои случаи икономите от данъци да бъдат отразени в крайния финансов резултат, а не в отдела за НИРД. Това обяснява защо някои държави-членки предоставят по-големи стимули за допълнителни инвестиции. Същевременно държавите-членки са заинтересовани да задържат научноизследователската и развойна дейност на тяхна територия и преките данъчни стимули ще насърчат предприятията да запазят техните НИРД там, където тази дейност се извършва понастоящем.

4.4 По-големите предприятия разполагат с по-голяма критична маса инженери и научни работници, което им позволява да делегират дейността по-лесно. Ако например някои държави-членки решат да използват стимули за НИРД с цел да запазят работните места в областта на софтуерния инженеринг в съответната страна, най-мощният стимул би представлявал приспадане в пълен размер на свързаните с това разходи съгласно пар. 3.8 по-горе.

4.5 МСП не разполагат с ресурсите на по-големите предприятия и поради това техните финанси има опасност да бъдат подложени на относително по-голям натиск. Приетите от някои държави-членки опции да предоставят по-големи данъчни намаления на МСП и да определят тавани над инвестираните от МСП в НИРД суми, ще позволят на МСП да разполагат с по-голяма финансова гъвкавост в инвестициите за НИРД.

4.6 Стимулите имат най-голям потенциален ефект на лоста именно за новосъздадените предприятия и това е особено важно, тъй като тези предприятия са жизненоважни елементи в насърчаване на предприемаческия дух и иновациите. Иновациите в областта на икономиката на услугите, както и науката и технологиите, много често се появяват чрез новосъздадените предприятия. Отделите НИРД на съществуващи предприятия често са по-склонни да предложат заместители на някои продукти и да подобрят съществуващи вече продукти, отколкото да пробиват чрез изобретения. Новите предприятия, използващи изобретения в областта на науката и технологиите са жизнени, защото, ако могат да издържат на трудностите в началната фаза от създаването им (за нещастие повечето от малките предприятия не оцеляват), те могат да се развият като МСП, създаващи благосъстояние или да станат ценна придобивка за големите предприятия. Бюджетът за сливания и придобивания на много технологични предприятия може да не е по-малък от техния бюджет за НИРД. Несъмнено, голям брой големи технологични предприятия са отделили инвестиционни ресурси, които работят по модела на рисковия капитал.

4.7 Тъй като придобиването на малки предприятия от големи е характерна черта на икономиката на предприятията, от значение е транзакциите да бъдат колкото е възможно по-прозрачни и неутрални по отношение на данъците. Това означава, че данъкът на изхода за основатели и предприемачи би трябвало да бъде сведен до минимум и на придобиващите предприятия не би трябвало да се налагат санкции, водещи до нарушени.

4.8 Докато стимулите за НИРД могат да бъдат подходящи за МИП в технологичния сектор, също толкова важно е да се предоставят стимули от общ характер за новосъздадените предприятия. Този вид мерки ще насърчи създаването на нови предприятия във всички сектори на индустрията, като по този начин ще се допринесе за цялостния растеж на икономиките на държавите-членки.

4.9 Що се отнася до данъчни стимули от общ характер за насърчаване създаването на нови предприятия, странно е, че в съобщението на Комисията не се споменават данъците върху капитала. Проблемът на новосъздадените предприятия е да намерят необходимия капитал да започнат дейността си. Така нареченият рисков капитал няма голямо желание да бъде вложен в началната фаза от дейността на предприятие и първоначално инвестираният рисков капитал обикновено трябва да дойде от частни инвеститори, бизнес „ангели“ и приятели и семейства на основателите. Прилаганият към тези инвеститори данъчен режим по отношение на капитала е жизненоважен елемент за създаването на предприятие.

4.10 Обединеното кралство разполага в тази област с добре разработена система от данъчни стимули, която може да послужи за пример. Инвестициите може да се извършват директно чрез Инвестиционна схема на предприятия (ИСП) или чрез Фонд за рисков капитал (ФРК), който е средство за колективно инвестиране на Алтернативен инвестиционен пазар (АИП). Предприятията, които могат да се възползват от една или друга от тези схеми, трябва да отговарят на съответните критерии за допустимост.

4.11 При всяка една от схемите една част от инвестираните суми може да бъде приспадната от данъка върху доходите в размер на 20 % (ИСП) или 30 % (ФРК). Не се облага с данък върху капитала прирастът на капитала след определен период, който дава право на това предимство. Дивидентите от ФРК не се облагат с данък върху дохода и не се дължи данък наследство върху притежаваните от ФРК дялове в инвеститорските активи. Тъй като данъчните предимства не трябва да бъдат основание за извършване на инвестиции, тези схеми значително намаляват рисковете, свързани с инвестиции в новосъздадени предприятия. Те постигнаха тяхната цел, а именно да улеснят британските предприемачи при набирането на средства.

4.12 Важен пропуск в съобщението е липсата на насоки за приложимия към патентите и лицензите режим. Има обръкване по отношение на законодателството и очевидната конкуренция между държавите-членки, свързана със съществуващото данъчно третиране на патентите. ЕИСК предлага да се разшири обхватът на съобщението, като се включат патентите и лицензите.

## 5. Насоки за мерки от общ интерес и взаимна полза

5.1 Комитетът подкрепя предложението държавите-членки да се заемат с отстраняването на пречките пред транснационалните проекти за научни изследвания, като по-специално усъвършенстват данъчните стимули за индустриалните участници.

5.2 Комитетът насърчава държавите-членки да проучат възможностите за намаляване на облаганите от държавата разходи за млади предприятия за НИРД, като следват особено успешния пример на Франция по отношение на режима за МИП.

5.3 В съобщението се отбелязва, че докато в ЕС има няколко частни изследователски фондации от обществен интерес, чиято

цел е да се увеличат научните знания чрез финансиране на научни изследвания главно в университети, то в други региони, като САЩ, има много повече такива фондации. Формални и неформални пречки възпрепятстват както даренията от частни лица, така и от предприятия (които биха могли да ползват данъчни облекчения по отношение на данъка върху дохода на физически лица и корпоративния данък) и последващия поток от средства за научни изследвания. Комитетът подкрепя предложението държавите-членки да разработят общ подход с цел да се осигури свободно движение в ЕС на даренията и средствата за научни изследвания.

5.4 Трансграничната мобилност на научните работници следва да се насърчава от държавите-членки чрез сключването на споразумения за избягване на двойното данъчно облагане при краткосрочни командировки. Държавите-членки също така се насърчават да разширят прилагането на тези мерки в страните, гравитиращи около ЕС, като Украйна, Израел и Турция, които участват в значителен обмен в областта на НИРД в ЕС.

5.5 В някои държави-членки предприятията могат да изискват да им бъде издадено удостоверение за техните компетенции в областта на НИРД. Някои държави-членки издават автоматично този вид удостоверение на публични субекти, извършващи НИРД. За да улесни взаимното признаване на тези удостоверения, Комисията ще предложи възможен общ модел. Вероятно това ще бъде разумна мярка за държавите-членки, които използват такива удостоверения.

5.6 Комисията е изразила загриженост за случаите на взаимодействие между публичните и частните предприятия в областта НИРД поради проблемите, свързани с възстановяването на ДДС върху разходите за НИРД на частните предприятия. Приветства се предложението на Комисията за опростяване и осъвременяване на правилата и на тяхното прилагане.

5.7 На последно място в съобщението се заявява, че е желателно в дългосрочен план да се положат усилия за установяване на данъчна дефиниция на НИРД и иновациите и да се предвиди за такива разходи благоприятно данъчно третиране в рамките на общата консолидирана основа за корпоративния данък. Това ще представлява важна стъпка към завършване изграждането на единния пазар.

Брюксел, 27 септември 2007 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Икономиката на ЕС: преглед 2006 г. — Засилване на еврозоната: основните приоритети на политиката“**

COM(2006) 714 окончателен — SEC(2006) 1490

(2008/C 10/22)

На 11 януари 2007 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 *Икономиката на ЕС: преглед 2006 г. — Засилване на еврозоната: основните приоритети на политиката*.

Специализираната секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 4 септември 2007 г. въз основа на проекта, изготвен от докладчика г-н BURANI и съдокладчика г-н DERRUINE.

На 438-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 септември 2007 г. (заседание от 26 септември), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 133 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 Комитетът споделя в голяма степен изложеното в документа на Комисията, но все пак желае да добави няколко съображения, от които някои вече са изразявани преди, включително и през периода преди приемането на еврото. Комисията отправя прикрита критика към някои аспекти на политиките на държавите-членки: ЕИСК е съгласен със същината ѝ, но припомня, че често правителствата се намират в ситуация, когато трябва да се съобразят с неизбежните изисквания на вътрешната политика или с външни събития (енергийни кризи, военни конфликти и т.н.), които са извън техния контрол.

1.2 Устойчивостта в дългосрочен план на фискалните политики се разглежда като застрашена, в случаите когато липсва приемственост в политическата насока на правителства, които се сменят във времето. Същото се отнася и за структурните реформи, които се влияят в значителна степен от субективност в зависимост от ориентацията на правителството, което е на власт. Като отчита тези обстоятелства, ЕИСК подкрепя, в съгласие с Комисията, необходимостта от това структурните реформи да се завършат при поддържането на приемственост в курса на осъществяваната политика.

1.3 Гъвкавостта на пазарите на стоки и услуги е аспект на икономическата политика, при който правителствата трябва да търсят съгласието на социалните партньори; либерализацията — която е дала различни резултати в отделните държави и в зависимост и от отрасъла — се извършва предпазливо и като се отчитат специфичните особености на всяка страна или отрасъл.

1.4 Интеграцията на финансовите пазари, която вече е постигната в значителна степен по отношение на корпоративните услуги, се характеризира с повече проблеми на пазарите на дребно; по-голямата част от пречките са предимно от обективен характер (езикови разлики, характеристики на услугите и т.н.). Става въпрос за проблеми, които могат да бъдат решени не по законодателен или регулаторен път, а по-скоро от пазара, там където е възможно. Съществуващите правила би трябвало да бъдат достатъчни за продължаване на процеса на интеграция; въпреки това са необходими норми, които да осигурят оптимална

защита на интересите на потребителите и, там където е необходимо, наблюдение на пазарите.

1.5 Договарянето на заплатите би трябвало да отразява, както изисква Комисията, последиците от паричния съюз; от своя страна ЕИСК се надява, че може да се установи конвергенция на икономическите и валутните политики и политиките по заетостта чрез организирането на съвместни заседания на Еврогрупата и на Съвета по заетостта: конвергенцията, дори и да е само по принцип, би могла да допринесе за постигане след време на реална хармонизация на различните политики.

1.6 Препоръката на Комисията за съобразяване в по-голяма степен с международното измерение съответства на критиката, която ЕИСК отправи още преди приемането на еврото. Нововъзникващите азиатски пазари не би трябвало да се разглеждат като заплаха, а по-скоро като предизвикателство, срещу което трябва да се изправим в областта на конкурентоспособността и иновациите.

1.7 Насърчаването на еврозоната би трябвало да се извършва с убеждението на отделните правителства: препоръчва им се да се въздържат от приписване на еврото на проблемите на националната икономика, като същевременно премълчават ползите, които тя извлича от приемането му като единна валута. Освен това би било желателно държавите, които не се присъединиха към еврото в момента на неговото влизане в сила, да изразят ясно намеренията си за бъдещето. Целта е не само да се информира общественото пространство в Еврозоната, а също така да се създаде възможност да се определят бъдещите политики по отношение на еврото, които се основават на това кои и колко икономики ще се включат в нея.

1.8 ЕИСК подчертава, че значението, което еврото придоби като международна валута, би трябвало да спомогне за повторното настоятелно издигане на кандидатурата му за място в рамките на Международния валутен фонд. Това не би трябвало да се разглежда като оттегляне на някой от сегашните членове, а по-скоро като присъединяване на нов член. Възражението, че уставите на МВФ не го предвиждат, изглежда не достатъчно обосновано или то се използва като претекст.

1.9 Една по-скоро противоречива идея, която се подхвърля с цел да се проучат мненията по отношение на нейното евентуално бъдещо разглеждане, е създаването на европейски фонд за стабилизиране, който да се формира от фискални излишъци през благоприятните периоди, за да могат да се финансират проекти в интерес на цялата Общност.

1.10 В общи линии Комитетът определя доклада на Комисията като приемлив, но използва случая да изтъкне, че по отношение и на този въпрос — както и в цялата изчерпателна документация, отнасяща се до еврото — липсва преди всичко отчитане на значимостта, произтичаща от политическото измерение на единната валута: значението на еврото и свързаните с него последствия и перспективи в действителност излизат извън рамките на еднозначните икономически, финансови и социални резултати: истинската спойка на Съюза се състои всъщност в това, че той е избрал да обедини интересите на различни държави и ги слива в рамките на единна валута.

## 2. Въведение

2.1 Комисията публикува съобщение относно развитието на икономиката на ЕС през 2006 г., като се концентрира по-специално върху политическите приоритети за засилване на еврозоната. Документът се базира на друг документ „Динамика на приспособяването в еврозоната — опит и предизвикателства“<sup>(1)</sup>, която както винаги представлява ценен източник за информация при по-нататъшно задълбочаване в темата.

2.2 Вече стана традиция ЕИСК да коментира годишния документ на Комисията със становище по собствена инициатива<sup>(2)</sup>. С настоящото становище Комитетът възнамерява да повтори и да потвърди позициите и препоръките, изразени преди, които ще бъдат споменати отново, където е необходимо в текста. Той възнамерява също така да допринесе за разсъжденията относно функционирането на Икономическия и паричен съюз (ИПС) като предложи нови елементи като например, съвместен Съвет на икономическите министри и министрите по заетостта в еврозоната или предложение с проучвателна цел за създаване на европейски фонд за стабилизиране.

2.3 От друга страна при създаването на единна валута в историческа перспектива не може да бъде пропуснато да се отбележи, че някои мерки, предприети или препоръчани от Комисията в последно време, противоречат на наблюденията на ЕИСК, противоречие, което той изтъкна в едно свое становище от 1997 г.<sup>(3)</sup> по отношение на **липсата на гъвкавост на някои основни аспекти** в Пакта за стабилност и растеж. Тогава установи, че на характеристиките на конюнктурата и на националните политики не е било отпадено дължимото внимание при определяне на референтните параметри и тяхното прилагане. Предложенията, формулирани от ЕИСК, тогава не бяха възприети, но времето показва тяхната валидност<sup>(4)</sup>.

(1) Неокончателен документ — част от поредицата „The EU Economy Review“ („Преглед на европейската икономика“), издаван от ГД „Икономически и финансови въпроси“

(2) Вж. в приложението списъка на наскоро приетите становища относно общите насоки на европейската политика.

(3) Становище относно предвиденото за третата фаза на паричния съюз, 28 май 1997 г., ОВ С 287 от 22.9.1997 г., стр. 74.

(4) Между другото, ЕИСК беше предложил също параметрите за конвергенция, особено онези, които се отнасят до държавния дефицит и до държавния дълг, да бъдат обект на „периодична проверка, например на всеки десет години“. Предложението беше отхвърлено, но събитията показваха необходимостта от прилагането на един „перезглеждан“ пакт за стабилност и растеж още преди срока от десет години, който ЕИСК беше предложил.

2.4 Липсата на първоначален реализъм сега се отчита в **критиките** — оправдани, но предвидими още от самото начало — които се отправят към **икономическите политики** на държавите от Еврогрупата: съставянето на националните бюджети би трябвало да се ръководи от **общии макроикономически прогнози**. Желанието на председателството, изразено на заседанието на министрите от Еврогрупата на 6 ноември 2006 г., не беше реализирано: при съставянето на националните бюджети все още липсва необходимата **координация на икономическите политики**.

2.5 От друга страна трябва да се отчита фактът, че координирането на икономическите политики се оказва извънредно трудно при наличието на различни социално-икономически условия и на различни политически цели — които понякога са и разнопосочни — в различните държави. Ако се постигне **конвергенция** в тези политики, то дори това би било значителна стъпка напред. Конвергенцията зависи от редица фактори, но особено от **заетостта** — фактор, чиито измерения и характеристики са резултат от съвкупност от други политики.

2.5.1 Общите насоки на икономическите политики и ориентацията на европейската стратегия за заетостта вече представляват две **интегрирани стратегии; конвергенция по принцип**, поне като опит да се достигне до хармонизиране с течение на времето, би могла да се постигне чрез **съвместно заседание** на Еврогрупата със Съвета по заетостта и социалната политика на равнището на еврозоната. Указанията, произтичащи от тази среща, могат да послужат като ценен елемент в обсъжданията, предстоящи да се проведат на годишната среща на Съвета през пролетта.

## 3. Документът на Комисията

3.1 Съобщението обобщава прегледно и ясно в три части, изводите от събрания опит, специфичните съображения и препоръките на Комисията. Избегнати са вече направените без разногласия констатации и повторенията на принципи, които в течение на годините са станали част от насоките на икономическата политика.

### 3.2 Изводи от събрания опит през първите години на еврото

3.2.1 Комисията припомня разискванията, които предшестваха приемането на еврото през 1999 г.: основният въпрос се отнасяше до „начина, по който участващите страни биха **реагирани на шока и на разликите в конкурентоспособността** в рамките на ограничена мобилност на труда, на незавършена интеграция на пазарите на стоки и услуги и при съхраняване на национална автономия по отношение на бюджета“. Тези въпросителни продължават да съществуват и днес, но съмненията на онези, които изразяваха песимистични прогнози за „кратък живот“ на паричния съюз, не се потвърдиха.

3.2.2 **Успехите** или поне положителните резултати от въвеждането на еврото са неоспорими: **валутата е силна и стабилна**, реагира добре на общите външни и вътрешни шокови удари, пребори се ефективно с инфлацията. Държавите-членки се радват на условия за финансиране „сред най-благоприятните, които някога са били наблюдавани“. Към тези предимства се добавя, според ЕИСК, и това, че различните държави-членки бяха предпазени от инфлация, която техните национални валути биха претърпели като последствие от влошените икономически и бюджетни условия. Еврото, втората световна валута, предпази държавите-членки от валутния и финансов шок, който иначе би попречил на растежа, би довел до съкращаване на работни места и до загуба на доверието на действащите лица в икономиката.

3.2.3 На успехите обаче се противопоставят няколко аспекта, които все още остават проблемни. В много случаи отделните икономики се приспособиха трудно, постигайки коренно различни резултати във вътрешното си развитие. Разликите се отразиха в **нивота на инфлация и темповете на растеж**; корекции, продиктувани от забавяне в икономиките, биха позволили по-бърз целенасочен растеж в средносрочен план, след като вече е преодоляна загубата на първоначалната конкурентоспособност. Това не се случи или поне дори частично не се случи. „Като цяло — заключава Комисията, — еврозоната до сега не беше в състояние да осигури високи нива на растеж и на заетост за един по-дълъг период от време“. ЕИСК се въздържа от по-нататъшен коментар на това твърдение.

3.2.4 От друга страна Комисията признава, че трудностите при приспособяването не се дължат единствено или главно на закъснението при изпълнението на фискалните и структурните реформи: те може би се дължат също и на налаганата дисциплина чрез нормите на паричния съюз.

3.2.5 В първите години на ИПС се проявиха дисбаланс и флукутации в **реалните ефективни валутни курсове**; за някои държави-членки към това се добавя и силното намаление на лихвените проценти и „облекчаване на условията за кредит на семейства с подобряване на достъпа до кредит в един по-добре интегриран финансов пазар“, с пряко отражение върху потреблението на стоки с дълготрайна и краткотрайна употреба. Особено по отношение на стоките за дълготрайна употреба (недвижими имоти) някои икономики предприеха огромни инвестиции в чужбина, което още повече увеличи дефицита по текущата сметка.

3.2.6 Едно твърдение на Комисията, което има общ характер, въпреки че представлява пример от Нидерландия, се отнася до „присъщите рискове при разработването на **фискални политики в период на благоприятна конюнктура**“. В Нидерландия изключително благоприятната конюнктура в началото на десетилетието доведе до процикличност на пазара на труда и на финансовия пазар, а в крайна сметка и на фискалната политика. Външни за икономиката условия предизвикаха внезапен срив, което от своя страна наложи прилагането на драстични ответни предпазни мерки.

3.2.7 **Цените и доходите** също могат да изиграят важна роля в съвкупността от проблеми: на национално ниво те са

приспособени прекалено бавно към цикличните промени, въпреки общата тенденция за модериране на заплатите, което между другото допринесе за намаляване на безработицата. Слабото нарастване на производителността засили бремето на действителното обезценяване, както върху цените, така и върху доходите, но главно върху последния аспект. Тези явления си взаимодействат на международно равнище като водят да промени в търсенето и последствия за конкурентоспособността.

3.2.8 В крайна сметка **номиналната и реалната конвергенция** отчита разнопосочни, но и поучителни резултати, при положение че се положат усилия за анализиране на фактите по един критичен и обективен начин. Комисията твърди, че различният развой на събитията е „отчасти“ отражение на различните национални политики. ЕИСК отбелязва в тази връзка, че световната и европейската конюнктура по принцип е оказала въздействие по един и същ начин във всички страни: ако съществуват различия, те се дължат „до голяма степен“ на националните политики. Примерите, приведени от Комисията, за Испания, Италия, Португалия и Ирландия, представляват блестящо доказателство, че в условията на благоприятна конюнктура бюджетните политики по подобие на „шуреча“ или „мравката“ са довели до напълно различни резултати.

### 3.3 Мерки, необходими за безпроблемното функциониране на еврозоната

3.3.1 Необходимо е да се обърне повече внимание на тази част от документа, тъй като **петте „специфични съображения“**, които следват, представляват — или по-точно „съвпадат“ с — **приоритетите на Комисията за следващите години**.

3.3.2 **Съображение 1: по-предпазливо управление на бюджетните политики**. По същество мерките, които трябва да бъдат предприети, съвпадат с тези, които бяха утвърдени по отношение на преразгледания Пакт за стабилност и растеж и които би трябвало вече да са пригодени добре към вътрешните условия от страна на правителствата, не само от тези в еврозоната. Всичко това се съдържа в препоръката — очевидна, но изглежда не винаги спазвана в процеса на съставяне на годишни разчети — да се държи сметка за **устойчивостта на бюджетните политики в дългосрочен план**.

3.3.3 **Съображение 2: по-голяма гъвкавост на пазарите на стоки и услуги**. Комисията говори за постигане на една „по-голяма гъвкавост при намаляването“ на цените, нещо което не може да се постигне, когато цените са фиксирани: в тази ситуация възниква съпротивление по отношение на осъвременяването на номиналните възнаграждения, което може да доведе до още по-изразителни намаления на реалните възнаграждения. Трябва също така да се стимулира **преразпределението на ресурсите между предприятията и отраслите**. Като цяло гъвкавостта на цените и преразпределението на ресурсите зависи от създаването на отворени и конкурентоспособни пазари. Може да се окаже необходимо да се преразгледат фискалните и разходни политики (или някои от техните аспекти), както на равнището на ЕС, така и на национално и регионално равнище.

**3.3.4 Съображение 3: ускоряване на интегрирането на финансовите пазари.** В тази област е постигнат значителен напредък, но според Комисията трябва още много да се направи, за да се използва потенциалът на финансовите пазари в еврозоната: една все по-запълбочена интеграция може да намали въздействието на икономическите шокови удари върху доходите и върху националните кредитни пазари. Планът за действие за финансовите услуги и вече провежданите инициативи би трябвало да доведат до съществени резултати.

**3.3.5 Съображение 4: включване на последиците от ИПС в договарянето на заплащането.** Социалните партньори, участващи в процедурите на договаряне, би трябвало да разполагат с необходимата информация, за да отчетат зависимостите при нарастването на възнагражденията, като по този начин да могат да оценят последиците при процесите на приспособяване. Политика на доходите, която е съобразена с плановете за развитие, би могла да предотврати „прекоригиране“ на реалните ефективни валутни курсове в областта на еврозоната.

**3.3.6 Съображение 5: отчитане на международното измерение.** Този аспект би трябвало да бъде разглеждан „по един по-добре систематизиран начин“. Икономическите политики на равнище еврозона и на национално равнище често подценяват този аспект, който всъщност е много важен при определянето на икономическите политики. Въздействието на еврото или по-скоро на неговите обменни курсове, върху други действащи лица в световната икономика трябва внимателно да бъде проучено, тъй като от него зависи стратегията на търговския обмен, на финансите и на икономическата политика.

#### 3.4 Пътят, който трябва да се извърви за засилване на еврозоната

3.4.1 Документът на Комисията посочва в тази част **необходимите мерки за засилване и завършване на паричния съюз**, приоритет, който в актуалния международен контекст придобива неотложен характер. Един по-специален пасаж, който заслужава да бъде споменат и припомнен: „актуалните различия до известна степен отразяват началното развитие, което е представлявало интерес за икономиките на държавите-членки в периода от фазата на подготовка до създаването на еврозоната през 1999 г.“ В него се намира, поне частично, обяснение за различията в развитието и политиките, които характеризират последните девет години.

3.4.2 „Пътищата“, посочени от Комисията, тук са изразени посредством заглавия, тъй като тяхното съдържание до голяма степен се подразбира от самите заглавия и предвид огромния брой документи, които съществуват по отделните въпроси. Пътищата, които трябва да се извървят, са следните:

- а. ускоряване на структурните реформи и стимулиране на интеграцията;
- б. по-нататъшно засилване на фискалните позиции и подобряване на качеството на националните бюджети;
- в. засилване на координацията във вътрешността на еврозоната и извън нея;

г. насърчаване на разширяването на еврозоната;

д. приближаване до гражданите.

ЕИСК ще коментира по-долу отделните точки.

## 4. Наблюдения на ЕИСК

### 4.1 Съображение 1: по-предпазливо управление на бюджетните политики

4.1.1 Комитетът споделя критиките на Комисията, които понякога са недоизказани, но иначе очевидни, относно политиката на някои държави-членки, които често се ръководят по-скоро от желанието да се представят годишни планове в унисон с нормите за конвергенция, отколкото от необходимостта да се приеме стратегия за засилване на бюджета. Такива критики освен това се откриват и в духа на мненията, които Комитетът изрази и преди приемането на единната валута <sup>(5)</sup>: **нищо едно правителство не е пълен господар при прилагането на собствена — и подходяща — бюджетна политика, независимо от задълженията и ограниченията.**

4.1.2 Освен **задълженията**, произтичащи от нормите за конвергенция, които се предполага, че вече са включени в една „подходяща“ бюджетна политика, съществуват и други задължения **от вътрешно или външно естество**. Сред тези от вътрешно естество е достатъчно да се споменат задълженията от структурен характер или свързани със структурни реформи, които още не са извършени. Сред тези от външно естество трябва да се припомни общото развитие на световната икономика и по-специално **„енергийните разходи“** — фактор, който има коренно различни характеристики в отделните страни и който никога не се отчита сред причините за различията в икономическите политики. Трябва освен това да се отбележи, че ситуацията в страни, изцяло или отчасти зависещи отвън по отношение на своето енергийно осигуряване, значително се различава от ситуацията в други държави, които са зависими в по-малка степен, а в някои случаи са дори и износители.

4.1.3 Комитетът отбелязва, че в миналото структурните реформи така, както са разглеждани в следващата точка 4.1.6, не винаги довеждаха до очакваните резултати: следователно трябва да се гарантира по-добрата координация на такива реформи, на национално равнище и на равнището на Общността, както и тяхната по-голяма съгласуваност с макроикономическите политики за поддръжане на конкурентоспособността и заетостта. Това не винаги ставаше в миналото: всъщност незадоволителният темп на растежа, който е почти аналогичен като тенденция за всички държави, показва, че растежът в някои държави е почти „независима променлива“ по отношение на реформите.

<sup>(5)</sup> „Не винаги правителствата са в състояние да направляват според собственото си желание икономиката на своите държави и прогнозите, дори и най-сериозните, могат да се окажат неточни“: становище от 1997 г., цитирано в бележка 3.

4.1.4 Специален коментар заслужава препоръката (точка 3.3.2) **да се отчита дългосрочната устойчивост на бюджетните политики**. Тези политики винаги са представлявали смесица от съображения от икономически/социален характер и политически насоки. Ако се разгледа историята на държавите от еврозоната през последните години, ще се установи, че само няколко от тях са поддържали „политическа стабилност“: правителства с различна ориентация се сменят в управлението на някои държави, което все пак е нормален и желателен процес в системата на демокрация. Но именно тази смяна прави рисковано преразглеждането на плановете за устойчиво развитие в дългосрочен план <sup>(6)</sup>: тяхната достоверност зависи в действителност от устойчивостта на правителствата във времето, както и, разбира се, от редица други външни фактори.

4.1.5 В някои страни особен аспект на структурните реформи е равнището на държавния дефицит, което значително надвишава стойността, определена в критериите от Маастрихт (60 % от БВП), и което не представлява положителна ежегодна тенденция. Според Комитета, не е достатъчно да се намали този дефицит чрез излишъците в бюджета през благоприятни години или чрез така наречените „еднократни“ операции: необходимо е по-скоро да се преследва по-добра ефективност на публичните разходи или, когато тази мярка се окаже недостатъчна, радикално да се преработи тяхната структура.

4.1.6 Следователно „пътят“, посочен от Комисията в точка 3.4.2.a (ускоряване на структурните реформи), е осеян с препятствия и притежава **значителна степен на субективност** в зависимост от политическата ориентация. Структурните реформи (пенсионно осигуряване, здравеопазване, публична администрация, либерализация, енергетика) имат значително социално въздействие и въвличат в определена степен социалните партньори по различен начин в отделните страни; нито едно правителство не може да предприеме мерки, разумни или не, които да не са споделяни от гражданите. Най-новата история показва, че често структурните реформи са плод на **компромис между различни искания**, които понякога са разнопосочни: „разумните“ реформи по принцип трябва да отчитат реалните и неизбежни искания.

4.1.7 Комитетът признава значението от провеждането на добре разработени и добре координирани между държавите-членки структурни реформи. Въпреки това някои от мерките от този тип могат да породят безпокойство в някои семейства, като ги принуждават от благоразумие да увеличават нивото на спестяванията си. Понастоящем развитието на нивото на спестяванията, изразено в процентни стойности, изглежда незначително, но когато се изразява в абсолютни стойности придобива голямо значение. Например между 2001 г. и 2005 г. нивото на спестяванията се увеличава с по-малко от един процент: на него обаче съответства обща сума от около 50 милиарда евро, които са били изразходвани в потреблението <sup>(7)</sup>. Според някои този сигнал би могъл да има положителна стойност: по-слабо увеличаване на потреблението от увеличаването на спестяванията би могло също така да означава повишено доверие у гражданите в бъдещето на икономиката. Други насочват вниманието си върху чуждестранните инвестиции, като са уверени, че те са по-значими от

инвестициите, насочени към Европа. Това са различни гледни точки, които обаче би трябвало да намерят пресечна точка в съображенията, че повишаването на чуждестранните инвестиции в Европа определено представлява положителен резултат от глобализацията.

#### 4.2 Съображение 2: по-голяма гъвкавост на пазарите на стоки и услуги

4.2.1 Комисията подчертава, че „бюджетите трябва да допринесат в по-голяма степен за поддържането на активно приспособяване“ на **гъвкавостта на пазарите на стоки и услуги**. Гъвкавостта се разбира като „гъвкавост при намаляването“, в противовес на опита от първите години на еврозоната. Един от начините да се предотврати такъв резултат би бил да се намали устойчивостта на цените и да се стимулира по-добро преразпределение на ресурсите между предприятията и отраслите: по този начин би се стимулирала една по-последователна **политика на доходите** с изискването да се поддържат подходящи нива на възнагражденията и да се намали социалната цена в процесите на приспособяване към цикличността.

4.2.2 Логиката на Комисията вероятно е правилна, но ЕИСК се пита дали е реалистична, както и дали е валидна за всяка ситуация и за всяка държава. Интеграцията на *националните* пазари (втора част на точка 3.4.2.a) може да бъде отчасти предпочитана от една правителствена политика на стимулиране, но **политиката на доходите зависи в голяма степен от консултирането и преговарянето между социалните партньори**. Гъвкавостта на цените в рамките на свободен пазар следователно не винаги и навсякъде е независима от намеренията на правителството; в действителност тя зависи от постигането на съгласие между различните страни, правителството, предприемачите и работниците. Същото може да се каже в определена степен и за преразпределението на ресурсите между предприятията и отраслите, което определено може да се стимулира чрез фискални или административни мерки, но което със сигурност зависи от възможностите на пазара и от споразумението между социалните партньори.

4.2.3 Освен това заслужава да се спомене и либерализацията, която може да предостави още един аспект на преразпределение на ресурсите на предприятията. Въпреки формално придържане към принципите, на практика се вижда, че либерализацията се разбира и извършва по различни начини и в различна степен в отделните страни, в зависимост от ориентацията на различните национални политики, които понякога са разнопосочни. Въздействието на тези мерки върху цените (качеството представлява отделен проблем) остава въпрос, открит за дискусия, и води до заключението, че не винаги и навсякъде те водят до очакваните резултати. В заключение, гъвкавостта на цените и ходът на политика на доходите зависят и от възможността да се извършва либерализация. Това всичко е възможно при положение че тя може да се извърши, тогава когато пазарът го позволява, и че конкуренцията, която би трябвало да се породи, носи реални предимства за потребителите.

<sup>(6)</sup> „Като се има предвид променливостта на политическите и социално-икономическите сценарии — в Европа, но преди всичко в света — би трябвало да се говори не за програма, а по-скоро за *програлна декларация*, обвързваща по отношение на мерките, чрез които тя ще следва реалния развой на конюнктурата“: вж. становището в бележка 3.

<sup>(7)</sup> Източник: базата данни с макроикономически данни АМЕСО на ГД ECFIN.

#### 4.3 Съображение 3: ускоряване на интегрирането на финансовите пазари.

4.3.1 **Планът за действие по отношение на финансовите услуги**, лансиран преди три години, доведе до добри резултати (Комисията говори за „важен напредък“), както по отношение на разплащателните системи, така и по отношение на финансовите пазари, пазарите на ценни книжа и корпоративните банковите услуги. В тези сектори може да се каже, че финансовата интеграция се намира в напреднала фаза на реализиране; стъпките, които все още трябва да бъдат предприети, се отнасят до мерките за сигурност, до прилагане на правото на глас, до сливания на предприятия — всичките необходими мерки, които обаче не представляват истинско препятствие в протичащата вече интеграция.

4.3.2 Друг един въпрос се отнася до проблема, изтъкнат от Комисията, относно **кредитния пазар на дребно и до пазара на финансовите услуги** като цяло. Твърди се, че „една все по-задълбочена интеграция може да намали въздействието на икономическите шокови удари върху доходите и върху националните кредитни пазари“; това твърдение е определено основателно, но въпросът дали това може да бъде реализирано по определения начин остава спорен. За финансовите продукти интеграцията на равнището на Общността е осъществен факт: няма никакви пречки гражданин на която и да е държава да може да купи или продаде ценни книжа в която и да е друга държава. Що се отнася до **финансовите услуги — по-специално кредита** — ситуацията е по-сложна: **интеграцията на европейско равнище е цел, която не може лесно да бъде реализирана в краткосрочен план.**

4.3.3 Финансовите услуги, които представляват изключение заедно със застрахователните услуги, носят **риск за продавача**: възможността за осъществяване на всяка една трансакция зависи от доверието в клиента. От това произтича необходимостта да се събира информация в държава, различна от тази на продавача, и следователно да се изготви договор, който да предвижда, освен всичко останало, начин за уреждане на евентуални спорове или изпадане в несъстоятелност. На националния пазар всичко това не поставя проблеми, но интеграцията на равнището на Общността със същите правила предвижда употребата на различни езици, както и спазване на законите и евентуално съобразяване с компетенцията на съдилищата — в държавата на купувача. Тези условия водят до разходи, усложнения и пречки, които трудно могат да бъдат преодолені със законодателни или административни разпоредби. Решението, което може да се прилага и се прилага, е откриването на филиали на продавача в държавата (държавите) на купувача: в този случай обаче не може да се говори за интеграция на пазарите, а по-скоро за разширение на вътрешния пазар според принципите на свободното установяване. Положителният резултат от това е засилване на конкуренцията на националните пазари и по-голяма възможност за избор за потребителите.

4.3.4 Допълнителна интеграция на финансовите пазари на дребно следователно не може да бъде постигната в краткосрочен

план със законодателни инициативи или стимули: усилията на Комисията и държавите-членки би трябвало да бъдат насочени към реално достижими цели, като се изостави преследването на цели, които трудно могат да бъдат осъществени.

4.3.5 В заключение ЕИСК е съгласен с препоръките на Комисията по отношение на необходимостта от **ускоряване** на интеграцията на финансовите пазари като средство за по-добро разпределение на ресурсите чрез насочването им натам, където те са най-необходими. Освен това подчертава, че съществуващите норми (както и допълващите, които в момента се проучват) са достатъчни, за да се осигури интеграция, базирана на законите на пазара; въпреки това са необходими норми за гарантиране на по-добра и уеднаквена в по-голяма степен защита на интересите на потребителите.

#### 4.4 Съображение 4: договарянето на заплатите трябва да се включи в последиците на паричния съюз

4.4.1 Комитетът е изненадан до известна степен от една фраза на Комисията, според която социалните партньори „не разполагат с необходимата информация за обхвата и въздействията върху различните насоки на действие“ и че по този начин провеждат необоснована политика на определяне на доходите. Тази позиция не изглежда в унисон с това, което беше заявено от самата Комисия в едно проучване<sup>(8)</sup>, според което „в периода 1999-2005 г. развитието на номиналните заплати в еврозоната беше в съответствие с целта да има стабилност на цените (...), като освен това по този начин цената на труда в Общността в реални стойности отчете негативен растеж от -0,4 %. Освен това е очевидно, че подобряването на икономическите условия все още не се е трансформирало и в ускоряване на растежа на заплатите, което означава, че развитието на цената на труда в Общността остана в унисон с принципите за стабилност на цените и за благоприятно нарастване на заетостта. Като цяло, освен това, производителите успяха да запазят маржовете си на печалба, въпреки натиска на фактори, свързани с разходи, различни от тези за труд, и стимула на международната конкуренция“.

4.4.2 Комитетът вече се произнесе по тази тема в становище<sup>(9)</sup>, разработено през 2003 г., което все още е напълно валидно. Беше отбелязано, че заплатите не само представляват фактор на конкурентоспособността, но и стимулират търсенето, което се появява на вътрешния пазар. Комитетът подчерта необходимостта от гарантиране на динамика на доходите в средносрочен план, която да следва увеличението в производството на съответните държави, с цел да осигури равновесие между развитието, произтичащо от търсенето, и запазването на конкурентоспособността на цените.

4.4.3 В тази връзка Комитетът припомня заключенията на Съвета по заетостта и социалната политика от януари 2007 г., както и тези на Еврогрупата от февруари 2007 г., по отношение на необходимостта да се създадат достойни условия на заплащане и да се събират по-добре плодовете на растежа.

<sup>(8)</sup> Европейска комисия, „The contribution of labour cost development to price stability and competitiveness adjustment in the euro area“, Quarterly Report on the Euro Area, volume 6, n°1, 2007. (Документът съществува единствено на английски език, превежда се от ЕИСК).

<sup>(9)</sup> Вж. становището на ЕИСК по темата *Общи насоки на икономическите политики 2003-2005 г.*, ОВ С 80 от 30.3.2004 г., стр. 120.



4.4.4 Комитетът поддържа позицията, която възприе преди време, относно необходимостта от засилване на макроикономическия диалог за подобряване на координацията и съгласуваността между различните сфери (парична, бюджетна, на доходите) на макроикономическата политика. Актуалната липса на координация засилва също така убеждението на ЕИСК, че да се възприеме система, при която Еврогрупата и Съвета по заетостта и социалната политика провеждат съвместни заседания (виж точка 2.5.1), вече е не просто полезно, а е необходимо.

4.4.5 Въпреки, че Комисията изразява своето неудовлетворение от тенденциите в икономическия растеж и заетостта, е учудващо, че тя по никакъв начин не използва повода за преосмисляне на това доколко е била уместна досегашната посока на макроикономическите политики и препоръчаният от нея микс от политики. Докато концепцията на бюджетната и парична политика не е променена, от социалните партньори се изисква само да адаптират поведението си при определяне на заплатите към изискванията на валутния съюз. По този начин на социалните партньори би била прехвърлена отговорността за компенсиране на грешките в областта на другите политики.

#### 4.5 Съображение 5: отчитане на международното измерение

4.5.1 Съображенията на Комисията за необходимостта от отчитане на **международното измерение** са изцяло споделени и са в значителна степен очевидни. Може да се направи коментар именно върху това, че Комисията и Съвета бяха подценили този фактор при съставянето на оригиналния текст за Пакта за стабилност и растеж, въпреки препоръките на ЕИСК, който изтъкна **несигурността на планирането в дългосрочен план** в перспективата на непредвидимостта на **политическото развитие** в световен план. Не е необходимо да се припомня, че събитията от последното десетилетие потвърдиха тази теза в значителна степен. Понастоящем непредвидимостта на бъдещото десетилетие е все повече подчертана; затова „отчитането на международното измерение“ във формулирането на програмите в средносрочен план има по-скоро теоретична стойност.

4.5.2 Що се отнася до годишните планове, очевидно е, че всички държави-членки, принадлежащи или не към еврозоната, са засегнати от протичането на световната търговия, по-специално по отношение на два аспекта: събитията, свързани с **петрола**, и нарастващата **конкуренция на азиатските сили**. Групата на държавите, чиято зависимост от петрола е относително по-ниска, се влияе по-малко от цикличните промени в цените; другата група обаче е зависима в значителна степен от конюнктурните шокове и последващо влияние върху вътрешните цени и върху конкурентоспособността.

4.5.3 По аналогичен начин, нововъзникващите азиатски пазари откриват **нови пазари за европейските държави с по-голяма конкурентоспособност**, но в същото време нарушава позицията на онези, които в по-малка степен са акцентирали върху конкурентоспособността и иновациите. Според предупреждение на Комитета, обърнато е прекалено много внимание на тезата, според която позицията на по-слаба конкурентоспособност се дължи на **обменните курсове на еврото** в сравнение с азиатските валути и долара. Недостатъкът е до голяма степен структурен и би трябвало да се разглежда като основание за радикално преразглеждане на политиките от страна на правителствата и социалните партньори.

#### 5. Други пътища, които трябва да се извървят

5.1 Някои от коментарите върху „пътищата, които трябва се извървят“ бяха направени непосредствено след изложението на различните „съображения“; в допълнение, следва представяне на няколко аргумента, които се отнасят до други аспекти, разглеждани от Комисията.

5.2 Комитетът смята, че Комисията не би трябвало да се ограничава върху чисто икономическия подход на ИПС, като забравя политическото измерение. Паричната зона не е цел сама по себе си: тя е елемент от един по-обширен проект на гражданското общество относно „желанието да живеем заедно“. Не липсват примери от историята, които показват, че паричните зони между държави, които са поели по пътя на интеграцията, са били със сигурност обречени на неуспех<sup>(10)</sup>. „Преходът към евро не би трябвало да се разглежда и да се планира просто като техническа смяна на валутата, но да се смята по-скоро за важно преобразуване със съответните въздействия в икономически, паричен и социален план“<sup>(11)</sup>. Това послание трябва да бъде припомнено в момент, когато 27-те са ангажирани с преразглеждане на Договора, с който се цели да се излезе от институционалната криза, която води своето начало от многообразието на регионите, в които се наблюдават икономически и социални затруднения.

5.3 Точка, която заслужава да бъде спомената, е **„насърчаване на еврозоната“** (виж 3.4.2.г). Комисията изброява ползите, които могат да извлекат държавите, които вече участват в Еврогрупата, както и новите, присъединяващи се страни; що се отнася обаче за последните, изглежда, че се имат предвид само онези, „които се подготвят за приемане на еврото“, очевидно наскоро присъединилите се страни. Нищо не се споменава като коментар за **продължаващото въздържане** на държавите, които вече бяха част от Съюза в момента на приемане на еврото и които се възползваха от правото си на изключение, което заслужава отново да бъде обсъдено. В горешо си желание тези държави да могат да преразгледат своето решение, ЕИСК смята, че един коментар на Комисията би внесъл разяснение относно вземането на решение дали **да се отхвърли окончателно хипотезата за присъединяване на държавите, приели за използват правото си на изключение**. Тази информация също спада към елементите, които допринасят за решенията относно бъдещите стратегии за еврото; от друга страна не става ясно по какъв начин плановете в средносрочен и дългосрочен план на държавите извън Еврогрупата могат да отчетат възможността или желанието им да възприемат единната валута.

5.4 Комитетът възнамерява да изпрати въздействащо послание на държавите от ИПД, за да ги стимулира в техните усилия за спазване на критериите от Маастрихт и стремеж към политическа конвергенция, с цел да се постигне реална конвергенция. Въпреки това е недопустимо, че някои демонстративно възприемат по-свободни политики, без това да бъде оправдано от някакви извънредни обстоятелства. Такова поведение вреди на доверието на другите страни в тях и определено вреди на доверието към Европа като цяло.

<sup>(10)</sup> Латинският паричен съюз (1861-1920 г.) се провалил отчасти заради липсата на фискална дисциплина сред неговите членове (Италия, Франция, Швейцария, Белгия и Гърция). Валутният съюз от 1873 г., който свързвал Швеция (която в онова време е част от Норвегия) и Дания, се провалил, когато политическата картина се променила. От друга страна, митническият съюз от 19-ти век, който води и до валутен съюз, се увенчал с успех, благодарение на политическото обединение на страната през 1871 г. Паричният успех и политическата интеграция вървят ръка за ръка, доколкото един такъв съюз се основава на една висока степен на координация на икономическите политики и следователно върху определена степен на централизация.

<sup>(11)</sup> Резолюция на Европейския парламент относно разширяването на еврозоната (2006/2103(INI)), 1 юни 2006 г.

5.5 От последното послание произтича необходимостта от „**приближаване до гражданите**“: послание, което често е повтаряно докато се превърне в „лайтмотив“. Въпреки това тази тема е от изключителна важност и засяга **пряката отговорност на отделните правителства**. Ползите, извлечени от еврото, се намират пред очите на всички, но само ако те искат да ги видят; факт е, че на национално ниво стабилността на цените, по-лесният достъп до кредит и други често биват изтъквани от правителствата като собствени заслуги. Когато обаче се говори за „грешки“ (било то истински или предполагаеми) и особено по отношение повишаването на цените, еврото се споменава като отговорно за това, дори в случаите, когато въвеждането на новата валута не е била причината за това. В политиката никой няма интерес да приписва заслуги на друг и освен това всички се опитват да намерят начин да прехвърлят вината на други или на нещо друго.

#### 6. Допълнителни съображения на ЕИСК

6.1 В допълнение към съображенията относно документа на Комисията, ЕИСК обръща внимание на две други теми, в стремежа си да допринесе за допълнителни разсъждения.

6.2 **Динамиката в обменните курсове** на еврото е била изтъквана като причина за дисбаланса в конкурентоспособността на Европа в сравнение с други държави, по-специално с азиатските страни. Доколкото този аспект може да бъде разглеждан

като една от много причини (а не основната причина, както се споменава в точка 4.5.3), Комитетът смята, че това е удобен случай отново и с още по-голяма убеденост да направи предложението **да се предостави членство на еврозоната в Международния валутен фонд**. В миналото се спекулираше дали да не се предложи замяна на това членство с това на държавите-членки, участващи в МВФ, но нито една от тях в действителност изглежда няма намерение да излезе от него, за да освободи място за еврозоната. Идеалното решение би било да се поиска от МВФ **допълнително място за еврото**, но в краткосрочен план изглежда по-реалистично усилията да се насочат върху координация на представителите на държавите-членки: от друга страна не се открива основание за това защо една валута, която играе основна роля в международния обмен, да не може да има собствено представителство. Възражението, че уставите на Фонда не го позволяват, изглежда по-скоро необосновано: изменението на един устав изглежда дреболия в сравнение с очевидната нередност една валута, която е на едно от първите места в света, да не може да участва в управлението на световните парични политики.

6.3 Идеята за **европейски фонд за стабилизиране** за намаляване на различията в **нивото на растеж** между държавите-членки <sup>(12)</sup> се разглежда в голяма степен скептично от Комитета. За да може да се проведе сериозна дискусия относно тази идея, тя със сигурност следва да бъде допълнително разработена.

Брюксел, 26 септември 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(12)</sup> Този фонд би бил финансиран от всички държави-членки чрез част от фискалните им излишъци през благоприятни периоди и предназначен да финансира проекти, определени от Съвета и Европейския парламент като приоритетни и в интерес на Общността. Основното възражение е насочено срещу свързаното с това наказване на дисциплинираната бюджетна политика, т.е. създаването на негативен стимул.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Икономическите и социални последици от развитието на финансовите пазари“**

(2008/C 10/23)

На 17 януари 2007 г., Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността, да изготви становище относно „Икономически и социални последици от развитието на финансовите пазари“.

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, при становището си на 4 септември 2007 г. (докладчик: г-н DERRUINE).

На 438-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 септември 2007 г. (заседание на 26 септември 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 115 гласа „за“, 25 гласа „против“ и 13 гласа „въздържал се“.

**1. Препоръки**

*Информация, прозрачност и защита на инвеститорите и потребителите*

1.1 Важно е да се разработят статистически инструменти, които да дават по-добра представа за хедж-фондовете и за фондовете за инвестиране в частен капитал, както и показатели за корпоративно управление, като всички те бъдат хармонизирани поне на европейско равнище.

1.2 За разсейване на нарастващото подозрително отношение към финансовата индустрия, за ограничаване на риска от систематични шокове, причинени от поемането на прекомерни рискове (по-специално задължняването) и за осигуряване на съблюдуването на лоялна конкуренция между различните видове инвестиции би следвало да се прилагат пруденциални стандарти по отношение на хедж-фондовете и на фондовете за инвестиране в частен капитал (*private equity*) („Базел III“).

1.3 Комитетът призовава Комисията да представи, в съответствие с плана си за действие за модернизирание на дружественото право и на управлението на предприятията, колкото се може по-скоро да представи своя законодателен проект, целящ подобряване на предоставяната от институционалните инвеститори информация по отношение на техните политики на инвестиране и гласуване. <sup>(1)</sup>

1.4 За подобряване защитата на инвеститорите, които влагат средствата си във фондове за инвестиране в частен капитал, би трябвало да се промени директива относно ПКИПКЦ <sup>(2)</sup>, така че тя да обхваща и тези участници и да им налага по-голяма прозрачност. Независимо че високата възвръщаемост е притегателен фактор, е възможно крайният инвеститор да не е запознат с риска, на който е изложен.

<sup>(1)</sup> „Преглед на единния пазар“, ЕИСК — INT/332.

<sup>(2)</sup> Директива 85/611/ЕИО на Съвета от 20 декември 1985 г. за координиране на някои закони, подзаконови и административни разпоредби относно някои предприятия за колективно инвестиране в преобладаващо ценни книжа (ПКИПКЦ) ОВ L 375, 31.12.1985 г., стр. 3-18.

1.5 Комисията би трябвало да насърчава и заедно със заинтересованите страни (банки, асоциации на потребители, обществени органи и доставчици на услуги) да предприема инициативи за повишаване на информираността и преди всичко на познанията на потребителите за финансовите услуги, които като цяло не винаги имат необходимата финансова култура и не осъзнават рисковете, на които са изложени <sup>(3)</sup>.

1.6 Котираните предприятия, които са били обект на изкупуване, чийто оборот или брой на работниците надвишава определен праг, би следвало винаги да бъдат задължени да публикуват минимум информация, когато се оттеглят от борсата и поради това нямат повече задължението да дават съответните данни.

**Управление и диверсифициране на рисковете**

1.7 Би следвало да се обмисли възможността за налагане на диверсифициране на портфейла от фондовете, в които се инвестира, особено в случаите на спестявания от трудови възнаграждения, на основата на съществуващите модели (виж също 1.2).

1.8 Кризата на американския пазар на ипотечните кредити се разпространи и обхвана други сегменти на финансовия пазар, както и ЕС. В случай на европейска банкова криза е вероятно да бъдат причинени съществени разходи, поради разпокъсаността на надзора, която би забавила подходяща реакция. В съответствие с принципа на субсидиарността големите банки следва да подлежат на надзор в европейски мащаб. Комитетът приканва тези банки, Комисията и Комитета на европейските банкови надзорници (CEBS) да се произнесат по въпроса, за да се уточнят условията и да се определят критериите, които да позволяват идентифицирането на съответните банки.

1.9 В случаите на делегиране на управлението, което позволява да се диверсифицира управленският риск, удължаването на мандатите на управление би насърчило по-дългосрочния подход и би ограничило спекулативните операции, надхвърлящи арбитража, за да се ограничат тенденциите към краткосрочност и надпреварата за печалби чрез спекулативното отношение на изпълняващия управленски функции състав.

<sup>(3)</sup> Както показва конференцията, организирана от Европейската комисия през м. март 2007 г., „Increasing financial capability“ („Нарастване на финансовите възможности“), докладът Sandler, представен на британския финансов министър Gordon Brown, съдържа интересни насоки за разсъждение.

1.10. Агенциите за кредитен рейтинг, които са едновременно оценител и заинтересована страна в смисъл, че помагат на инвестиционните банки да създават дериватни инструменти, да им определят стойност и да ги пласират, би следвало да бъдат обект на по-голяма прозрачност.

*Съчетаване на финансовата стратегия с европейския социален модел*

1.11 Предоставянето на данъчни облекчения би могло да насърчи пенсионните фондове, които имат по-дългосрочна стратегия да включат качеството и социално отговорната в тяхната политика на финансови инвестиции; понастоящем социално-отговорните инвестиции <sup>(4)</sup> представляват твърде ограничен дял от общите инвестиции <sup>(5)</sup>.

1.12 Комисията и държавите-членки трябва да следят корпоративната социална отговорност да включва всички заинтересовани страни, включително и инвестиционните фондове, които влияят върху дружествата, в които те участват и които понякога управляват. В този смисъл ЕИСК поставя въпроса за прилагането на директивата за информирането и консултирането на работниците и служителите в холдинговите дружества <sup>(6)</sup> и изисква преразглеждането на тази директива, ако те не попадат в нейния обхват.

1.13 В допълнение директивата за запазване правата на работниците в случай на прехвърляне на предприятия <sup>(7)</sup> би трябвало да се актуализира, за да се обхване прехвърлянето на предприятия, извършено чрез операция по прехвърляне на акциите му. По този начин правото на информация и консултация на работниците и служителите ще бъде спазвано по-добре.

1.14 Статистическите данни относно възнагражденията би трябвало да бъдат изготвени поне чрез метода на квинтилите, за да бъде направена по-добра оценка на въздействието на политиката на трудовите възнаграждения върху ценовата стабилност.

1.15 Услугите от общ икономически интерес са основен стълб на европейския социален модел. Те са освен това главна цел на фондовете за инвестиране в частен капитал, които прибягват към

<sup>(4)</sup> Виж по-специално дейността в рамките на United Nations Environment Programme Finance Initiative (UNEPFI), (Финансова инициатива за програмата за околната среда на Обединените нации) и доклада „A legal framework for the integration of environmental, social and governance issues into institutional investment“ („Правна рамка за интегрирането на въпросите на околната среда, социалните въпроси и тези на управлението в институционалните инвестиции“), 2005 г.

<sup>(5)</sup> Виж по-специално дейността в рамките на United Nations Environment Programme Finance Initiative (UNEPFI), (Финансова инициатива за програмата за околната среда на Обединените нации) и доклада „A legal framework for the integration of environmental, social and governance issues into institutional investment“ („Правна рамка за интегрирането на въпросите на околната среда, социалните въпроси и тези на управлението в институционалните инвестиции“), 2005 г.

<sup>(6)</sup> Директива 2002/46/ЕО на Европейския парламент и Съвета от 11 март 2002 г. относно създаване на обща рамка за информиране и консултиране на работниците в Европейската общност — съвместна декларация на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията за представителството на работниците — ОВ L 80 от 23.3.2002 г., стр. 29-34.

<sup>(7)</sup> Директива 2001/23/ЕО на Съвета от 12 март 2001 г. относно сближаване на законодателствата на държавите-членки по отношение на защитата на правата на работниците и служителите в случай на прехвърляне на предприятия, дейности или части от дейности — ОВ L 82 от 22.3.2001 г., стр. 16-20.

изкупуване на дружества със заемни средства, тъй като услугите от общ интерес генерират значителни парични потоци, имат (почти) монополно положение, малки задължения и високи оперативни разходи. За да се избегнат отрицателните последици за потребителите и гражданите, както и отрицателното въздействие за сближаването „ЕИСК поставя отново искането си за определяне на общностно ниво на общи основни принципи, на които всички услуги от общ интерес следва да се подчиняват, за да бъдат включени в рамкова директива, и ако е необходимо, конкретизирани по сектор чрез секторни директиви.“ <sup>(8)</sup>

*Равнопоставено данъчно облагане*

1.16. Както някои държави вече направиха или възнамеряват да направят (Дания, Германия, Обединено кралство) би следвало съблюдавайки принципа на субсидиарността да се обмислят правила, които ограничават данъчните отчисления за лихвите по дълг при изкупуването на предприятие.

1.17. В областта на започнатите в рамките на ОИСР дейности и за продължаване на борбата срещу нелоялната конкуренция, произлизаща от зоните на т.н. „данъчен рай“, е целесъобразно да се обмисли възможността за промяна на правилата за данъчно облагане, за да може на практика от мястото, от което управителят ръководи ефективно дейността, да определя облагаемата основа на хедж-фондовете, тъй като това са обикновено големите градове на страните от ОИСР. Освен това приложимата данъчна ставка не би следвало да бъде тази за капиталовата печалба, а за нормални приходи.

1.18. Предвид големия брой краткосрочни инвестиционни решения, взимани от зоните на т.н. „данъчен рай“ (офшор), Комитетът приканва Съвета, Комисията и ЕЦБ да обмислят възможността за мерки въз основа на член 59 на Договора <sup>(9)</sup>.

1.19 Комитетът подчертава значението на засилването на координацията на данъчните политики, като се определят минимални изисквания, по-специално за различните форми на данъчно облагане на капитала. Тази политика може да бъде обоснована със съчетаването на равнопоставеност и икономическа ефективност.

## 2. Въведение

2.1 През последните 25 години световната икономика претърпя дълбоки промени. Въпреки че обикновено се задоволяваме да обясняваме това явление с глобализацията, не се отдава достатъчно внимание на финансовото му измерение и създаването на глобален финансов пазар.

2.2 По същия начин, докато медиите и политиките продължават да се съсредоточават върху показателя БВП, е необходима нова перспектива, за да се отчете правилно съществуващата реалност. През 2002 г. световният БВП се равняваше на 32 трилиона долара и въпреки, че тази цифра изглежда астрономическа, тя е незначителна в сравнение с всички финансови трансакции, извършени извън БВП (1.123 трилиона), чиято стойност го превишава 35 пъти!

<sup>(8)</sup> Cf. notamment, JO CE, C 309 du 16 décembre 2006, „L'avenir des services d'intérêt général“.

<sup>(9)</sup> „Когато, при изключителни обстоятелства, движението на капитали към и от трети страни причинява или заплахва да причини сериозни затруднения във функционирането на икономическата и паричен съюз, Съветът по предложение на Комисията и след консултации с ЕЦБ, може с квалифицирано мнозинство да предприеме предпазни мерки по отношение на трети страни за срок, не по-дълъг от шест месеца, ако тези мерки са строго необходими.“

## Световната икономика (в трилиони щатски долари, 2002 г.)

Стокообмен и производство		Парична единица на разплащане	
транзакции с деривативи	699	Съединени щати (долари)	405,7
обменни транзакции	384,4 (*)	Евросистема (евро)	372,9
финансови транзакции	39,3	Япония (йени)	192,8
транзакции със стоки и услуги (световен БВП)	32,3	Други парични зони	183,6
общо (междубанкови транзакции)	1155	Общо (междубанкови разплащания)	1 155,0

(\*) от които 8 за международните търговски транзакции

Източник: François Morin, „Le Nouveau mur de l'argent: Essai sur la finance globalisée“, („Новата стена на парите: Есе за глобализираните финанси“), 2006 г.

2.3 Институционалните инвеститори се определят като основен носител на финансовата глобализация. Тяхната поява е съпътствана от разпространение на англо-саксонските практики на *корпоративно управление* (защита на миноритарните акционери, задължения за прозрачност, институционална активност при общите събрания и промяна в отношението акционери-ръководен състав-работници и служители) и от възникването на кредитните деривати, като тези нови финансови инструменти позволяват разпределяне на рисковете, считани преди за присъщи за някои ценни книжа. Новите информационни и комуникационни технологии направиха възможни или ускориха тези промени.

2.4 На този етап е важно да се подчертае, че институционалните инвеститори в широкия смисъл на думата прилагат стратегии, които се различават в зависимост от техния инвестиционен хоризонт. Докато някои използват арбитражи, които имат стабилизиращо действие върху финансовите пазари, други като пенсионните фондове, трябва да действат съобразно много дългосрочни ангажменти. Освен това под едно и също наименование може да се открият големи разлики; такъв е например случаят при фондовете за инвестиране в частен капитал, някои от които са специализирани в изкупуването чрез задлъжняване (leveraged buy-out), като инвестират в дадено предприятие за период от 3 до 5 години, други се проявяват като „бизнес ангели“ с апорта си на рисков капитал в иновационни МСП и могат да участват в тях до около петнадесет години <sup>(10)</sup>.

	Срок на притежаване на	
	акции	облигации
Хедж-фондове	1 до 5 месеца	1 до 5 месеца
Други инвестиционни фондове	9 месеца до 1 година	1 до 6 месеца
Застраховки	1 и 2/3 години до 3 и 1/3 години	6 месеца до 2,5 години
Домакинства	3 до 5 години	8 месеца до 4 години

Източник: Natixis, „L'effet de la présence des hedge funds sur l'équilibre des marchés financiers“ („Ефектът на хедж-фондовете върху равновесието на финансовите пазари“), Recherche économique, N° 2007-04.

2.4.1 Независимо от това, тези участници могат да поддържат близки отношения помежду си. Например 24 % от капитала, привлечен от фондовете за инвестиране в частен капитал през 2005 г. произлиза от сектора на пенсионните фондове, 18 % от търговските и инвестиционни банки, 11 % от застрахователния сектор <sup>(11)</sup>. Една от все по-важните функции на инвестиционните и на други дружества за управление на активи е предоставянето на услуги за управление на пенсионните фондове и на застрахователните дружества чрез мандати за управление.

<sup>(10)</sup> В опростен вид ето няколко характеристики, които помагат да се разграничат по-добре хедж-фондовете от фондовете за инвестиране в частен капитал (private equities). Хедж-фондовете се основават на ликвидни активи: акции, но също така и суровини, кредитни деривативи и др. Те използват различни стратегии за постигане на целта си, която е чистата възвръщаемост. Когато те инвестират в предприятие, те се задоволяват с нисък процент на акции, но са активни за да повлияването на изборите, направени от предприятието. Фондовете за инвестиране в частен капитал (private equities) са насочени към извличането на стойност предимно чрез изкупуването на предприятия като използват задлъжняването. Предприятието, което не се котира, не подлежи на задлъжението да предоставя информация. След пълното реструктуриране на предприятието в течение на няколко години, фондовете за инвестиране в частен капитал оттеглят инвестициите си от предприятието.

<sup>(11)</sup> M. Aglieta „The surge in private equity“, („Подемът на частните инвестиции“), 2007 г.

2.5 Институционалните инвеститори, които вече се бяха развили до известна степен в англо-саксонските държави преди 20 години, постепенно започнаха да проявяват все по-голям интерес към страните в континентална Европа. В различните държави-членки също бяха създадени фондове. Въпреки това понастоящем половината от колективно управляваните активи все още се контролира от американски инвеститори.

2.6 Понастоящем се счита, че 80 % от борсовите транзакции се извършват от институционалните инвеститори. Ето защо не би било реалистично да се заемат инвестиционни позиции, противоположни на позициите на големите инвестиционни институции. Те са също така и основните участници, притежаващи трансгранични акции. Проучване на Евробарометър (през есента на 2005 г.) показва, че само 1 % от домакинствата притежават акции от чуждестранно предприятие и че едва 3 % биха придобили чуждестранни акции! Освен това малко от тях участвуват активно в общите събрания на акционерите, докато от няколко години насам институционалните инвеститори играят все по-видима и решителна роля в тях.

2.7 Настоящото становище засяга, на първо място, котираните на борсата предприятия, тъй като те са активни на борсовите пазари. Като цяло става въпрос за големи предприятия. Въпреки това, тъй като те имат решаващо влияние върху заетостта и поведението на останалите предприятия, „промените“, които те претърпяват, засягат цялата икономика и обществото:

- те създават 1 от всеки 3 работни места в Европа и 1 от всеки две в Съединените щати;
- те присъстват най-вече в добивната промишленост, транспорта и телекомуникациите и в услугите за предприятията, т.е. в секторите с невралгично значение;
- освен това те влияят върху начина на функциониране на МСП посредством подизпълнителски договори и чрез финансови участия.

### 3. Сближаване на системите на корпоративно управление <sup>(12)</sup>

3.1 Най-общо могат да се разграничат две групи институции и практики (*корпоративно управление*), които влияят на начина на управление, администриране или контрол на предприятията, на отношенията между заинтересованите страни, както и на целите, поставени на предприятието.

- Англо-саксонският модел се характеризира с предприятия с много раздробена собственост и със силно присъствие на институционални инвеститори, дори и те да не участвуват пряко в управлението на предприятията. Въпреки че като правило, отделните инвеститори не притежават повече от 3 % от всички ценни книжа, те упражняват влиянието си чрез обявената или реализирана продажба на акциите си. Тази система е типична за държавите, в които има голям брой котиран на борсата предприятия.

<sup>(12)</sup> James Shinn, „Private profit or public purpose? („Частна печалба или обществена цел?“) Shallow convergence on the shareholder model“, Princeton University, 2001. („Повърхностна конвергенция по отношение на акционерния модел“, Принстънски университет, 2001 г. Проучванията са направени за 14 държави: Съединените щати, Обединеното кралство; Белгия, Франция, Германия, Италия, Нидерландия и Испания; Китай, Япония, Южна Корея, Малайзия, Сингапур и Тайван, Roger M. Baker, „Insiders, outsiders, and change in European corporate governance“ („Привилегировани, аутсайдери, и промяна в европейското корпоративно управление“), Оксфордски университет, 2006 г. M. Aglieta, „The surge in private equity“, („Подемът на частните инвестиции“), 2007 г.

- Моделът, прилаган в континентална Европа и в повечето други страни, сред които и Япония, се характеризира с наличието на акционери, които притежават пакети с акции от порядъка на 10 до 20 %, осигуряващи им ефективен контрол. Тези инвеститори са държавата, банките или други предприятия. Те са включени пряко в управлението на предприятията. За разлика от предходния модел, работниците участват в известна степен в сделките на предприятието, като краен пример за такова участие може да се посочи „Mitbestimmung“ (съвместно взимане на решения в предприятието) в Германия.

3.2 През последните две десетилетия се наблюдава сближаване на европейския континентален и англо-саксонския модел. Да споменем някои от факторите за сближаване: Единният европейски акт и приватизацията на публичните предприятия, данъчните реформи в Германия, по-специално по отношение на капиталовите печалби при продажбата на акции на борсата, които доведоха банките до продажба на дяловете си участия в промишлеността; задължението, наложено от Американския департамент по труда (1988 г. и 1994 г.) институционалните инвеститори да упражняват правото си на гласуване; жизнеността на икономиката на Съединените щати през 90-те години в контраст с относителната стагнация на страните от континентална Европа; котирането на големите предприятия на няколко фондови борси и новите международни счетоводни стандарти.

3.3 Въпреки това съществува известно многообразие на националните/регионални форми на капитализъм, което се обяснява със:

- националното многообразие на икономическите институции: правото, политиката и културата, както и предоставянето на средства;
- взаимозависимостта между капиталовите и пазарите на труда, както и между правната уредба и нормите, регулиращи дейността на предприятията;
- цената на преминаването към друга система, тъй като промяната на един от горепосочените елементи излага на опасност единството на цялото.

### 4. Икономическо въздействие

4.1 Бързото развитие на институционалните инвеститори демократизира достъпа до финансовите пазари и улесни диверсификацията на рисковете на портфейла, предлагайки експертния опит на ръководния екип. Обединявайки спестяванията на домакинствата, наличните фондове се увеличават и позволяват по-голяма диверсификация, което намалява индивидуалния риск за частните лица. ПКПКЦ предлагат на частните лица със скромни финансови средства и слабо познаване на пазара достъп до потенциално висока възвръщаемост на капитала. За предприятията и за публичната администрация концентрацията на капитали в ръцете на институционални инвеститори намалява разходите за преговори поради наличието само на един партньор.

4.2 Независимо от естеството си, институционалните инвеститори (хедж-фондове, пенсионни фондове, банки и застрахователни дружества, фондове за инвестиране в частен капитал и др.) управляват финансовото имущество на почти 300 милиона домакинства съсредоточени главно в Съединените щати, Европа и Япония<sup>(13)</sup>. Целта им е да увеличат максимално възвръщаемостта на спестяванията на доверителите си, отчитайки степента на риска, който те са готови да поемат.

4.3 По отношение на потребителите и домакинствата, в резултат на увеличаващия се дял на инвестиционните фондове във финансовите активи на домакинствата, тяхното финансово имущество по аналогия е изложено в по-голяма степен на рисковете на пазара<sup>(14)</sup>.

4.4. Освен ПКИПКЦ и застрахователните дружества, пенсионните фондове също са добре познати на широката публика. Те се представят като един от начините за намаляване на разходите, свързани с демографската тенденция към застаряване на населението. Съществуват два вида пенсионни фондове: с определени печалби или с определени вноски. В първия случай рискът се поема от предприемача, работодателя, а във втория случай — от крайния спестител. Въпреки че вторият вид фондове се характеризират с по-рискова структура на активите, те придобиват нарастваща популярност, тъй като спонсорите търсят начини да намалят риска, предизвикан от дългосрочността на задълженията си, а служителите са все по-привлечени от спестовни инструменти, които могат да им предложат повишена възвръщаемост и права, които по-лесно се прехвърлят между отделните работодатели<sup>(15)</sup>.

4.5 Управлението на техните активи се извършва от самите фондове, но много често се прехвърля (изцяло или частично) на взаимни фондове или на други дружества за управление на активи. Ето защо, въпреки че инвестициите са теоретично дългосрочни, ефективността на управлението се преценява краткосрочно и в зависимост от възвръщаемостта. Това обяснява защо делът на акциите в общата сума на активите силно се повиши и допринесе за повишаването на цената на активите.

4.6 Сближаването на моделите на корпоративно управление, съчетано с развитието на ИКТ, с повишената активност от страна на институционалните инвеститори и с тяхната норма на рентабилност, накараха големите предприятия да увеличават максимално на всяка цена възвръщаемостта (дивиденди и печалби от курсови разлики при продажба на акции) на техните ценните книжа. На въпросите, свързани с възможността да се генерират бъдещи парични потоци или с партньорството, изведено на преден план от европейския социален модел, беше отдадено второстепенно значение.

4.7 Така се роди нова динамика на управлението. Тя е насочена по-скоро към проактивната промяна в стратегиите с цел постоянното създаване на стойност за акционера (shareholder value), отколкото към подобряване на конкурентоспособността в средносрочен/дългосрочен план, която може да бъде засегната неблагоприятно: обратно изкупуване от предприятието на собствените му акции (shares buyback), за да се увеличи индикаторът за нетна възвръщаемост на собствените капитали, слива-

нията-придобивания, понякога лишени от всякаква промишлена логика, намаляването на периметъра на дейност на предприятието и включването на задачи в дейността на холдинга за улесняване на диверсификацията на инвестиционния портфейл, делокализациите, съкращенията на персонала и гъвкавостта на договорите, за да се намалят постоянните разходи или за да се превърнат постоянните разходи в променливи<sup>(16)</sup>.

4.8 Като цяло изискването за висок процент на възвръщаемост на капитала (ROE) в реални срокове, от 10 до 20 %, в зависимост от сектора, има дестабилизиращо макроикономическо въздействие: една толкова висока възвръщаемост означава увеличение на печалбата, превишаващо многократно БВП. Това, наред с други фактори (миграция, делокализации, засилен внос и др.), допринесе за увеличаване на относителния дял на богатството, което отива при притежателите на капитал. Всъщност констатираме ново разпределение на добавената стойност в европейските страни. Според данните на Комисията, на ОИСР и на Банката за международни разплащания (БМР), частта от заплатите в % от БВП средно за 15-те държави от ЕС е намаляла от 71,5 % през 80-те години на 66,7 % през 2004 г. Тази промяна, с почти 5 пункта, на БВП, намери израз в симетрично повишаване на капиталовата възвръщаемост (печалбите).

4.8.1 Макроикономическото въздействие на подобна промяна в разпределението на богатството е дефлационно: то увеличава общите спестявания, но тъй като покупателната способност на работещите се увеличава слабо, търсенето им се отличава с липса на динамизъм, което не стимулира предприятията да инвестират. От друга страна тъй като голяма част от печалбата се преразпределя сред акционерите (дивиденди и чрез обратно изкупуване на собствени акции „share buybacks“), възниква излишна ликвидност и явлението се самовъзпроизвежда.

4.8.2 От друга страна тъй като основните държави от ОИСР станаха конкуренти за привличане на преки инвестиции в чужбина, стимулирани от излишната ликвидност, но ограничени поради намаляването на динамиката на вътрешния им пазар, те се насочиха към политики на намаляване на данъците, които биха могли да влошат публичните им финанси, освен ако успеят да намалят публичните им разходи с изключение на социалните разходи (вкл. демографско застаряване).

4.8.3 Освен това тъй като лихвата по пълга е освободена от данъци в много държави, изкупуването на контролния пакет акции чрез задлъжняване (leveraged buyouts) се равнява на форма на субсидия от страна на публичните власти на операциите на фондовете за инвестиране на частен капитал, които по този начин са облагодетелствани. Освен въпроса за нелоялната конкуренция във връзка с други стопански субекти, които не използват тази процедура, изкупуването на контролния пакет акции чрез задлъжняване въздейства също така и на публичните финанси. Проучване, проведено от датското данъчно министерство<sup>(17)</sup> предвижда, че при равни други условия, в до две години в Дания тези загуби могат да представляват 25 % от общите приходи от данъчно облагане на предприятия. Подобно е положението в повечето от европейските държави и в еврозоната, за които се прилагат бюджетните критерии на Пакта за стабилност и растеж.

<sup>(16)</sup> Виж по-специално S. M. Bilger et K. F. Hallock „Mass layoffs and CEO turnover“ („Масовите уволнения и текучеството на изпълнителните директори“), 2005 г. и Chicago Fed Letter „Assessing the impact of job loss on workers and firms“ („Оценка на въздействието на загубата на работното място върху работниците и фирмите“), м. април 2006 г.

<sup>(17)</sup> Ministry of Taxation, Denmark, „Status på SKATs kontrolindsats vedrørende kapitalfondes overtagelse af 7 danske koncerner“, м. март 2007 г.

<sup>(13)</sup> J. Peyrelevade, „Le capitalisme total“ („Тоталният капитализъм“), 2005 г., стр. 39-42.

<sup>(14)</sup> BIRE, цит. Частта на финансовото имущество на домакинствата, инвестирана в акции, взаимни фондове, застраховка живот и пенсия, се е увеличила повече от два пъти в Германия, Италия и Франция между 1980 и 1998 г., за да достигне почти 50 % в първите две страни и 66 % — в третата. В Обединеното кралство, въпреки че започва от по-високо ниво, делът на тези продукти продължи да се увеличава от 52 на 76 %.

<sup>(15)</sup> BIRE, „La montée en puissance des investisseurs institutionnels: implications réglementaires. Etude réalisée pour le Sénat français“, („Подобряване на институционалните инвеститори: последици по отношение на регулирането. Проучване, осъществено за френския Сенат“) януари 2003 г.

4.8.4 По отношение на възнаграждението на управителите на фондове, 20 % от отсроченото възнаграждение, които те обикновено изплащат за възвръщаемост, надвишаваща определен праг, се облагат, като общо правило, с най-нисък процент, този, който се прилага за капиталовата печалба, а не с по-високата данъчна ставка за нормален доход. За това няма оправдание, тъй като самите те имат принос само за маргинална част от капитала. Това положение повдига въпроса за равнопоставеното данъчно облагане на тези лица в сравнение с други работници, които са облагани с по-висок данък.

4.9 Промениха се не само характерът и стратегията на предприятието, но и ролята на изпълнителния директор: преди десет години отговорността на един изпълнителен директор се състоеше в управление на предприятието и активите му за сметка на различни заинтересовани страни. Днес основното предизвикателство за изпълнителния директор е да генерира чиста печалба за инвеститорите. Нивото на принудителните напускания поради резултати, оценени като слаби по отношение на възвръщаемостта за акционерите, достигна върха си през 2005 г., когато бяха отчетени четири пъти повече уволнения на изпълнителни директори поради тази причина, отколкото десет години по-рано. Повече от едно на седем предприятия са сменили ръководителя си, като само преди десет години тази цифра е била едно на единадесет. Продължителността на мандата им също е била съкратена. В най-общ аспект, тези все по-бързи смени могат да създадат проблем, тъй като „за осъществяване на необходимите за предприятията промени обикновено са нужни три-четири години“.

4.9.1 Вследствие на това, тъй като много управителни съвети нямат кандидати за постове на отстранените изпълнителни директори, възниква т.н. „каскаден“ ефект и възнаграждението на изпълнителните директори се увеличава отново, от една страна защото новите им работодатели търсят начини, за да ги мотивират да напуснат постове си, а от друга страна, защото сегашните им работодатели се опитват да ги задържат. При това преобладаващото мнозинство (90 %) от институционалните инвеститори изразяват неудовлетвореност поради прекалено високото заплащане на ръководителите и от липсата на положителен ефект върху резултатите на предприятието (78 %) (18).

4.9.2 Въпреки че изглежда, че предприятията се дистанцират от опциите за придобиване на акции от предприятието на преференциални цени за служителите (stock options), които доведоха до конфликти на интереси и до големи скандали, практиката, състояща се в предоставянето на т.н. „златни парашути“ и други награди на изпълнителни директори, които не са успели да подобрят резултатите на предприятието (по отношение на конкурентоспособността и заетостта) е шокираща за общественото мнение.

## 5. Сближаване/социално неравенство

5.1 От една страна, въпреки че високите възнаграждения, изплащани на акционерите, в миналото често са били оправдавани с риска на операциите, в които те влагат капитала си, развитието през последните години подлага на съмнение този аргумент.

(18) Watson Wyatt, „Corporate directors give executive pay model mixed reviews“, („Корпоративните директори дават смесена оценка на модела на заплащане на ръководния състав“), м. юни 2006 г.

5.1.1 Всъщност отговорността е ограничена единствено до апорта им, като прехвърлимостта на техния актив, свързана с нарастващата ликвидност на финансовите и борсови пазари, благодарение на новите технологии и на глобализацията, намалява значително поетия от тях риск, и същевременно им дава безпрецедентна възможност за излизане и за диверсификация.

5.2 От друга страна някои икономисти са забелязали сезонност на икономическите уволнения, с кулминация през януари и юни, т.е. по време на съставянето и ревизията на годишните бюджети в предприятията. Те са стигнали до заключението, че тези уволнения са били предприети по-скоро с цел подобряване на финансовите резултати, отколкото в резултат на нуждите на промишлеността (19).

5.2.1 Освен това на дневен ред стоят индивидуалните трудови договори и възнаграждения, както и засиленото разпространение на нетипични форми на договори, каквито са срочните договори и договорите за назначаване на непълно работно време, целящи да превърнат част от постоянните разходи, свързани с възнагражденията, в променливи разходи и в крайна сметка да увеличат печалбата и следователно възвръщаемостта на собствения капитал (*return on equity*). През 1992 г. 25,4 % от работниците са наети на срочни договори или на договори за назначаване на непълно работно време. През 2005 г., това съотношение нараства на 33 %. Увеличението на този вид несигурни договори изпреварва ръста на създаването на работни места за целия период (с изключение на 2005 г.) и що се отнася до срочните договори, само в 33 % от случаите води до безсрочен договор (в 22 % до прекратяване на заетост и 39 % до други договори от същия вид) (20).

5.2.2 От това произлизат нови рискове за работниците и служителите и за предприятията:

- предприятията не инвестират в тези мобилни работници, а те, на свой ред, не полагат усилия, тъй като се чувстват по-малко въввлечени в предприятието и се опасават, че няма да извлекат конкретна печалба от обучението (21); (22)
- човешкият капитал, който става все по-специфичен за предприятията в обществото на знанието се прехвърля трудно (т.е. не е реално прехвърлим от едно предприятие към друго) (23);
- представителите на работниците вече не са в състояние да идентифицират партньорите, към които трябва да се обърнат в контекста на социалния диалог, тъй като „техният ръководител“ се свежда до една променяща се и раздробена безлична група акционери;
- работниците са поставени в условия на конкуренция помежду им:
  - в световен мащаб, поради голямата мобилност на производствения и финансов капитал и удвояването на броя на работниците, участващи в икономиката, вследствие на разпадането на съветския блок и излизането на други страни, в частност Китай и Индия, на международната сцена;

(19) D. Plihon, „Précarité et flexibilité du travail, avatars de la mondialisation du capital“, („Несигурност и гъвкавост на работните места, превратностите на глобализацията на капитала“), 2006 г.

(20) COM(2003) 728 окончателен „Подобряване качеството на работните места: преглед на постигнатия в последно време напредък“.

(21) Въпреки че на човешкия капитал се придава все по-голямо значение като на фактор за конкурентоспособност в икономиката на знанието, е учудващо, че той все още не е намерил място в актива на баланса на предприятията.

(22) European working conditions observatory, „Fourth European Working Conditions Survey“, (Европейска Фондация за подобряване на условията на живот и труд, „Четвърто европейско проучване на условията на труд“), 2007 г., стр. 49.

(23) Виж параграф 6.4 и следващите.



- в национален мащаб, поради равнището на безработицата, на увеличаването на работните места с лошо качество, което повишава стойността на качествените работни места, и поради парадокса на обучението: от една страна се счита за добър тон да се подчертава нуждата от обучение и неадекватността на уменията, от друга, близо един от всеки трима работници счита, че е свръхквалифициран по отношение на изискваните в професионалната му дейност умения, а на най-слабо квалифицираните и временните работници не се предлага достатъчно обучение;
- това поставяне в конкурентни условия е толкова поизразено поради относително ограничената мобилност на работниците поради поддържането на преходни периоди в законите за икономическата миграция, според които достъпът на един чужденец до пазара на труда се обуславя от недостига в някои професионални съсловия

(политически ограничения), или поради липсата на реален напредък в преносимостта на пенсионните права, или поради прегряването на пазара за недвижими имоти (социално-икономически ограничения), или поради недостатъчни езикови познания (културни ограничения).

5.2.3 Трябва да се намери ново равновесие между акционерите и работниците. Освен деформацията на разпределението на БВП между „капитал“ и „труд“ и посочените по-горе фактори, дисбалансът се изразява също така в експоненциално развитие на финансовите и борсови пазари през последните години, което контрастира с трудовото законодателство, което се разви в обратна посока, т.е. като не осигурява на работниците достатъчна защита (например както по отношение на договорите, така и в областта на постоянното обучение <sup>(24)</sup>). Това обяснява факта, че гъвкавостта (и повишената несигурност) на работните места става променлива регулираща величина за предприятията.

#### Развитие по социални „подмодел“

средно	държава	Борсова капитализация/БВП		Защита на работниците и служителите	
		1990 г.	2003 г.	1990 г.	2003 г.
англо-саксонски модел	UK, USA, Can, Aus	54	119	0,63	0,73
скандинавски модел	Fin, Dk, Sv	28	85	2,71	1,89
континентален модел	Fr, De, At, B, Nl	30	59	2,79	2,30
средиземноморски модел	It, Sp, El	16	57	3,67	2,61
Япония		98	70	2,10	1,84

NB.: Няма данни за новите държави-членки.

Защитата на работниците се оценява с индикатора „EPL вариант 1“ изчислен (за 90-те години, 1998 г. и 2003 г.) от ОИСР. Той обхваща регулирането на защитата на временната и постоянна заетост. Колкото повече се доближава до 0, толкова по-слаба е законодателната защита на работниците. („EPL вариант 2“ включва данни относно колективните уволнения, но не позволява да се стигне до 1990 г.).

5.2.4 Ако е вярно, че акционерното участие на работещите се е развило, това не може да коригира дисбаланса, тъй като касае основно и по диспропорционален начин (по отношение на тяхната представителност сред работниците и служителите като цяло) работниците и служителите, които получават най-високите доходи (като правило ръководния състав).

5.2.5 Като се има предвид, че дадена икономическа система е продукт на историята (виж точка 3.3), е лесно разбираемо, че сближаването на моделите на корпоративно управление (виж точки 3.1, 3.2) не е довело в континентална Европа до особено видими резултати в борбата срещу безработицата, въпреки че европейският социален модел почива именно върху социална пазарна икономика, която предполага партньорски в широкия смисъл на думата подход, който надхвърля тесните интереси на акционерите.

5.3 От няколко години навлязохме във фаза на силно ограничаване на работните заплати <sup>(25)</sup> под натиска както на засилващата се международна конкуренция, така и на нормите в извънпрофесионални класи. Въпреки това, явлението не засяга всички социално-професионални класи.

5.3.1 Ето защо и предвид практиката в Съединените щати <sup>(26)</sup>, Европейската комисия, Евростат и ЕЦБ би трябвало да направят по-прецизни статистическите си данни, като ги разпределят (поне) на квинтили <sup>(27)</sup>, за да разберат по-добре кои категории работници и служители (с много високи заплати, много ниски заплати, междинни заплати) са в основата на растежа на общата маса на средствата за заплати и в по-широк смисъл доходите, за да оценят по-добре рисковете за стабилността на цените, като имат предвид, че населението от тези различни категории няма еднaкво потребителско поведение <sup>(28)</sup>. (Виж също 4.8.4.)

<sup>(24)</sup> European working conditions observatory, „Fourth European Working Conditions Survey“, (Европейска Фондация за подобряване на условията на живот и труд, „Четвърто европейско проучване на условията на труд“), 2007 г., стр. 49.

<sup>(25)</sup> European Commission, „The contribution of labour cost developments to price stability and competitiveness adjustment in the Euro Area“ in Quarterly Report on the Euro Area, volume 6 n°1, 2007. Европейска Комисия („Влияние на развитието на разходите за труд върху ценовата стабилност и регулирането на конкурентноспособността в еврозоната“). Тримесечен отчет за еврозоната, том 6 брой 1, 2007 г.

<sup>(26)</sup> Тригодишното проучване „US Survey of Consumer Finances“ („Проучване на САЩ за финансите на потребителите“).

<sup>(27)</sup> Разпределение на доходите по възходящ ред, разделени на 5 части, съдържащи еднакъв брой наблюдения.

<sup>(28)</sup> Последните проучвания сочеа в тази посока. Да цитираме по-специално Т. Piketty, E. Saez: „The evolution of top incomes: a historical and international perspectives“ („Развитие на най-високите доходи в историческа и международна перспектива“), American Economic Review, 2006 г.

## 6. Научноизследователска и развойна дейност и иновации

6.1 Предвид на това, че институционалните инвеститори показват тенденция към взаимно подражаване при взимане на инвестиционните си решения, възможно е това да доведе до свръхинвестиции в някои сектори и в същото време до недостатъчни такива в други сектори, за което свидетелства борсовата криза през 2000-2001 г.

6.2 Примерът на скандинавските страни показва, че е възможно да се съчетаят високи социални и технологични постижения с финансова система, доминирана по-скоро от банките, отколкото от борсите.

6.3 Що се отнася до фондовете за инвестиране в частен капитал, то те осигуряват рисковия капитал, абсолютно необходим за започването на нова дейност от предприятията със скромни размери (*start-up*), тази сфера е в упадък от няколко години (през 2003 г.: по-малко от 10 % от инвестициите им)<sup>(29)</sup>. И напротив, дейността на фондовете за инвестиране в частен капитал се съсредоточава все повече върху изкупуването на контролния пакет акции на предприятията *buy-outs* (през 2003 г.: повече от 60 %) (Виж раздел „Ефектът на лоста & систематичните рискове“). Тази тенденция също не е от такова естество, което би стимулирало инвестициите, тъй като поради свързаните с тази дейност рискове, фондовете за инвестиране в частен капитал ще имат като приоритет по-скоро възвръщаемостта на капитала и възнаграждението на акционерите отколкото дългосрочното инвестиране.

6.4 Освен научноизследователската и развойната дейност, т.н. „негласни“ взаимодействия<sup>(30)</sup> се превръщат във все по-важен фактор за конкурентоспособността за всички предприятия. Тези негласни взаимодействия включват обмен на информация, формулиране на мнения, координиране и мониторинг на други дейности и представляват комбинация от различни форми на знания при обмена (на стоки, услуги и информация) с другите работници, клиенти и доставчици. Служителите, които понастоящем разполагат с този вид умения, представляват между 25 % и 50 % от работната сила.

6.4.1 Ако искат да повишат своята конкурентоспособност, предприятията не могат повече да залагат на стандартизирането на работата на служителите или да ги заместят с машини. Напротив, те трябва да премахнат организационните бариери, да установят климат на доверие сред служителите, но също и между самите тях и служителите, и да им позволят да взимат решения и да комуникират бързо и лесно. От това следва, че тяхната сила е в специфичното колективно знание на предприятието, което се изгражда с времето.

6.4.2 Понастоящем предприятията разполагат с широко поле за маневриране, за да подобрят производителността на работниците, включени в негласните взаимодействия, което се отнася в по-малка степен за останалите категории служители. Това намира израз в голямото различие на резултатите в секторите, в които се наблюдава висока заетост от този вид. Секторният социален диалог има важна роля в тази насока, за да може да се осъществи обмен на опит между предприятията, в частност в рамките на семинари и проучвания.

6.4.3 Това ударение върху специфичните за дадените предприятия умения поставя въпроси по отношение на поня-

тието за „гъвкавост и сигурност“ (*flexicurity*), което предполага по-скоро общо обучение, даващо възможност на работниците и служителите да за намерят работа в друго предприятие, което евентуално оперира в сектор, различен от този на предприятието, което работникът напуска.

## 7. Ефектът на лоста и систематичните рискове

7.1 Изкупуванията на предприятия (*buy-outs*) от страна на фондовете за инвестиране в частен капитал е дейност със спекулативен характер, която се основава на задлъжняването и на залагането на възможността за използването на доходите, реализирани от набелязаното предприятие за възстановяване на заема и за създаване на значителен капиталов доход в следващите 5 години.

7.2 През 1995 г. тези операции представляваха 0,6 % от БВП за държавите от континентална Европа и не по-малко от 3 % през 2005 г.<sup>(31)</sup>. (За Обединеното кралство тези цифрите са съответно 1 % и 7 %. Изкупуването на предприятия (*buy-outs*) представлява основната дейност (70 %) на фондовете за инвестиране в частен капитал, като дялът на внасяния рисков капитал (*venture-capital*) намалява (5 % за 2005 г.).

7.2.1 През втората половина на 2006 г., сигналите за тревога от страна на централните банки (ЦЕБ, Bank of England) и рейтинговите агенции (Standard's and Poor) се умножиха в отговор на кипежа в този сектор (500 милиарда щатски долара), който през 2005 г. мобилизира 70 милиарда щатски долара повече от предходната година. Те изтъкват или систематичен риск вследствие на силното покачване на размера на дълговете на дружествата, или умножаване на високодоходни рискови спекулативни облигации (*junk bonds*), които достигат тревожни нива.

7.2.2 Това е дилема за паричните органи, тъй като всяко покачване на лихвените проценти, което би забавило тази дейност, същевременно би обрекло предприятията, които понастоящем преживяват, благодарение на излишъка на глобална ликвидност.

7.2.3 Изкупуването на предприятия (*buy-outs*) поставя два други въпроса от съвсем различен характер, но не по-малко съществени:

— Доколкото операцията се осъществява посредством създаване на холдинг, не се прилага директивата за информиране и консултиране на работниците и служителите. В резултат на това тези работници и служители, които са стотици хиляди в Европа, имат по-малко участие.

— Посредством LBO (Leveraged Buy-Out — придобиване на дружество посредством заем, получен срещу залог на активите му), инвестиционните фондове могат, от името на дружеството, което притежават, да участват в управителния съвет на голям европейски холдинг, опериращ в сектор от първостепенно значение, какъвто е например авиокосмическият. Предвид факта, че някои фондове с американски произход поддържат особено тесни връзки с политическата власт и с американските разузнавателни служби, технологичната, военната и политическата независимост на ЕС е застрашена, доколкото участието в управителен съвет дава достъп до конфиденциална информация<sup>(32)</sup>.

<sup>(29)</sup> Deutsche Bank Research, „Private equity in Europe“, Проучване на Deutsche Bank, („Частните инвестиционни фондове в Европа“), януари 2005 г.

<sup>(30)</sup> The McKinsey Quarterly, „Competitive advantage from better interactions“, („Предимство в конкурентоспособността от по-добро взаимодействие“) 2006 г., брой 2

<sup>(31)</sup> Adrian Blundell-Wignall, „Private Equity Trends and Issues“, („Тенденции и проблеми на частните инвестиционни фондове“) ОИСР, 2007 г.

<sup>(32)</sup> B. Carayon, „Patriotisme économique: de la guerre a la paix économique“, („Икономическият патриотизъм: от война към икономически мир“) 2006 г., стр. 119.

7.3 Като цяло обявената средна възвръщаемост на фондовете за инвестиране в частен капитал по различни начини е изкуствено завишена. Поради липсата на всякакво задължение за отчетност, единствено най-добрите фондове за инвестиране в частен капитал отчитат резултатите си, а фондовете, които прекратяват съществуването си поради слаби резултати, се изтеглят от базата данни. Проучване на Citygroup показва, че при отчитане на тези елементи, възвръщаемостта, изчислена за период от 10 години, е по-ниска от кошницата с акции на дружества със средна капитализация („mid-cap“). Отчитането на разходите за управление и инвестиране в тези неликвидни активи допринася също така за намаляване на обявените резултати <sup>(33)</sup>.

7.4 Хедж-фондовете представляват сектор на стойност повече от 1,5 трилиона щатски долара. Тези фондове не са нови, но се разпространиха широко през последните 20 години. Секторът е подложен на натиск на инвеститори, като например пенсионните фондове, за повишаване на своята прозрачност. Това изискване наскоро доведе до създаване на система за определяне на кредитния и рисков рейтинг от различни рейтингови агенции.

7.4.1 Предвид колосалната си финансова тежест, те на свой ред оказват значително влияние върху финансовите, борсовите и парични пазари. Този въпрос заслужава да се подложи на задълбочен анализ:

— Американските, английските и европейските регулаторни органи наскоро изразиха отново своята загриженост затова че инвестиционните банки биха могли да позволят на хедж-фондовете да увеличат възможностите си за вземане на кредити, като използват относително неликвидни гаранции, чиято стойност следователно може бързо да спадне в случай на финансова криза. Те си поставят и въпроса за офшорните инструменти, които, използвайки ефекта на лоста, позволяват на американските банки да увеличават кредитите, отпускани на хедж-фондовете, отвъд законните граници.

— Хедж-фондовете са активни и в сектора на „кери-трейд“ („carry trade“), т.е. в операциите, чрез които инвеститорите вземат заем във валута с ниска лихва (например йени или швейцарски франкове), за да инвестират във валута с по-висока лихва (австралийски долари). Все повече банки, между които и Банката за международни разплащания (БМР) и икономисти са убедени, че тази много доходносна за хедж-фондовете дейност е фактор, който обяснява слабостта на йената, достигнала в края на януари минималното си (от 4 години) равнище по отношение на американския долар. Внезапен интерес към японската валута (вследствие на покачване на японските лихви в отговор на силата на японската икономика) би могъл да доведе до финансова криза. Според Barclays Capital спекулативният „кери трейд“ е достигнал най-високо си ниво от руската криза през 1998 г. досега.

7.5 Деривативите позволяват на банките да освободят баланса си от рискове, като ги превръщат в сложни финансови продукти, предмет на трансакции. По този начин рискът се раздробява, но се разпространява в икономиката, към участници, които може и да не подлежат на пруденциални правила.

7.5.1 Въпреки че статистическата вероятност от голям финансов шок със систематични последици е намаляла с времето, възможността за шок си остава и щетите биха били по-значителни отколкото в миналото поради по-тесните връзки между институциите и пазарите и заради финансовите иновации, които позволиха по-добро интегриране на пазарите и на сливанията и поглъщанията в банковия и застрахователния сектор <sup>(34)</sup>.

7.5.2 Поради ефекта на лоста, който се умножи през последните години и който по дефиниция не се отбелязва в баланса, е невъзможно да се оценят реалните суми, които участват, и рискът, на който е изложена икономическата система.

Брюксел, 26 септември 2007 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(33)</sup> House of Commons, Treasury Committee: „Private equity: tenth report of session 2006-07“ Камера на общините, Финансов Комитет: „Фондове за инвестиране в частен капитал: десети доклад за сесията 2006-2007 г.“

<sup>(34)</sup> Financial Times, 30 януари 2007 г.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

## към Становището на Европейския икономически и социален комитет

**Отхвърлени изменения**

При разискванията бяха отхвърлени следните изменения, които получиха поне една четвърт от подадените гласове (член 54, параграф 3 от Правилника за дейността):

**Параграф 5.1 и 5.1.1**

Параграф 5.1 и 5.1.1 се заменят със следната точка 5.1:

~~„5.1 От една страна, въпреки че високите възнаграждения, изплащани на акционерите, в миналото често са били оправдавани с риска на операциите, в които те вложат капитала си, развитието през последните години подлага на съмнение този аргумент.“~~

~~5.1.1 Възницост отговорността е ограничена единствено до апорта и/л, като прехвърлимостта на техния акция свързана с нарастващата ликвидност на финансовите и борсови пазари, благодарение на новите технологии и на глобализацията, намалява значително постигат от тях риск, и същевременно ил дава безпрецедентна възможност за излизане и за диверсификация.~~

5.1 Възнагражденията, изплащани на акционерите, би трябвало да бъдат в съответствие с резултатите на предприятието.“

*Изложение на мотивите*

Двата параграфа звучат прекалено критично по отношение на ролята на акционерите като важна част от развитието на предприятията. Като се твърди, че „отговорността е ограничена единствено до апорта им“, се пренебрегва рискът, който предполага инвестирането във финансовите и борсови пазари. Последната криза на тези пазари също опровергава твърдението, че „благодарение на новите технологии и на глобализацията, намалява значително постигат от тях риск“. Ограничаването на възнагражденията на акционерите би могло да има отрицателно въздействие върху развитието на борсовите пазари.

*Резултат от гласуването:*

Гласове „за“: 65

Гласове „против“: 70

Гласове „въздържал се“: 13

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Икономически политики, които благоприятстват европейската индустриална стратегия“**

(2008/C 10/24)

На 17 януари 2007 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността, да изготви становище относно „Икономически политики, които благоприятстват европейската индустриална стратегия“.

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 4 септември 2007 г. (докладчик: г-жа FLORIO).

На 438-ата си пленарна сесия, проведена на 26 септември 2007 г. (заседание от 26 септември), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище със 129 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 Преразглежданите от Лисабонския дневен ред през пролетта на 2000 г. цели за растеж, иновации и заетост са тясно свързани с преоценката и повишаването на ролята на индустриалните политики в Европа. С цел съблюдаване на Пакта за стабилност и растеж и на консолидацията на единния пазар, е необходимо да се създадат форми на координация, които да позволят на европейската индустрия да изпълнява основна роля в овладяването на предизвикателствата, произтичащи от глобализацията.

Сред стратегическите цели е необходимо в действителност да се определят приоритетните сектори, които представляват интерес на равнище на Общността или на наднационално равнище, и те да се подпомагат чрез подходящи икономически инструменти. Средносрочните и дългосрочните индустриални стратегии се изготвят главно на европейско равнище, докато конкретното им прилагане и реализиране остава задължение на държавите-членки.

Единната валута и вътрешният пазар са съществени инструменти, но не и самоцел. Запазват се целите, определени в Договора: икономически и социален прогрес и високо равнище на заетостта.

Въз основа на тези предпоставки ЕИСК смята, че в областта на икономическите политики, които благоприятстват европейската индустриална стратегия, е необходимо да се съсредоточи вниманието върху следните области:

1.2 **ОНИП и Лисабонския дневен ред.** Общите насоки на икономическата политика (ОНИП), които също представляват инструмент за направление и координация на икономическите политики, трябва в по-голяма степен да бъдат застъпени в инициативите на Лисабонския дневен ред и да предвиждат инвестиции в иновации и нови технологии в сферата на индустрията, като се отчита икономическата ситуация във всяка една държава-членка.

1.3 **Ролята и политиките на Европейската централна банка.** Основната цел на решенията, които взима ЕЦБ, е да се контролира инфлацията и да се гарантира стабилност на цените. Понякога постигането на тези цели може да се превърне в пречка за инвестициите. Като има предвид приоритетните си цели, ЕЦБ би могла да осъществява, доколкото това е възможно, по-гъвкава парична политика, с цел насърчаване на инвестициите.

1.4 **Роля на ЕИБ.** Европейската инвестиционна банка трябва да даде своя решаващ принос в икономическото и социално сближаване и да подпомага развитието на индустрията чрез стимулиране на научноизследователската и развойна дейност. В същото време Комисията следва да създаде нови инструменти на макроикономическа политика, които да благоприятстват разрастването и растежа на индустрията.

1.5 **Необходимост от по-добри фискални политики.** В областта на фискалните политики е необходимо, от една страна, да се намали административното бреме, особено за МСП, а от друга, е целесъобразно данъчните мерки да се преобразуват в стимули за инвестициите на предприятията в научноизследователска и развойна дейност.

1.6 **Рискове от „финансиализация“<sup>(1)</sup> на предприятията при липса на установени правила.** Прекомерното концентриране на предприятията върху финансовите операции и нарастването на чисто спекулативните инвестиции в индустрията излагат на риск индустриалната сфера, което често засяга производството, заетостта и социалното сближаване: затова е необходимо да се въведат инструменти за ефективно регулиране на намесата на финансовия сектор в дейността на предприятията.

1.7 **Възобновяване на европейския индустриален модел.** Един от начините за борба с упадъка на индустрията и делокализацията е възобновяването на европейския индустриален модел, характерен с успешни региони и сектори на икономиката. Във всички случаи структурната база на индустрията се нуждае от материална и нематериална инфраструктура: в интерес на ЕС като цяло е да се финансира такива проекти.

<sup>(1)</sup> Financialisation: „нарастване на доминиращата роля на финансовата индустрия в цялостната икономическа дейност, на финансовия контрол в управлението на корпорациите, на финансовите активи сред общите активи, на търгуваните ценни книжа и особено на акциите сред финансовите активи, на фондовия пазар като пазар за корпоративен контрол при определяне на корпоративните стратегии и на флукуациите на фондовия пазар като детерминанти на цикличността в бизнеса“, според Wikipedia (<http://en.wikipedia.org/wiki/Financialisation>)

Освен това, като се има предвид, че сферата на услугите играе централна роля в европейската икономика, тя трябва да си взаимодейства с предприятията: за тях услугите, особено онези, които подкрепят производството, представляват основен ресурс. Такива услуги, предоставяни на предприятията, от своя страна биха изчезнали без съответната динамика и жизнеспособност на промишления сектор.

**1.8 Научноизследователска дейност, развитие и интелектуална собственост.** Вече е очевидно необходимостта от подобряване на резултатите и инвестициите в научноизследователска и развойна дейност, които все още са твърде далеч от постигане на целите, определени в Лисабонския дневен ред. Включително и от тази гледна точка трябва да се засили ангажимента на ЕС в областта на икономиката. Една нова индустриална стратегия в сферата на инвестициите в научноизследователската дейност трябва да вземе предвид новите цели, които ЕС си постави във връзка с емисиите на въглероден двуокис. Защитата на правата върху интелектуална собственост е още един аспект от значение за конкурентоспособността и възможностите за иновации на европейските индустрии и тя трябва да се гарантира чрез подходящи инструменти на Общността.

**1.9 Образование и индустрия.** Взаимозависимостта и връзките между предприятията и образователните и академичните среди са от съществено значение. Училищата, университетите и институтите за следдипломна квалификация следва да отчитат необходимостта от подготвяне на студенти с квалификации, които биха били от полза за предприятията, а предприятията, от своя страна, следва да информират относно изискванията си всички тези институции. Един от начините да се подобрят връзките между двете страни е да се създадат бизнес паркове в близост до университетите, както и да се повиши ролята на европейските центрове за високи постижения и, от друга страна, на Европейския технологичен институт.

**1.10 Социален диалог** — Идентифицирането на синергиите и ангажирането на всички заинтересовани страни за успеха на структурните промени могат да направят индустриалните промени приемливи от социална гледна точка, ако се осигури при предвиждането и управлението на промените системно участие на социалните партньори и последователно се действа за изпълнението на двойна цел: постигане на конкурентоспособност на предприятията и намаляване на отрицателните социални последици. В трансграничните региони индустриалните промени биха могли да бъдат улеснени, като се конкретизира транснационалната незапълнителна рамка за колективно договаряне, така както е посочено в социалната програма за периода 2005-2010 г. Европейските работнически съвети (ЕРС) също могат да допринесат в тази насока. Следва да се засилят компетенциите на лицата, които участват в работата им, така че ЕРС да могат да изпълнят ролята си на основен участник в процеса на консултации и диалог <sup>(2)</sup>.

## 2. Въведение

2.1 Правното основание за осъществяване на индустриалната политика на Общността се съдържа в член 157 от Договора за създаване на Европейска общност <sup>(3)</sup> и се среща след това в

<sup>(2)</sup> Официален вестник № С 24 от 31.1.2006 г., „Социалният диалог и участието на работниците е ключов фактор за предвиждане и управление на индустриалните промени“ и „Изпълнение на Лисабонската програма на ЕС: политическа рамка за ориентиране на производството на ЕС към по-интегриран подход на индустриалната политика“, ОВ С 185, от 8.8.2006 г., „Стратегически насоки на политиката на сближаване (2007-2013 г.)“.

<sup>(3)</sup> Член 157, параграф 2 конкретно гласи: „Държавите-членки се консултират взаимно, съгласувано с Комисията, и когато е необходимо, координират своите действия. Комисията може да предприеме всякакви полезни инициативи за насърчване на тази координация.“

редица важни документи. Отправна точка в историята на европейската индустриална политика представлява вече отдавна публикуваното съобщение „Индустриална политика в условията на либерална и конкурентна среда: основни насоки за общностен подход“ <sup>(4)</sup>. Последваха други документи <sup>(5)</sup> – съобщението на Комисията „Индустриалната политика в разширена Европа“ <sup>(6)</sup>, което се спира на възможностите и последиците от предвиденото разширяване на Европейския съюз. Сред последвалите документи трябва да се припомнят и съобщенията на Комисията „Някои основни въпроси по темата за европейската конкурентоспособност“ <sup>(7)</sup> и „Съпровождане на структурните промени: политика за разширена Европа“ <sup>(8)</sup>. Още по-актуално е съобщението „Изпълнение на Лисабонската програма на Общността: политическа рамка за засилване на производството на ЕС — към по-интегриран подход на индустриална политика“ <sup>(9)</sup>, след което беше извършен средносрочния преглед на индустриалната политика <sup>(10)</sup>.

2.2 С въвеждането на еврото като единна валута се стигна до споразумението относно Пакта за стабилност и растеж между приелите еврото държави, като на преден план отново изпъкна необходимостта от по-добра координация на националните икономически политики, по-специално в областта на бюджетните политики.

Разширяването, включващо държавите от Централна и Източна Европа, от друга страна представлява сериозно предизвикателство за бъдещето на Европа и води до възникването на необходимост от преодоляване на все още съществуващите различия между отделните икономически, социални и производствени сфери.

Политиките на Общността постигнаха важни цели, преди всичко консолидирането на вътрешния пазар, а наскоро и въпроси, свързани със свободното движение на услуги.

Вниманието, отделено на всички тези приоритетни области (във връзка с параметрите от Маастрихт, регулиране на вътрешния пазар, съществено различаващи се състояния на икономиката и производството), доведе до пренебрегване на политиките за подпомагане на индустриалния потенциал на ЕС.

2.3 При това състояние на нещата индустриалните политики изиграха незначителна роля за стратегията за растеж и заетост. Това се дължи на избора да се предостави на държавите-членки определянето на насоките в този сектор, с което бяха постигнати незначителни резултати в сферата на наднационалните договорености и почти никакви форми на координация във вътрешността на Европейския съюз. Въпреки че в действителност през последните 25 години се пое ангажименти и се изготвиха документи за провеждането на индустриална политика на Съюза,

<sup>(4)</sup> COM(1990) 556

<sup>(5)</sup> Става въпрос за две съобщения на Европейската комисия от 90-те години „Политика за индустриалната конкурентоспособност на Европейския съюз“ COM(1994) 319 и „Инициативи в полза на конкурентоспособността на европейските предприятия, изправени пред глобализацията“ COM(1998) 718.

<sup>(6)</sup> COM(2002) 714 окончателен.

<sup>(7)</sup> COM(2003) 704 окончателен.

<sup>(8)</sup> COM(2004) 274 окончателен.

<sup>(9)</sup> COM(2005) 474 окончателен.

<sup>(10)</sup> COM(2007) 374 окончателен.

която да му позволи да не изостава от големите световни икономически сили, общото впечатление е, че надделяваха националните интереси. Много беше направено за ускоряване на приватизацията и либерализацията, смятани за най-добрите стимули на икономическия растеж, като по този начин обаче беше пренебрегната политиката на Общността за подпомагане на индустриалния сектор и производствената сфера.

2.4 В съвременния глобализиращ се свят става все по-наложително да се определи какви могат да бъдат най-подходящите европейски индустриални стратегии, за да се отговори на световната конкуренция, която вече не се представлява единствено от гиганти като САЩ и Япония, а се поражда и от нововъзникващите азиатски сили, сред които Китай и Индия. Следователно са необходими инструменти на общностно равнище, които да доведат до успех при справянето с предизвикателствата, налагани от останалата част на света, за да може в стратегическите сектори Общността да бъде *лидер*, а не просто *последовател*.

2.5 Вместо това през последните години в европейската действителност се наблюдава тенденция на ренационализация на индустриалните политики, особено в няколко стратегически сектори, като например този на енергетиката. В много случаи съществува рискът тенденцията да се отдава предпочитание на „националните шампиони“ пред европейските водещи фирми, особено в сектори, които се нуждаят от пазар с по-голям обхват и от повече инвестиции, да е в ущърб на националните интереси на самите заинтересовани държави.

2.6 Индустриалните стратегии в средносрочен и дългосрочен план и подпомагащите ги икономически политики се формулират на европейско равнище, докато за конкретното изпълнение и преобразуването им в политики от национален мащаб отговарят изключително държавите-членки.

2.7 Изправяйки се срещу новите икономически сили в световен мащаб, които са по-конкурентоспособни в производствата, които изискват многобройна работна ръка, европейската индустриална стратегия трябва да се преориентира към качествено производство. Необходимо е не само да може да се предвиди кои ще бъдат водещите сектори на високотехнологичното, иновативно и качествено производство, но и да се определи кои икономически инструменти могат да бъдат предоставени на разположение на индустриалните и производствените сектори, представляващи интересите на Съюза като цяло.

### 3. Преразглеждане на икономическите политики на Европейския съюз

3.1 Вътрешният пазар на ЕС от своето създаване е реалният двигател на европейската интеграция и на икономическия растеж. Еврото, като единна валута, впоследствие засили ролята на единния пазар, като направи обмена по-бърз и по-сигурен и подобри конкуренцията. Но както вътрешният пазар, така и еврото са инструменти, а не самоцел. Запазват се целите, определени в Договора и потвърдени в заключенията на Съвета от 21-22 юни 2007 г.: икономически прогрес, социално сближаване и високо равнище на заетостта.

3.2 След обнадеждаващите резултати през втората половина на 2003 г. икономическата сфера в Европа преживя известно забавяне през второто шестмесечие на 2004 г. в резултат на фактори, включително и външни, като цената на петрола, представляваща отражение на международните кризи, и развитието на световната търговия. Развитието през 2005 г., слабият растеж през 2006 г. и обнадеждаващото първо четиримесечие на 2007 г. <sup>(1)</sup> доказаха, че все пак укрепването на европейската икономика зависи все повече от развитието на износа и все по-малко от вътрешното търсене <sup>(2)</sup>.

3.3 В общите насоки на икономическата политика (ОНИП) 2005-2008 г. <sup>(3)</sup> Съветът се спира на инструментите, приоритетите и макроикономическите политики, които държавите-членки би трябвало да следват, както и на съответните реформи, необходими за една устойчива индустриална стратегия.

3.4 Макроикономическите политики, предвидени от Съвета в ОНИП, се отнасят до подобряването на икономическия растеж и заетостта, но в същото време подчертават и значението на икономическите политики за стабилността на цените. Предложените мерки имат за цел:

- да гарантират икономическата стабилност при спазване на средносрочните цели;
- да гарантират възможността за управление на състоянието на икономиката и на бюджета, като се намалява държавният дълг и се укрепват пенсионната и осигурителната системи;
- да подпомагат ефективното разпределение на ресурсите чрез отдаване предпочитание на разходи, стимулиращи икономическия растеж и да стимулират нарастване на възнаграденията, което допринася за икономическата стабилност;
- да насърчават по-добра съгласуваност на макроикономическите, структурните политики и политиките по заетостта.

3.5 Макроикономическите политики на Пакта за стабилност и растеж би трябвало в по-голяма степен да бъдат съгласувани с целите на Лисабонската стратегия, за да се създаде единна икономическа политика на Европейския съюз и на еврозоната. За да се поддържа съгласуваност в решенията на избраната индустриална стратегия, европейският бюджет следва да бъде преработен така, че ресурсите да бъдат пренасочени към инвестиции, които стимулират в по-голяма степен растежа <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Вж. Eurostat News Release 64/2007 (15 май 2007 г.).

<sup>(2)</sup> Вж. Eurostat News Release 50/2007 (12 април 2007 г.).

<sup>(3)</sup> Препоръка на Съвета 2005/601/ЕО от 12 юли 2005 г., отнасяща се до общите насоки на икономическата политика на държавите-членки и на Общността (2005-2008 г.), ОВ L 205 от 6.8.2005 г., стр. 28.

<sup>(4)</sup> Вж. *Lisbon Agenda Group* (Група за дневния ред от Лисабон) — *Workshop on developing the Lisbon Agenda at European Level* (Работен семинар за разработване на дневния ред от Лисабон на европейско равнище) — Брюксел, 17 ноември 2006 г., Синтезиран доклад на г-жа Maria Joao Rodrigues.

#### 4. Инвестиране в Лисабонската стратегия

4.1 Що се отнася обаче до реформите, насочени към повишаване на растежа, и тези, които са най-важни от гледна точка на индустрията, Съветът се спира на следните приоритети:

- подобряване и стимулиране на инвестициите в научноизследователска и развойна дейност, като се запазва определената в Лисабон цел за 3 % от БВП,
- използване на конкурентните предимства на европейската индустрия в определянето на една модерна и активна индустриална политика чрез развитие на нови технологии, създаване на привлекателни условия за индустрията, увеличаване на факторите за конкурентноспособност, за справяне с глобализацията и насърчаването на обединения на предприемачи във вътрешността на ЕС с ударение върху качеството,
- разширяване и засилване на вътрешния пазар и прилагане с по-голяма ефективност на политиките на конкуренция, като едновременно с това се намаляват държавните помощи,
- насърчаване на предприемаческата култура и подпомагане на МСП,
- подобряване и инвестиране в европейски инфраструктури, доколкото те представляват определящ фактор за успешното функциониране на индустриалната сфера в Европа.

4.2 Докладът на г-н Сапир от 2003 г.<sup>(15)</sup> отчасти вече разгледа тези цели, като постави акцента върху спазването на Пакта за стабилност и растеж. В сферата на паричните политики се смяташе, че единственият начин за създаване на идеална основа за предначертаната индустриална стратегия е да се прилагат мерки, с които се контролира стойността на парите и се осигурява макроикономическа стабилност в дългосрочен план.

4.3 При изготвянето на становището си относно ОНИП, ЕИСК призова за по-голяма интеграция на инициативите на ОНИП с тези от дневния ред от Лисабон<sup>(16)</sup>.

4.4 Въпреки това все още съществува голям дисбаланс във вземаните решения по отношение на макроикономическите политики, с подчертано концентриране върху борбата с инфлацията и стабилността на цените, както и изразена тенденция ЕЦБ да използва лихвените проценти по не особено гъвкав, а по някога дори неразбираем начин. В период на засилен растеж (1999–2000 г.) ЕЦБ удвои лихвените проценти, а през продължителни периоди на слаб растеж действаше изключително бавно за намаляването им. Една гъвкава парична политика, съчетана с целеви данъчни политики (финансова дисциплина и публични инвестиции), може да се окаже ефективен инструмент за постигане на устойчив растеж в европейската система в дългосрочна перспектива.

4.5 Европейската централна банка има за задача да поддържа валутна стабилност и да контролира повишаването на цените. Тези политики могат да се превърнат в пречки за икономическия растеж на държавите от еврозоната и следователно да доведат до

забавяне и на другите 15 „конвергиращи“ държави. Ето защо е необходимо по-добро координиране на действията на ЕЦБ с макроикономическите политики на ЕС. Очевидно е, че в решенията си ЕЦБ трябва да отчита факта, че една силна парична единица оказва положително въздействие върху вноса като го улеснява, но в същото време затруднява износа.

4.6 През последните месеци в ЕС се наблюдава обнадеждаващ, макар и слаб, икономически растеж. Този растеж е предизвикан предимно от износа към външни пазари: това без съмнение е положително явление, но преди всичко трябва да се поддържа и вътрешното търсене, за да може растежът на вътрешния пазар да бъде един продължителен и стабилен процес. За да се поддържа и повишава вътрешното търсене, от значение са и политиките по доходите, които гарантират една по-динамична икономика и по-добри резултати, избягвайки рисковете от прекалено ниска инфлация или понижаване на цените.

#### 5. Към по-добри, съгласувани данъчни политики

5.1 Една съгласувана стратегия в сферата на данъчните политики би могла да гарантира осъществяването на мерките, целящи подпомагане на индустриалното развитие и като цяло, засилване на европейската икономика. Докато от една страна е необходимо да се намали административното бреме, което прекалено много затруднява предприятията, особено МСП, от друга е желателно да се подобрят разпоредбите посредством тяхното опростяване, чрез придаването им на по-голяма прозрачност, но и при стриктното им спазване. Една справедлива и преразпределяща в съответствие с тенденциите на растеж и насърчаваща сближаването данъчна система е важен импулс за растеж, заетост и производителност.

5.2 Явлението нарастваща „финансиализация“<sup>(17)</sup> на предприятията може да има негативни последици за индустриалния и производствения сектор. Последиците от подобна ситуация са сериозни, както по отношение на разпределението на печалбата и богатството, така и по отношение на икономическото развитие и заетостта.

5.3 Необходима е по-голяма прозрачност и по-добри разпоредби на Общността главно поради следните причини: 1) спекулативните фондове представляват високорисков инструмент на финансовия пазар; 2) вниманието, отделяно на индивидуалните инвеститори и тяхната защита, все още са недостатъчни; 3) ефективни правила биха закриляли както предприятията, така и финансовите пазари, но също и инвеститорите и вложителите. Поради тези причини е необходима прозрачна и ефикасна нормативна уредба на ниво ЕС, за да се гарантира, че инвеститорите получават подходяща и изчерпателна информация. Освен това, приемането на директивата относно пазарите на финансови инструменти (MiFID) представлява решителна стъпка към защитата на инвеститорите, независимо от това дали са предприятия или физически лица.

<sup>(15)</sup> An Agenda for a Growing Europe — Making the EU Economic System Deliver („Програма за растяща Европа: как новата икономическа система да стане резултатна“), André Sapir и други, юли 2003 г.

<sup>(16)</sup> Вж. Становището на ЕИСК „Общи насоки на икономическите политики и на икономическото управление“, ОВ С 324 от 30.12.2006 г., стр. 49.

<sup>(17)</sup> Вж. бележка под линия 1.



5.4 Следователно ЕС и държавите-членки трябва да създадат ефективни инструменти, които да защитят икономиките им от спекулации и от прекомерното съсредоточаване на индустриалните и икономическите групи върху финансовите операции. Тези явления всъщност не допринасят за повишаване на богатството и благосъстоянието на една или повече държави, а представляват реален риск за социалната кохезия и заетостта.

## 6. Инвестиране в ключовите сектори

6.1 Предприятията, които в бъдеще ще имат водеща роля, са определени тези, които се занимават с високи технологии в области като алтернативни източници на енергия, нано- и биотехнологии, авиация и аеронавтика, мултимедии и телекомуникации. Всички тези сектори обаче са с висока капиталоемкост и по-ниска работоемкост, поради което се нуждаят от висококвалифицирана работна ръка.

6.2 Към традиционно силните сектори на европейската индустрия (автомобилостроене, битова техника и т.н.) трябва да се добавят тези с високо качество на производството: в тази връзка европейската икономическа политика трябва да стимулира чрез директни и индиректни инструменти осъществяването на големи европейски проекти в тези сфери.

6.3 Както изтъкна президентът на ЕИБ, г-н Philippe Maystadt, в изказването си пред ЕИСК, „ролята на Европейската инвестиционна банка е насочена към подпомагане на икономическото и социалното сближаване и в тази връзка приоритетни ще бъдат инвестициите в сферата на енергията от възобновяеми източници, на енергийната ефективност, на научноизследователската и развойната дейност, на сигурността на снабдяването и на диверсификацията на източниците на енергия“. В същото време инициативи като програмата JASPERS целят изготвянето на проекти в областта на транспортните мрежи, околната среда, здравеопазването.

6.4 Съществуват предприятия с високо енергопотребление, които са от съществено значение за индустриалния сектор в Европа. Общността провежда протекционистична политика във връзка с тези основни европейски производства, чрез осъществяването на сътрудничество между отделните държави на ЕС по отношение на действията на индустриалната политика, при които се предприемат временни мерки или в дългосрочен план, включително и в отделните отрасли, за подпомагане на тези производства. Едновременно с това трябва да се отчитат и основните цели, които ЕС си поставя по отношение на намаляването на емисиите на въглероден двуокис за предотвратяване на глобалното затопляне. Постигането на тези цели предоставя възможност да се съчетае необходимостта от растеж на вътрешния пазар с актуалните климатични промени. Едновременно с придържането към тези цели, ЕС трябва да играе водеща роля в международните преговори във връзка с протокола от Киото, както и да спазва наскоро приетия Регламент REACH.

6.5 Някои производства вече са засегнати от застрашително нарастващия процес на делокализация, което е основателна причина за притеснение. Следователно е необходимо да се положат всички усилия, за да може закриването на производствени предприятия да доведе до възможно най-малко неблагоприятни последици за работниците и за благосъстоянието на засегнатите региони. Но решението на този проблем не може да се състои единствено в „сдържане“. Неизменна цел също така трябва да бъде преориентирането на предприятията, както и преквалификацията на работниците, на които да се предоставят възможности за продължаващо обучение и по този начин да могат да се задържат на пазара на труда с отлична професионална подготовка.

## 7. Териториални политики

7.1 За гарантирането на балансирано развитие на цялата територия на Общността е необходимо, включително и в европейска перспектива, да се стимулират предприятията да извършват инвестиции, които не са просто взаимозаменяеми, а по-скоро допълващи се: целта е да им се предостави възможност да разширяват пазарите на продуктите си и да се възползват ефективно от ползите на вътрешния пазар, разрастване в резултат на присъединяването на новите държави-членки на ЕС. Структурата на европейската индустрия се характеризира с проспериращи индустриални региони и отрасли: този модел изобщо не е остарял и може да бъде конкурентоспособен и при бъдещите предизвикателства, особено в някои специфични производствени сектори.

7.2 Именно Комисията <sup>(18)</sup> изтъква актуалните тенденции на „деиндустриализация“ и на „делокализация“, явления, които отчасти са свързани помежду си. Несъмнено европейската икономика преживя през последните години значителна трансформация: дялът на индустриалното производство в общото производство на Съюза се понижи от 30 % през 1970 г. на 18 % през 2001 г., при паралелен бум в сектора на услугите, който дял скочи от 52 % на 71 %. Делокализацията засяга главно производства с минимално приложение на технологии и с висока трудоемкост, но един от реалните рискове представлява делокализацията (която междувременно вече протича) на научноизследователските и развойни дейности извън границите на Европа. Обезпокояващи са, освен това и последните данни за индустриалните поръчки, публикувани в края на април 2007 г. от Евростат <sup>(19)</sup>.

7.3 Индустриалното производство винаги е било и ще продължи да бъде гръбнакът на европейската икономика. Редица отрасли са зависими от една стабилна индустриална основа, включително сферата на услугите: да се откажем от индустрията би било пагубно, тъй като тя притежава огромен потенциал и многобройни силни страни <sup>(20)</sup>. Въпреки че се наблюдава делокализация на някои отрасли с висока трудоемкост извън Европейския съюз, от съществено значение е, че силното ядро на индустриалното производство, което представлява ценна добавена стойност за нашата икономика, остава в Европа.

<sup>(18)</sup> Съобщение на Комисията за Съвета и Европейския парламент „Няколко основни въпроса по проблема за европейската конкурентоспособност — Към един интегриран подход“ COM(2003) 704.

<sup>(19)</sup> Вж. Eurostat News Release 56/2007 (24 април 2007 г.).

<sup>(20)</sup> Основополагащото значение на един силен и жизнеспособен индустриален сектор в Европа се изтъква от Комисията в съобщението „Изпълнение на програмата на Общността от Лисабон: политическа рамка за укрепване на индустриалното производство в ЕС — за по-добра интеграция на индустриалната политика“, COM(2005) 474 и в становището на ЕИСК на същата тема (ОВ С 185 от 8.8.2006 г., стр. 80).

7.4 Ако се разгледат обаче световните компании с най-висок оборот, става ясно каква ненамалваща роля играе индустрията в съвременната икономика. Освен това самият третичен сектор, който нараства и предстои да нараства, проявява именно в „услугите за производството“ своя динамизъм и новаторство <sup>(21)</sup>.

7.5 През последните години Европейската комисия по няколко ангажмента за подпомагане на отраслите на индустрията. Ще споменем като пример само два от тях. Автомобилната индустрия, отрасъл който осигурява 3 % от европейския БВП и 7 % от заетостта в производствената сфера, се смята за традиционно силен сектор на европейската икономика и в последно време ангажира вниманието на Комисията. Със съобщението „CARS21“ <sup>(22)</sup> Комисията възнамерява да предприеме комплексна стратегия за автомобилостроенето в Европа, с цел в дългосрочен план да поддържа производство на моторни превозни средства на най-добри за потребителите цени. Документът засяга различни аспекти като намаляването на административните разходи, устойчивостта на околната среда, пътната безопасност, търговията на различни пазари, включително и на презокеанските, а накрая и научноизследователската дейност. Изглежда Комисията е осъзнала факта, че автомобилостроенето и свързаните с него дейности стоят в центъра на европейската икономика и като такива се нуждаят от инструменти, които да направляват развитието им чрез сътрудничество именно на европейско равнище.

7.6 Друг отрасъл, в който европейските институции предприемат инициативи по конкретен повод, е текстилният, един особено чувствителен отрасъл, тъй като той в значителна степен понася последствията от международната конкуренция. Още Съветът по конкуренция на 27 ноември 2003 г. подчерта значението на това, да се осигури ефективно взаимодействие на политиките на равнището на Общността, особено чрез научноизследователската дейност, иновациите, образователните мерки и защитата на правата върху интелектуална собственост. В началото на 2004 г. Комисията създаде Група на високо равнище (ГВР) за отраслите на текстилната и шивашката промишленост със задачата да формулира препоръки относно провеждането на поредица от конкретни инициативи на регионално, национално и европейско равнище <sup>(23)</sup>.

7.7 През ноември 2003 г. Комисията освен това предприе Европейската инициатива за растеж, насочена към ускоряване на възстановяването на икономиката в ЕС. Една от програмите на Инициативата за растеж е програмата „Бързо стартиране“ (Quick-Start), провеждана в сътрудничество с Европейската инвестиционна банка, за осъществяването на проекти на публични и частни инвеститори в инфраструктури, в мрежи и в знание, с цел да се стимулира създаването на публично-частни партньорства.

<sup>(21)</sup> Относно значението на услугите за производството и за взаимодействието им с европейското индустриално производство виж становището на ЕИСК „Услугите и европейските производствени индустрии: взаимодействия и въздействие върху заетостта, конкурентоспособността и производителността“, ОВ С 318 от 23.12.2006 г., стр. 26.

<sup>(22)</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета „Конкурентна нормативна рамка за автомобилостроенето през 21-ви век — Позиция на Коалицията относно окончателния доклад на Групата на високо равнище CARS 21 — Принос към стратегията на Европейския съюз за икономически растеж и заетост“ COM(2007) 22 окончателен.

<sup>(23)</sup> Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Текстилната и шивашката промишленост след 2005 г. — Препоръки на Групата на високо равнище към текстилната и шивашката промишленост“ COM(2004) 668 окончателен.

Този проект би трябвало да бъде подкрепян, особено по отношение на икономическите, социалните и екологичните цели, които Европейският съюз си поставя през последните години.

7.8 Европейският социален фонд може да се разглежда като един от инструментите, предназначени за подпомагане на прехода в засегнати от структурните промени отрасли или региони, но всъщност е насочен главно към активни политики по заетостта, образование и достъп до пазара на труда. Европейските фондове за регионално развитие подпомагат конкурентоспособността, като поставят акцент върху научноизследователската дейност, иновациите, образованието и инфраструктурите. Програмите на структурните фондове ще постигнат целите си, само ако участниците от социално-икономическата сфера бъдат включени като партньори в извършване на планирането.

## 8. Научноизследователска и развойна дейност

8.1 Установено е, че научноизследователската и развойна дейност представлява задължително условие (*condicio sine qua non*) за икономическия растеж и за индустриалните стратегии. Инициативите на институциите на Европейския съюз за оценяване, стимулиране, подобряване на резултатите и на инвестициите в иновации са многобройни и съгласувани, с цел на тези аспекти да се придаде конкретна и съществена значимост.

8.2 Дневният ред от Лисабон предвижда всички държави-членки да постигнат крайната цел за инвестиции, извършени в научноизследователска и развойна дейност, в размер на 3 % от БВП. Постигането на тази амбициозна цел днес изглежда твърде далечно и през последните години се отчита, че държавите, които традиционно винаги са инвестирали, продължават да го правят, докато останалите не са постигнали очакваното нарастване на инвестициите <sup>(24)</sup>. Конкретни фискални мерки могат да се превърнат в стимули за инвестициите в научноизследователската и развойна дейност.

8.3 Както се подчертава в доклада на г-н Сапир, Европейският съюз плаща за последствията от значителните спрямо Съединените щати различия по отношение на инвестициите в научноизследователска и развойна дейност. Тази разлика не се свежда само до количеството на ресурсите, предназначени за научноизследователска и развойна дейност от страна на публичния и частния сектор. В Европа, в сравнение със САЩ, всъщност има и по-малко изследователи, по-малко научни публикации, по-рядко се използват високотехнологични продукти в международната търговия, регистрират се по-малък брой патенти и се основават много по-малко нови успешни предприятия (така наречените „start-up“ — новосъздадени предприятия) <sup>(25)</sup>.

<sup>(24)</sup> Вж. дейността на Лисабонската група на ЕИСК и по-специално резолюцията „Прилагане на обновената Лисабонска стратегия“ от 15 февруари 2007 г., CESE 298/2007.

<sup>(25)</sup> COM(2006) 728 окончателен.

8.4 В Зелената книга относно „Европейското научноизследователско пространство: Нови перспективи“<sup>(26)</sup> Комисията предлага стратегия за преодоляване на затрудненията, възникнали във връзка с въвеждането на патент на Общността, а инициативи за подпомагане на развитието на водещите пазари в перспективни високотехнологични отрасли са в работна фаза.

8.5 В контекста на съвместната програма за научни изследвания и Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации днес, повече от всякога, се чувства нужда от създаване на силен координиращ орган, който в по-голяма степен да се концентрира върху индустриалните стратегии.

8.6 Подпомагането на научноизследователската дейност все още е предимно национална политика, но съществуват примери за противоположната тенденция и те са доказали ефективността си: консорциумът Airbus и съвместното предприятие STMicroelectronics са определени от повечето икономисти като „европейски шампиони“ по успех, те са редки в световен мащаб примери за конкурентоспособно, наистина наднационално сътрудничество в технологично развити сектори. Фондът за иновации би могъл да послужи за създаването на европейски индустриални консорциуми като улеснява разпространението на положителния опит, натрупан на наднационално ниво.

8.7 За да може индустриалната структура, към която се стремим, наистина да функционира, е необходимо изграждането на мрежи и преди всичко на европейска мрежа. Затова трябва да се преследва целта за подобряване и укрепване на материалната

инфраструктура — транспортни и информационни мрежи, пристанища, коридори и превозвачи, както и на нематериалната инфраструктура, която в никакъв случай не е от второстепенно значение, особено при дългосрочните предизвикателства, и да се поставя акцентът върху образованието и координацията на университетите и научноизследователските центрове.

8.8 В тази област е наложително осъществяването на интензивни контакти между академичната сфера, научноизследователската дейност и предприятията. В тази връзка е нужен стратегически подход, който от една страна да гарантира на студентите необходимите умения, за да навлязат на пазара на труда; от друга страна нараства необходимостта от публични и частни инвестиции, за да могат центровете за високи постижения, свързани с университетите, да се развиват все по-успешно, тъй като те представляват благоприятна база за предприемачеството на бъдещето.

8.9 Нека освен това да припомним, че в 7-мата рамкова програма на Европейския съюз за научни изследвания 2007-2013 г.<sup>(27)</sup> е увеличен размерът на финансовите средства за малките и средни предприятия, като се отпускат 1,3 милиарда EUR за:

- предоставяне на помощ на малки групи от фирми за иновации, с цел да се решават общи проблеми от технологично естество;
- осигуряване на финансиране в размер на 75 % (в сравнение с 50 % в 6-тата рамкова програма) за научноизследователска и развойна дейност на МСП;
- разработване и координиране на помощта за МСП на национално ниво.

Брюксел, 26 септември 2007 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(26)</sup> COM(2007) 161 окончателен.

<sup>(27)</sup> Вж. становището на ЕИСК относно Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Рамкова програма за конкурентоспособност и иновации (2007-2013 г.), ОВ С 65 от 17.3.2006 г., стр. 22.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно:**

- „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент и Европейския икономически и социален комитет: координиране на разпоредбите на държавите-членки в сферата на прякото данъчно облагане в рамките на вътрешния пазар“
- „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент и Европейския икономически и социален комитет: данъчно третиране на загуби при трансгранични случаи“ и
- „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент и Европейския икономически и социален комитет: облагане на изхода и необходимост от координиране на данъчните политики на държавите-членки“

COM(2006) 823 окончателен,

COM(2006) 824 окончателен — SEC(2006) 1690

COM(2006) 825 окончателен

(2008/C 10/25)

На 19 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.

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която бе възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 4 септември 2007 г. (докладчик: г-н Nyberg).

На 438-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 септември 2007 г. (заседание от 26 септември), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 168 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

**1. Заключение и препоръки**

1.1 По отношение на целта и посоката на усилията в областта на данъчното облагане и вътрешния пазар, Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) споделя мнението на Комисията, че целите в областта на данъчното облагане могат да бъдат постигнати и данъчната основа да бъде защитена чрез координация и сътрудничество между държавите-членки. По този начин е възможно същевременно да се намалят разходите по приважване в съответствие и да се премахнат пречки като дискриминацията и двойното данъчно облагане.

1.2 Комисията е твърде съдържана във формулировката на съобщението си, използвайки изрази като „би предложила“, „предлага да бъде разгледано“. ЕИСК счита предложенията на Комисията за инициативи в рамките на работна програма в областта на данъчното облагане за напълно целесъобразни. Те се отнасят до области, в които съществуват проблеми при трансграничната дейност.

1.3 Съдържаният подход на Комисията обаче сериозно затруднява читателя. Описанието на отделните случаи е твърде сбито, а интерпретацията на правната ситуация е несигурна. Следователно, относно съображенията на Комисията следва да се вземе по-скоро принципно, отколкото конкретно отношение. Дискусиите с представители на Комисията показваха, че съобщенията трябва да се разглеждат по-скоро като доклад за по-общата работа на Комисията.

1.4 Относно трансграничното компенсиране на загуби Комисията посочва, че прилагането на национални разпоредби в случаи на трансгранични операции не е идеалният вариант, но все пак представлява напредък. То обаче е в голяма степен съмнително, както от правна, така и от икономическа гледна

точка, тъй като на практика чрез чуждестранно предприятие разпоредбите от страната на произход на това предприятие се въвеждат на територията на друга страна. Различните правни и икономически проблеми, свързани с компенсирането на загубите на предприятия с трансгранична дейност, могат в дългосрочен план да бъдат разрешени чрез обща консолидирана корпоративна данъчна основа (ОККДО). Тъй като Комисията си сътрудничи по този въпрос с държавите-членки в рамките на специална работна група, тя следва да съсредоточи усилията на работната група върху намирането на бързо решение и на основата на тези съобщения да се занимае в по-голяма степен с другите проблеми.

1.5 В своя анализ Комисията се опитва да реши проблем, за който, поне в това съобщение, не е направена оценка на неговия обхват и на практическите последици на въвеждането на право на трансграничното компенсиране на загубите. Освен това, в своята аргументация Комисията не е взела предвид в достатъчна степен възможността за пренасяне на загуби. В повечето случаи не винаги съществува нужда от трансгранично прехвърляне на загуби.

1.6 Що се отнася до прехвърлянето на нереализирани корпоративни печалби между държавите-членки, то едва ли може да се основава изключително на случай, касаещ физически лица. Разпоредбата, според която нереализирани печалби не могат да се облагат с данък на изхода, води до високи изисквания за предоставяне на информация. Сътрудничеството между данъчните власти следва да гарантира, че и двете държави ще получат полагащия им се дял данъци, когато те постепенно бъдат платени. Някои активи, като например нематериални такива, се прехвърлят, но никога не се продават или просто биват изчерпани. Описанието на тези случаи от Комисията не е ясно.

1.7 Важно е като цяло да се разширят сътрудничеството и координацията в областта на корпоративното данъчно облагане. Едновременно с това в областта на данъчното облагане, съгласно принципа на субсидиарност, трябва да се зачитат правомощията на държавите-членки да вземат самостоятелни решения въз основа на националните условия.

## 2. Въведение

2.1 На 19 декември 2006 г. Комисията представи три съобщения относно координирането на данъчните политики на държавите-членки. Те включват едно съобщение от по-общ характер и две съобщения, в които се разглеждат специфични въпроси, а именно — загуби при трансгранични случаи и облагането на изхода. Чрез съобщенията се цели по-скоро да се подобри взаимовръзката между различните данъчни разпоредби на държавите-членки, отколкото тяхното хармонизиране.

2.2 Съобщенията се отнасят до прякото данъчно облагане, но в тях се разглежда почти изключително корпоративното облагане. Тези съобщения бяха представени от една страна, за да се намери бързо решение на проблеми, свързани с трансгранични икономически дейности, които в дългосрочен план могат да бъдат разрешени чрез обща консолидирана корпоративна данъчна основа (ОККДО), а от друга, за да могат да се решат проблемите, които евентуално биха останали след въвеждането на такава данъчна основа.

2.3 ЕИСК вече се изказа в подкрепа на въвеждането на обща консолидирана корпоративна данъчна основа и представи няколко принципа, които следва да се прилагат в случай, че бъде въведена подобна данъчна основа <sup>(1)</sup>.

2.4 Комисията заявява ясно, че дебатът и предложенията не се отнасят само до премахването на дискриминиращите предприятия пречки и риска от двойно данъчно облагане, но и до защитата на данъчната основа на държавите-членки.

## 3. Координиране на разпоредбите на държавите-членки относно прякото данъчно облагане във вътрешния пазар СОМ(2006) 823 окончателен

3.1 Според схващането на Комисията координирането на системите за данъчно облагане следва да се основава върху следните принципи: премахване на дискриминацията и двойното данъчно облагане, предотвратяване на необлагането с данък и злоупотребите, както и намаляване на разходите по привеждане в съответствие за предприятия и лица, за чиято дейност са в сила няколко системи за данъчно облагане. При несъответствия между две системи за данъчно облагане, спорните въпроси се уреждат най-вече чрез двустранни споразумения. Като тяхна алтернатива бяха разработени съдебни процедури за установяване на съответствието на разпоредбите с общностното право. Във връзка с данъчните разпоредби, които е възможно да противоречат на общностното право, наред с другото се посочват облагането на изхода, данъкът върху дивидентите, компенсирането на загубите в рамките на холдинги и данъчното облагане на клоновете.

3.2 Съдебната практика на Съда на Европейските общности се развива непрекъснато. Тя се отнася най-вече до конкретни случаи, които рядко могат да получат общо тълкувание. По мнението на Комисията е необходимо по-широко тълкувание на съдебната практика. С тези съобщения чрез поредица от инициативи Комисията се опитва да подпомогне държавите-членки в търсенето на координирани решения.

3.3 Важна цел за Комисията е премахването на двойното данъчно облагане, което може да представлява пречка при трансгранични дейности. За да се предотвратят необлагането с данък и злоупотребите, Комисията предлага да преразгледа законодателството в рамките на работна група заедно с държавите-членки. Разпоредбите в тази област не само се различават основно, те трябва също така да се прилагат в 27 различни административни системи. Комисията желае да проучи как може да бъде подобро сътрудничеството между властите на държавите-членки.

3.4 Комисията също така обявява темите на бъдещи съобщения, като например мерки за борба със злоупотребите, дефиниране на чуждия и собствен капитал и за засилено прилагане на арбитражните процедури при спорове по данъчни въпроси между държавите-членки.

## Бележки

3.5 Със своите бележки към тези три съобщения на Комисията, ЕИСК потвърждава своята подкрепа за изработване на обща консолидирана корпоративна данъчна основа (ОККДО). Според един от принципите, посочени от ЕИСК в неговото становище, конкретно въздействие може да се постигне само чрез задължителна ОККДО. От страна на политиките бе изразено съмнение по отношение на разработването на обща консолидирана корпоративна данъчна основа. По мнение на Комитета обаче опитът да се постигне подобна обща консолидирана корпоративна данъчна основа не може да бъде поставян под въпрос. В дългосрочен план тя е необходима, за да се гарантира функциониращ вътрешен пазар. Тя също така би могла да улесни прилагането на съдържащите се в съобщенията на Комисията предложения. Разбира се, могат да съществуват различни схващания за това по какъв начин следва да се разработи тази данъчна основа. На този дебат обаче трябва да бъде даден нов импулс чрез конкретно предложение.

3.5.1 В становището на ЕИСК относно ОККДО също така беше обърнато внимание и на ползата от постепенното представяне на предложения, които могат да бъдат реализирани още преди финализирането на основното предложение. Комитетът вижда тези съобщения като първа стъпка в тази посока.

3.6 Комисията е твърде съдържана във формулировките на настоящото съобщение. „Комисията би желала да предложи някои инициативи“, „Комисията предлага в близко бъдеще да преразгледа тази област в рамките на работна група заедно с държавите-членки“, „Би било желателно да се разгледа по-общо въпросът по какъв начин е възможно да се намалят разходите по привеждане в съответствие при трансгранична дейност“. Предпазливата позиция на Комисията по отношение на данъчните въпроси е разбираема, с оглед на преобладаващите отрицателни нагласи, в частност от страна на финансовите министри. Ако политиките не са готови да работят конструктивно в посока на сътрудничество, координиране и, където е целесъобразно, хармонизиране (преди всичко във връзка с ОККДО), СЕО ще пропължи да бъде институцията, определяща съвместимостта на националните данъчни системи.

3.7 ЕИСК счита предложените от Комисията инициативи в рамките на работна програма в областта на данъчното облагане за напълно целесъобразни. Те се отнасят до области, в които съществуват проблеми при трансгранична дейност. Във връзка с предстоящите предложения на Комисията е важно да се предостави информация относно тяхното значение за постигането на целите на Лисабонския дневен ред.

<sup>(1)</sup> ОВ С 88, 11 април 2006 г., стр. 48. Становище на ЕИСК относно създаването на обща консолидирана корпоративна данъчна основа за корпоративното облагане в ЕС.

3.8 Проблемите, разглеждани в настоящото и в другите две съобщения се отнасят главно до трансграничните дейности на предприятията. Само съобщението относно облагането на изхода се отнася до физически лица. ЕИСК се изказва в подкрепа на това дебатът за вътрешния пазар и данъчното облагане да се съсредоточи най-вече върху предприятията.

3.9 Когато едно предприятие планира да развива дейност в друга страна, съществува значителна нужда от информация за данъчната система на съответната страна. Съществува необходимост от по-прозрачна и по-лесно достъпна информация. Комисията може да поеме важната задача да служи като връзка с данъчните власти на държавите-членки и да приема получаваната оттам информация. Ролята на Комисията в политиката в областта на конкуренцията би могла евентуално да служи за пример.

3.10 Съществува неотложна необходимост от сътрудничество и координация в областта на корпоративното данъчно облагане. Въпреки че Комисията говори за сътрудничество и координация, в съобщенията се съдържат съображения, които на практика означават отказ от част от националния суверенитет в областта на данъчното облагане. Това следва да се избягва в бъдещи конкретни предложения.

#### 4. Данъчно третиране на загуби при трансгранични случаи, COM(2006) 824 окончателен

4.1 Третирането на загуби при трансгранични дейности на предприятия или холдинги се основава преди всичко на решението на Съда на Европейските общности по делото *Marks & Spencer*. Без възможността за трансгранично компенсиране на загубите предприятие, развиващо дейност в няколко държави, може да бъде обложено с по-високи данъци от предприятие, чиито дейности са концентрирани в една единствена държава. При обща консолидирана корпоративна данъчна основа (ОККДО) този проблем за предприятия с дейности в няколко държави би бил решен. В очакване на въвеждането на ОККДО Комисията предлага различни процедури за трансгранично компенсиране на загубите в рамките на холдингово дружество при загуби в дъщерно дружество и съответно в рамките на едно предприятие с места на стопанска дейност и клонове в други държави.

4.2 Не е възможно да се опише цялостната ситуация в ЕС, тъй като в отделните държави-членки съществуват различни разпоредби.

4.3 При предприятия с няколко икономически структури в една държава винаги може да се извърши компенсиране на загубите между отделните структури. Съгласно таблицата, съдържаща се в Съобщението, трансгранично компенсиране на загубите е възможно в повечето случаи, но не и между всички държави-членки. Съдът на Европейските общности постанови, че за предприятие, развиващо няколко дейности в една държава, и за предприятие, развиващо дейности в няколко държави-членки, трябва да важат едни и същи условия. Следователно според Комисията компенсирането на загубите произтича от свободата на установяване.

4.4 При холдингите (холдинг — дъщерно дружество) в повечето държави-членки е възможно компенсиране на загубите в рамките на една държава. При дъщерни дружества в други страни това е възможно само в изключителни случаи. Именно за такъв случай става дума в делото *Marks & Spencer*. В решението

на съда се казва, че загубите могат да бъдат компенсирани от холдинга, едва когато са изчерпани всички възможности за отчитане на загубите в страната, в която се намира седалището на дъщерното дружество. Компенсирането на загубите трябва да се извършва само на ниво холдинг. Освен това то трябва да е ограничено във времето.

4.4.1 Предприятията в рамките на един холдинг са правно обособени субекти и съответно подлежат на отделно данъчно облагане. Девнадесет държави-членки обаче са въвели системи за общо данъчно облагане на целия холдинг в рамките на държавата. Повечето от тях са предпочели обединяване на данъците, докато в някои съществува само възможността за компенсиране на загубите. При разрешаване на трансгранично компенсиране на загубите са необходими, разбира се, специални разпоредби, тъй като резултатите трябва да се облагат според различни системи. В това отношение в отделните държави-членки съществуват различни разпоредби. Чрез ОККДО всички тези проблеми за предприятия с дейности в няколко държави биха могли да се разрешат. Комисията би искала да намери временни общи решения относно трансграничното компенсиране на загубите в рамките на холдингите.

#### Бележки

4.5 В съобщението става дума за компенсиране на загуби, но естествената му отправна точка е данъчното облагане на печалбите. Най-добрият подход би бил данъчното облагане на печалбите и компенсирането на загубите формално да бъдат разглеждани в един и същи документ. Компенсирането на загубите не може да се разглежда отделно от данъчното облагане на печалбите. Като поставя ударението върху възможността за прехвърляне на загубите в друга държава, Комисията не разглежда другата възможност за компенсиране на дефицита — вноски в рамките на холдинга („intra-group contributions“). Ако вноските в рамките на холдинга („intra-group contributions“) бъдат изплатени преди заплащането на данъка върху печалбата, това има същия данъчен ефект като прехвърлянето на загуби.

4.6 С аргумента, че предприятие, развиващо дейност в няколко държави, трябва да бъде третирано като предприятие, развиващо няколко дейности в една държава, се разглежда само половината от проблема. Комисията желае предприятията с трансгранична дейност да бъдат третирани равнопоставено. Тъй като отделните държави-членки имат различни разпоредби за компенсиране на загуби, между предприятията възникват нови различия. Ако едно предприятие е от страна на произход, в която е разрешено трансгранично компенсиране на загуби и може да прилага тези разпоредби в страна, в която не е разрешено компенсиране на загуби между холдинги и дъщерни дружества, се появяват различия между местни и чуждестранни предприятия. Докато съществуват различни разпоредби, няма да е възможно равнопоставеното третиране на всичките три вида предприятия, а тяхната равнопоставеност само се прехвърля. Правната равнопоставеност, която преди съществуваше за всички предприятия, развиващи дейност в една страна, вместо това се превръща в равнопоставено третиране на всички предприятия с определена страна на произход, независимо от това, къде се развива дейността. Казано с други думи, разпоредбите за прехвърляне на загуби се пренасят от една държава в друга, и то чрез дъщерните дружества или клоновете в тази държава. Това е неприемливо. С други думи, в анализа на Комисията не са взети предвид възможните последици за предприятията, които не развиват трансгранична дейност.

4.6.1 Комисията посочва, че прилагането на национални разпоредби в трансгранични случаи не е идеалният вариант, но все пак представлява напредък. От правна и икономическа гледна точка обаче, това е извънредно съмнително, тъй като на практика чрез чуждестранно предприятие разпоредбите от страната на произход на това предприятие се въвеждат на територията на друга страна. От всички негативни последици, които Комисията посочва в случаите, когато не е възможно трансгранично прехвърляне на загуби, Комитетът счита за най-сериозни проблемите, свързани със създаването на едно предприятие. В началната фаза на развитието на предприятието загубите са нещо обичайно. В тази фаза обаче не съществуват възможности за покриване на тези загуби от печалбите в страната на произход на предприятието. Това не е стимул за установяване в нови страни. Освен това, за малките и средните предприятия е най-трудно да покрият тези начални разходи. Споменатите проблеми, разбира се, засягат и местни предприятия, поради което тези проблеми не са типични само за установяването в чужбина.

4.7 Освен това, в своята аргументация Комисията не е взела предвид в достатъчна степен възможността за пренасяне на загуби. Не винаги съществува необходимост от трансгранично прехвърляне на загуби. Разликата между пренасянето на загуби в рамките на една страна и компенсирането на загуби между няколко страни се изразява във времето. При трансгранично компенсиране на загуби, загубите могат да бъдат директно покривани от печалбата. Тук се поставя следният въпрос: могат ли трудностите, свързани с търсенето на решения, необходими, за да се гарантира трансграничното компенсиране на загуби в рамките на ЕС, да се оправдаят с ползата, която предлага прякото трансгранично компенсиране на загуби през същата година, през която е възникнала загубата? Загубите могат да се финансират чрез вноски в рамките на холдинга („intra-group contributions“) под формата на извънредни плащания. Проблемът, който Комисията се опитва да реши, може би изобщо не е толкова голям, колкото изглежда. Комисията следва да включи трансграничното компенсиране на загуби и ограниченото във времето компенсиране на загуби в нейния анализ като алтернативи за предприятия, развиващи трансгранична дейност, вместо да се съсредоточава само върху една определена процедура.

4.8 Освен това, поне в настоящето съобщение не се съдържа и анализ на обхвата на проблема и на практическия ефект от въвеждането на правото на трансгранично компенсиране на загубите. Подобен анализ е от основно значение преди да се вземе решение за разрешаване на трансгранично компенсиране на загубите.

4.9 При нейното тълкуване на правната ситуация, според което трябва да се позволи компенсиране на загубите въз основа на свободата на установяване при дейности, извършвани на места за стопанска дейност или клонове в други държави, Комисията не посочва дали то трябва да е ограничено във времето или не. Изглежда, че засега съществува само ограничено във времето компенсиране на загубите. Трябва ясно да се посочи, че това е решението, което се препоръчва.

4.10 Комисията желае да използва като насоки за бъдещи предложения за мерки ограниченията, наложени по делото *Marks & Spencer*. ЕИСК също счита за необходимо при изготвянето на бъдещи предложения да се обърне внимание на нама-

ляването на риска от избягване на данъци във връзка с компенсирането на загубите.

4.11 Комисията вече представи предложения, според които се допуска компенсиране на загубите в годината, последваща прехвърлянето на загуби. Загубите се възстановяват от холдинга, когато е налице печалба, от която те могат да бъдат покрити. В този случай това изглежда е най-добрият подход, тъй като данъчната основа се прехвърля между съответните страни само за ограничен период от време.

4.12 Ако бъде направен опит да се решат проблемите във връзка с трансграничното компенсиране на загуби, без да се въведе ОККДО, би останал един генерален проблем, който Комисията изглежда не е взела предвид в достатъчна степен. Как е възможно да се разбере коя загуба трябва да бъде прехвърлена през граница, ако печалбите и загубите в двете страни се основават на различни изчисления на данъчната основа? По този начин няма да е възможно да се постигне съгласие относно реалния размер на загубата. Накратко казано, отделните правни и икономически проблеми при трансграничното компенсиране на загуби в дългосрочен план изглежда могат да бъдат решени само чрез ОККДО. Ако този въпрос бъде решен сравнително бързо, би било целесъобразно Комисията да се занимае по-подробно с другите проблеми, които са засегнати в тези съобщения.

## 5. Облагане на изхода и необходимост от координиране на данъчните политики на държавите-членки, COM (2006) 825 окончателен

5.1 Комисията е на мнение, че в случаи на прехвърляне на нереализирани печалби между предприятия трябва да важат едни и същи правила за отсрочване на данъчните задължения, независимо дали прехвърлянето се извършва в рамките на една държава или между различни държави. Тук обаче възникват проблеми, тъй като разпоредбите относно данъчното облагане на нереализирани печалби се различават. Освен различаващите се разпоредби, липсата на обмен на информация между данъчните власти и заинтересованите предприятия или физически лица може да доведе до несъбиране на данъци или до двойно данъчно облагане. Комисията посочва примери за това как разпоредбите на държавите-членки могат да бъдат по-добре координирани. Остава обаче още много работа за разрешаването на всички проблеми.

5.2 Комисията основава своята аргументация върху случай, при който нереализирани печалби на частно лице <sup>(2)</sup> са били обложени с данък при напускането на страната, докато лицата, запазили местожителство в страната, са били обложени с данък при реализиране на печалбите. Съдът на Европейските общности постанови, че тази разлика нарушава разпоредбите на ДЕО относно свободното движение. Тук обаче се появява и един друг проблем: страната, в която е реализирана печалбата, губи данъчни приходи. В отсъствието на специфични разпоредби, при реализиране на печалба тези данъчни приходи отиват в страната, в която се е преместил данъкоплатецът. Съдът на Европейските общности заключи, че е допустимо при установяване в друга страна да се изисква данъчна декларация, която да служи за основа при разпределянето на данъчните приходи, когато се реализира печалба.

<sup>(2)</sup> Дело C-9/02, *Hughes de Lasteyrie du Saillant v. Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie*, OB C 94, 17.4.2004 г., стр. 5.

5.3 Междувременно повечето държави-членки са се съобразили с решението на СЕО и са отменили облагането на изхода. Съществува несигурност по отношение на въпроса по какъв начин и дали изобщо част от данъка върху печалбата трябва да бъде събиран от предходната страна по пребиваване. Комисията препоръчва настоятелна система, при която новата страна по пребиваване трябва да отпусне данъчен кредит за онази част от печалбата, която е реализирана преди промяната на страната по пребиваване. Това предполага данъчните власти в двете заинтересовани държави да координират данъчното облагане. Освен това Комисията тълкува решението на СЕО, отнасящо се до отделно лице, по такъв начин, като че ли то се отнася до предприятия, които прехвърлят нереализирана печалба.

5.4 Особен случай представляват страните от ЕИП и ЕФТА, които са обвързани с разпоредбите на ЕС относно свободното движение, но не и със законодателството в областта на данъчното облагане. В този случай Комисията е на мнение, че за да се гарантират данъчни приходи за предходната страна на пребиваване, при напускане на страната е възможно да се изисква заплащане на данък, ако не бъдат установени други процедури чрез двустранни споразумения.

#### Бележки

5.5 Когато Комисията разглежда различните случаи на прехвърляне на активи от нереализирани печалби между предприятията, правната ситуация изглежда още по-несигурна от тази на физическите лица. В своето тълкуване по отношение на предприятията Комисията се основава на решение на Съда, отна-

сящо се до физически лица. Решение, което е издадено с оглед на физически лица обаче не може да се приложи пряко за предприятия. Поради това Комисията трябва да допълни анализа си, като включи конкретните проблеми, пред които могат да бъдат изправени предприятията.

5.6 Би било необходимо и по-подробно изясняване на това кой случай според Комисията е в сила за отделните ситуации — холдинг и дъщерно дружество или клон и постоянно място на стопанска дейност. При прочита на описанията на ситуациите в съобщението на Комисията възниква между другото и въпросът дали нереализираните печалби наистина следва да се третираат различно, в зависимост от вида отношения между заинтересованите предприятия.

5.7 Разпоредбата, според която не следва да се облагат нереализирани печалби на изхода води до високи изисквания за предоставяне на информация. Не изглежда целесъобразно да се изисква ежегодно декларация, че активите не са били продадени. Вместо това, сътрудничеството между данъчните власти следва да гарантира, че и двете държави ще получат полагащия им се дял данъци, когато те постепенно бъдат платени.

5.8 Някои активи, като например нематериални такива, се прехвърлят, но никога не се продават или просто биват изчерпани. Описанието на тези случаи от Комисията не е достатъчно изчерпателно. Как държавата-членка, от която произхождат активите, ще може някога да получи данъците върху нереализирана в миналото печалба, ако няма правото да го направи при прехвърлянето им?

Брюксел, 26 септември 2007 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS