

# Официален вестник

## на Европейския съюз

C 77



Издание  
на български език

### Информация и известия

Година 52

31 март 2009 г.

Известие №

Съдържание

Страница

#### III Подготвителни актове

#### ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

#### 447-ма пленарна сесия, проведена на 17-18 септември 2008 г.

2009/C 77/01	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на стандарти за емисиите от нови леки пътнически автомобили като част от цялостния подход на Общността за намаляване на емисиите на CO <sub>2</sub> от лекотоварните превозни средства“ COM(2007) 856 окончателен — 2007/0297 (COD) .....	1
2009/C 77/02	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за безопасността на детските играчки“ COM(2008) 9 окончателен — 2008/0018 (COD) .....	8
2009/C 77/03	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Единен пазар за Европа през 21-ви век“ COM(2007) 724 окончателен .....	15
2009/C 77/04	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Европейска инициатива за развитие на микрокредитирането в подкрепа на растежа и заетостта“ COM(2007) 708 окончателен/2 .....	23
2009/C 77/05	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 76/769/ЕИО на Съвета по отношение на ограниченията за пускането на пазара и употребата на някои опасни вещества и препарати (дихлорметан)“ COM(2008) 80 окончателен — 2008/0033 (COD) .....	29
2009/C 77/06	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета за изменение на директиви на Съвета 68/151/ЕИО и 89/666/ЕИО относно задълженията за оповестяване и езиков превод на определени видове дружества“ COM(2008) 194 окончателен — 2008/0083 (COD) .....	35
2009/C 77/07	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на директиви на Съвета 78/660/ЕИО и 83/349/ЕИО относно определени изисквания за оповестяване за средни предприятия и задължения за изготвяне на консолидирани счетоводни отчети“ COM(2008) 195 окончателен — 2008/0084 (COD) .....	37

# BG

Цена:  
30 EUR

(Продължава на вътрешната корица)

2009/C 77/08	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета относно регламентираните обозначения на двуколесните или триколесните моторни превозни средства“ (Кодифицирана версия) COM(2008) 318 <i>окончателен</i> — 2008/0099 (COD) .....	41
2009/C 77/09	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета относно седалката на водача на селскостопанските или горските колесни трактори“ (Кодифицирана версия) COM(2008) 351 <i>окончателен</i> — 2008/0115 (COD) .....	41
2009/C 77/10	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета в областта на дружественото право относно едноличните дружества с ограничена отговорност“ (Кодифицирана версия) COM(2008) 344 <i>окончателен</i> — 2008/0109 (COD) .....	42
2009/C 77/11	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент (ЕО) № .../... на Европейския парламент и Съвета от [...] относно сертификат за допълнителна закрила на лекарствените продукти“ (Кодифицирана версия) COM(2008) 369 <i>окончателен</i> — 2008/00126 (COD) .....	42
2009/C 77/12	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета за насърчаване на използването на енергия от възобновяеми източници“ COM(2008) 19 <i>окончателен</i> — 2008/0016 (COD) .....	43
2009/C 77/13	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно подпомагане на ранни демонстрационни дейности за устойчиво развито производство на електроенергия на база изкопаеми горива“ COM(2008) 13 <i>окончателен</i> .....	49
2009/C 77/14	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно първата оценка на националните планове за действие в областта на енергийната ефективност в съответствие с изискванията на Директива 2006/32/ЕО относно ефективността при крайното потребление на енергия и осъществяване на енергийни услуги — да напреднем заедно по отношение на енергийната ефективност“ COM(2008) 11 <i>окончателен</i> .....	54
2009/C 77/15	Становище на Европейски икономически и социален комитет относно „Интернет на нещата“ .....	60
2009/C 77/16	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно творческото онлайн съдържание в единния пазар“ COM(2007) 836 <i>окончателен</i> .....	63
2009/C 77/17	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2005/35/ЕО относно замърсяване от кораби и налагане на санкции при нарушения“ COM(2008) 134 <i>окончателен</i> — 2008/0055 (COD) .....	69
2009/C 77/18	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за подпомагане на трансграничния контрол върху безопасността по пътищата“ COM(2008) 151 <i>окончателен</i> — 2008/0062 (COD) .....	70
2009/C 77/19	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Международни преговори относно изменението на климата“ .....	73
2009/C 77/20	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за предоставянето на информация за храните на потребителите“ COM(2008) 40 <i>окончателен</i> — 2008/0028 (COD) .....	81
2009/C 77/21	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно пускането на пазара и използването на фуражи“ COM(2008) 124 <i>окончателен</i> — 2008/0050 (COD) .....	84
2009/C 77/22	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Въздействие на непрекъснатото развитие на енергийните пазари върху индустриалните вериги за създаване на стойност в Европа“ .....	88



2009/C 77/23	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Бяла книга — Заедно за здраве: Стратегически подход за ЕС 2008-2013 г.“ COM(2007) 630 окончателен .....	96
2009/C 77/24	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Разширяване на обхвата на мерките за борба срещу дискриминацията в области извън заетостта — за единна и обща директива за борба срещу дискриминацията“ .....	102
2009/C 77/25	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Многоезичието“ .....	109
2009/C 77/26	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Вземане под внимание на нуждите на възрастните хора“ .....	115
2009/C 77/27	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Към балансирано развитие на градската среда: предизвикателства и възможности“ .....	123
2009/C 77/28	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Икономиката на ЕС: преглед за 2007 г. — Да преместим границата на производителността на Европа“ .....	131
2009/C 77/29	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент и Европейския икономически и социален комитет — Прилагането на мерки за борба със злоупотребите при прякото данъчно облагане — в рамките на ЕС и по отношение на трети държави“ COM(2007) 785 окончателен .....	139
2009/C 77/30	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Управление и партньорство на национално и регионално равнище и като основа на проекти в областта на регионалната политика“ (сезиране от Европейския парламент) .....	143
2009/C 77/31	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Освобождаване от данъчно облагане при окончателно въвеждане на имуществото на физически лица от една от държавите-членки (кодифициране)“ COM(2008) 376 окончателен — 2008/0120 (COD) .....	148
2009/C 77/32	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Стратегията ЕС-Африка“	148
2009/C 77/33	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Отношенията между ЕС и Украйна: нова динамична роля за гражданското общество“ .....	157

## III

(Подготвителни актове)

## ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

## 447-МА ПЛЕНАРНА СЕСИЯ, ПРОВЕДЕНА НА 17-18 СЕПТЕМВРИ 2008 Г.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на стандарти за емисиите от нови леки пътнически автомобили като част от цялостния подход на Общността за намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub> от лекотоварните превозни средства“**

COM(2007) 856 окончателен — 2007/0297 (COD)

(2009/C 77/01)

На 22 февруари 2008 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

*„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на стандарти за емисиите от нови леки пътнически автомобили като част от цялостния подход на Общността за намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub> от лекотоварните превозни средства“*

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 15 юли 2008 г. (докладчик: г-н IOZIA).

На 447-та си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 септември 2008 г. (заседание от 17 септември 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 140 гласа „за“ и 4 гласа „против“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 В становищата си относно намаляването на емисиите на CO<sub>2</sub> Комитетът винаги твърдо е подкрепял всички законодателни инициативи на Комисията, целящи постигането на конкретни видими цели по отношение на намаляване емисиите на парникови газове, като съществен принос в борбата с изменението на климата.

1.2 Комитетът изразява съгласие с целите на разглеждания регламент, с който се цели да се пристъпи постепенно и конкретно към намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub>, като се предлага до 2012 г. да бъде постигнато равнище от 130g CO<sub>2</sub>/km чрез подобрения в двигателните технологии на превозните средства.

1.3 Освен това, Комитетът изразява желание да бъде положено усилие от всички заинтересовани страни, за да може чрез един цялостен подход до 2012 г., да бъде постигната целта от 120 g/km, както се посочва в съобщението на Комисията от 7 февруари 2007 г., и призовава Съвета и Европейския парламент да одобрят в най-кратък срок всички законодателни актове, които могат да окажат благоприятно влияние в борбата срещу изменението на климата.

1.3.1 ЕИСК препоръчва Комисията да определи дългосрочни цели, както посочва Европейският парламент: за 2020 г. ще е необходимо да се определят по-смели решения.

1.4 По-специално, Комитетът приканва към бързото приемане на предложената директива относно данъчното облагане на личните автомобили (COM(2005) 261 окончателен) и внасяне на подобрения в Директива 1999/94/ЕО относно наличието на потребителска информация за емисиите на CO<sub>2</sub>, и приканва Комисията да предложи и координира инициативи за реклама и търговски техники в автомобилния сектор, с цел насърчаване търсенето на най-икономичните от гледна точка на разхода на гориво автомобили.

1.5 Избраният път на специфична законодателна намеса изглежда необходим за приключване на етапа на доброволно поетите от автомобилната индустрия ангажменти, които се оказаха недостатъчни за постигане на поставените цели, макар и да доведоха до постигане на значителен напредък по отношение на намаляването на емисиите на CO<sub>2</sub> от леките пътнически автомобили.

1.6 Като одобрява предложените стратегия и подход, Комитетът настоява за разпоредби, които да могат да бъдат реално изпълними, като се осигури подходящ баланс между необходимия напредък в опазването на околната среда, запазването на работните места в индустрията, която осигурява работа на 13 милиона работници, и поддържането на конкурентоспособността на европейските предприятия в сектор, чието стратегическо значение за европейската икономика е неоспоримо.



1.7 Комитетът възприема положително избраната законодателна възможност, а именно регламента, тъй като става дума за инструмент, който може да гарантира непосредственото спазване на решенията, които ще бъдат приети, като по този начин се избегнат нарушения на конкуренцията. Най-важното е да се направи внимателна оценка и да се потърси по-широка подкрепа за конкретните параметри и темпове на предложените мерки с цел да се предпази и засили конкурентоспособността на предприятията на Европейския съюз в един глобализиран пазар и да не се допусне отделни сегменти на производството от сектора да се ползват с повече изкуствени предимства от други.

1.8 За тази цел Комитетът предлага на Комисията да проучи възможността да се замени настоящата система, при която пределните нива на емисии се определят единствено според теглото на превозното средство, съобразно прилагания в Япония механизъм, като вместо тях се даде по-голяма тежест на други параметри, като отпечатъка, който се прилага за транспортните превозни средства в САЩ, и се изчислява, като се умножи колесната база на превозното средство по ширината на следата му.

1.9 Комитетът призовава да се обърне по-сериозно внимание на наклона на линейната функция (т.е. на процента на инклинация), тъй като той ще има пряко влияние върху разпределението на разходите между производителите. В Резюме на оценката на въздействието (SEC(2007) 1724) Комисията сама потвърждава, че „прилагането на тези критерии би могло, въз основа на първоначалните анализи, да покаже, че за да бъде постигнат баланс между тях, на този етап следва да бъде разгледан интервал между 50° и 80°, и така имплицитно приема, че следва да се задълбочи проучването на въздействието по този толкова важен въпрос. Изборът на наклон от 60° оставя проблемите без отговор и би могъл да провокира оспорвания от страна на някои производители, които смятат, че този избор не е нито справедлив, нито балансиран. ЕИСК препоръчва окончателният избор, който ще бъде направен след като въпросът се обсъди с необходимата задълбоченост, да не води нито до предимства, нито до недостатъци.

1.10 Един друг аспект, който следва да се оцени внимателно, е прилагането на санкциите, предвидени в член 7 от Регламента, предмет на настоящото становище. Макар и Комитетът да приема тяхното въвеждане поради очевидния им възпиращ ефект, той все пак счита, че, предвид бързото им нарастване, европейската индустрия няма да бъде в състояние да адаптира производствените си вериги към тези пределни стойности в предвидените срокове. Мерките изглеждат непропорционални, както спрямо другите сектори, така и на вътрешносекторно ниво, между производителите на малки и средни автомобили и тези на големите автомобили, като се има предвид, че те засягат в значително по-голяма степен първите.

1.11 Комитетът счита, че тези мерки постепенно ще достигнат много високи нива и в крайна сметка ще се отразят на ценообразуването в края на производствената верига и ще бъдат за сметка на купувача, като доведат до евентуално нарушение на конкуренцията и забавяне на процеса на подновяване на автомобилния парк. Комитетът приканва Комисията да работи за това, евентуалните ресурси, събрани в резултат на тази мярка, да останат в автомобилния сектор и да могат да послужат за насърчаване замяната на по-замърсяващите превозни средства и за информационни програми, които да насърчават потребителите при покупка да обръщат по-голямо внимание на нивото на емисиите на CO<sub>2</sub>, както и за допълнително покриване на огромните нужди от финансиране в областта на научноизследователската и развойна дейност.

1.12 С оглед на значението на резултатите, които могат да бъдат постигнати, Комитетът в действителност счита, че научноизследователската дейност играе съществена роля за очак-

вания напредък на сектора, като се изхожда от хипотезата, че след първия етап, при който напредъкът може да бъде постигнат чрез прибягване до съществуващите технологии, има основания да се предположи, че на по-късен етап трябва да се „прекъсне връзката със съществуващите технологии“ чрез въвеждането на по-напреднали технологии.

1.13 Според Комитета изборът на научноизследователска дейност изисква огромни ресурси и твърд ангажимент за даване на насоки, като се започне с необходимостта от осъществяване на координация на текущите инициативи в различните държави-членки, университетите и центровете за върхови технологии на различни нива и същевременно се предвижда и насърчаване прякото участие на производствените предприятия от сектора.

1.14 Комитетът счита, че за тази цел е възможно да се мобилизира целият научен свят, като се лансира съвместна технологична инициатива (СТИ) за специфичните нужди на автомобилния сектор.

1.15 ЕИСК счита, че оценката на въздействието не изглежда достатъчно задълбочена, както Комитетът за оценка на въздействието сам отбелязва. Документ SEC(2007) 1725 изисква да се изясни въздействието, което предложението би могло да окаже върху постигането на целите, като се обяснят евентуалните разлики в резултатите, получени от анализа ex ante от модела Tremove. Между другото, според същия източник, следва да се направят допълнителни оценки относно други чувствителни променливи, като цената на горивото или автономното увеличаване на масата (AMI), и да се затвърдят анализите и оценките на последиците на регионално равнище и по-специално шо се отнася до заетостта, доставчиците за автомобилния сектор и конкурентоспособността на външните пазари.

1.16 Комитетът е на мнение, че, за да може подобна задълбочена стратегия да се увенчае с успех, е необходимо да се предприемат конкретни мерки за подкрепа и защита на индустриалната структура на големите предприятия от сектора, действащи в Европа, с цел запазване и, ако е възможно, повишаване на сегашните равнища на конкурентоспособност и на качествените работни места в този бранш. ЕИСК счита, че е желателно да се предвиди постепено въвеждане, при което до 2012 г. да се достигне до ниво, не по-малко от 80 % от крайните цели, чрез постепенно повишаване на този праг, за да може до 2015 г. окончателно да се достигне крайната цел.

1.17 Според Комитета важен фактор за постигане на целите по отношение на околната среда и защитата на конкурентоспособността представлява стриктното прилагане на пределните стойности за емисии за всички леки пътнически автомобили, продавани в Европа, но произведени извън територията на Общността. Тези пределни стойности ще се прилагат по отношение на внесените автомобили.

1.18 Като има предвид, че разглежданото в настоящото становище предложение представлява само първата стъпка от един подход в глобален мащаб за справяне с проблемите по отношение на околната среда, свързани с транспорта, Комитетът призовава Комисията да изготви в кратък срок подходящи законодателни разпоредби, които да отговорят на императивите за намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub> от лекотоварните, тежкотоварните и двуколесните превозни средства, събирайки всички данни относно емисиите на тези превозни средства.

1.19 Комитетът отбелязва, че въпреки значението си, политиката в автомобилния сектор не обхваща всички усилия, които трябва да бъдат положени по отношение на общата транспортна политика, но все пак е важен показател за поетия ангажимент и задава насоки, за да може този сектор на дейност да постигне екологичните цели, които вече се проследват от други сектори на европейската индустриална структура.

1.20 Комитетът подчертава и изразява желанието си успоредно с предвидените за сектора мерки да се положат усилия за постигане на очакваните резултати, като се действа по посока на търсенето на транспортни услуги. Според Комитета е необходимо да се насърчава твърда политика на все по-ускорено преминаване от пътен към други видове транспорт с по-ниски емисии на парникови газове, като железопътния транспорт, речното корабоплаване или обществения транспорт, като се прибегва, доколкото е възможно, до превозни средства с много ниски емисии.

1.21 ЕИСК не е съгласен с предложението за временна дерогация, включено в член 9 на Регламента, във формулировката, в която е представено, поради очевидната неравнопоставеност в третирането на производителите. ЕИСК счита, че е абсолютно необходимо да не се създава никакво предимство от законодателен характер, което да нарушава конкуренцията.

1.22 ЕИСК препоръчва да се изготви модел, при който в изчисляването на CO<sub>2</sub> да се включват всички емисии, свързани с производството на автомобили. Въглеродният отпечатък трябва да се отчита спрямо целия срок на експлоатационна годност на превозните средства.

1.23 За да се постигне определеният праг, е необходимо да се постави началото на дискусията относно начините на живот — тема, на която Комитетът наскоро посвети специални становища. Общоприето е схващането, че ако продължаваме да увеличаваме броя и размера на предвидените превозни средства и да отдаваме преимущество на тези с високи нива на емисии на парникови газове и азотни окиси, няма да бъде възможно да се постигне целта за намаляване с 20 % на CO<sub>2</sub>, а това не може и не трябва да бъде допуснато.

## 2. Въведение: контекст на предложението

2.1 Рамковата конвенция на Организацията на обединените нации за изменението на климата, която е одобрена от името на Европейската общност с решение 94/69/ЕО на Съвета от 15 декември 1993 г., изисква всички страни да изготвят и приложат програми с мерки за намаляване на изменението на климата.

2.2 Във връзка с това предписание, Комисията постепенно разработи редица законодателни действия, благодарение на които Европейският съюз успя през януари 2007 г. да предложи в контекста на международните преговори да се намалят общо с 30 % емисиите на парникови газове спрямо нивата от 1990 г., като до 2020 г. това намаление трябва да достигне 20 %. По-късно тези цели бяха подкрепени от Европейския парламент и от Съвета.

2.3 В анализа по сектори беше отчетено, че като цяло емисиите на парникови газове са намалели приблизително с 5 % за периода 1990-2004 г., а онези, които се дължат на автомобилния транспорт, са нараснали с 26 % за същото време.

2.4 Тази констатация изведе на преден план необходимостта да се предприемат специфични законодателни мерки, за да се впише автомобилният сектор в общата тенденция на намаляване на емисиите на парникови газове, като се наблегне особено на пътническите автомобили, тъй като при тази категория положение

ние е критично, доколкото на нея се дължат около 12 % от общите емисии на въглероден двуокис (CO<sub>2</sub>), основният парников газ.

2.5 От една страна, в автомобилния сектор беше постигнат значителен технологичен напредък, който позволи намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub> с 12,4 % за периода 1995-2004 г. посредством икономия на гориво, но, от друга страна, този напредък беше изцяло неутрализиран главно от непрекъснатото нарастване на търсенето на транспортни услуги и размера на превозните средства, а емисиите на парникови газове от транспортния сектор се увеличиха.

2.6 Като се има предвид това развитие, малко вероятно е при липса на специални инициативи средните емисии от новия автомобилен парк да достигнат 120 g CO<sub>2</sub>/km, както беше предвидено.

## 3. Основни етапи от стратегията на Комисията

3.1 През 1995 г. бяха поставени основите на Стратегията на Общността за намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub>, която се основава на следните елементи:

- доброволно поемане на ангажменти от страна на автомобилната промишленост за намаляване на емисиите;
- подобряване на информацията за потребителите;
- насърчаване чрез данъчни мерки на производството на леки автомобили, които са икономични от гледна точка на разхода на гориво.

3.2 През 1998 г. Асоциацията на европейските автомобилни производители (АСЕА) се ангажира да намали средните емисии от продадените нови леки автомобили до 140 g CO<sub>2</sub>/km до 2008 г., а в тази връзка Асоциацията на автомобилните производители в Япония (ЈАМА) и Корея (КАМА) поеха аналогичен ангажимент до 2009 г.

3.3 Комисията призна тези ангажменти, публикувайки Препоръка 1999/125/ЕО (относно доброволното споразумение с Асоциацията на европейските автомобилни производители), Препоръка 2000/303/ЕО (относно доброволното споразумение с КАМА) и Препоръка 2000/304/ЕО (относно доброволното споразумение с ЈАМА). Що се отнася до контрола на емисиите, тя прие Решение 1753/2000/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно разработване на схема за мониторинг на средните специфични емисии на CO<sub>2</sub> от нови леки автомобили.

3.4 На 7 февруари 2007 г. Комисията прие две паралелни съобщения, посветени конкретно на автомобилния сектор:

- първото е относно резултатите от прегледа на стратегията на Общността за намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub> от пътнически леки автомобили и лекотоварните автомобили (COM(2007) 19 окончателен; становище на ЕИСК TEN/301, докладчик: г-н Ranocchiarì);
- второто — относно конкурентна нормативна рамка за автомобилостроенето през 21-ви век („Cars 21“, COM(2007) 22 окончателен; становище на ЕИСК INT/351, докладчик: г-н Davoust).

3.5 Като подчертават постигнатия напредък по изпълнението на целта за 140 g CO<sub>2</sub>/km до 2008-2009 г., тези два текста потвърждават, че без допълнителни мерки общностната цел за 120 g CO<sub>2</sub>/km за новите пътнически автомобили няма да бъде достигната.

3.6 В двете съобщения се предлага възприемането на цялостен подход, ориентиран в две насоки:

- задължително намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub>, за да се постигне целта за средна стойност от 130 g CO<sub>2</sub>/km за новия автомобилен парк чрез подобрения в технологията на двигателите на автомобилите;
- допълнително намаляване с 10 g CO<sub>2</sub>/km, което следва да бъде постигнато чрез допълнителни мерки, изразяващи се в редица други технологични устройства, монтирани в превозните средства (индикатор за промяна на скоростта, индикатор за налягането на гумите, гуми със слабо съпротивление при движение, високо ефективни климатични системи и т.н.), както и чрез **по-голямо използване на биогорива**.

3.7 В същите тези съобщения Комисията отбелязва, че по отношение на средните емисии на CO<sub>2</sub> от новия автомобилен парк трябваше да бъдат взети предвид следните елементи:

- неутралност от гледна точка на конкуренцията;
- социално справедлив и устойчив характер на направения избор;
- избягване на необосновано нарушаване на конкуренцията между производителите на автомобили;
- пълна съвместимост с целите от Киото.

3.8 Основата на предложената рамка, която беше потвърдена от Съвета по конкурентоспособност и от Съвета по транспорт, е гаранцията за полагането на още повече усилия от всички производители, за да направят произведените от тях превозни средства като цяло по-щадящи околната среда, като се следи обаче за максимална ефективност по отношение на разходите.

3.9 Това означава, че намаляването на емисиите на CO<sub>2</sub> трябва да се извърши посредством цялостен подход, който да включва всички участници. Ето защо изглежда разумно да се формулира законодателно предложение, което да способства за постигане на поставените цели, като се защитава общата конкурентоспособност на автомобилната индустрия.

#### 4. Предложение на Комисията

4.1 С предложението за регламент, предмет на настоящото становище (COM(2007) 856), се цели „намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub> от лекотоварните превозни средства“ и ограничаване на средните емисии на CO<sub>2</sub> до 130g CO<sub>2</sub>/km до 2012 г. То се прилага за моторните превозни средства от категория M1, както са дефинирани в анекс II на Директива 2007/46/ЕО, и за превозните средства съгласно член 2, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 715/2007, които са регистрирани за първи път в Общността и които не са били регистрирани преди това извън нея.

4.2 Предложението, което се вписва в един цялостен подход, ще бъде допълнено от други мерки за допълнително намаляване на CO<sub>2</sub> с 10 g/km за постигане на общностната цел от 120 g CO<sub>2</sub>/km, посочена в съобщение COM(2007) 19 на Комисията.

4.3 При определянето на нивата на емисии на CO<sub>2</sub>, в регламента се вземат предвид следните елементи:

- последиците от тези действия за конкурентоспособността на пазарите и производителите;
- стимулирането на иновациите;
- намаляването на потреблението на енергия.

4.4 Освен това с разглеждания регламент се цели:

- да се насърчи автомобилната промишленост да инвестира в нови технологии;
- да се насърчават активно иновации, съвместими с околната среда;
- да се взема предвид бъдещото развитие на технологиите;
- да се засилва конкурентоспособността на европейската промишленост;
- да се създават висококачествени работни места.

4.5 Комисията потвърждава, че предложението за регламент е в съответствие с другите цели и политики на Европейския съюз, съставено е след широка консултация и включва директния принос на специално създадена работна група в рамките на европейската програма относно изменението на климата (група „Cars 21“) с прякото участие на всички заинтересовани страни.

4.6 **Правно основание.** Правното основание на предложението е член 95 от Договора за създаване на Европейската общност, който изглежда подходящ в дадения случай поради необходимостта да се осигурят равни условия за всички икономически субекти на вътрешния пазар, като в същото време се осигури високо ниво на защита на здравето и околната среда.

4.7 **Принцип на субсидиарност и пропорционалност.** В предложението са спазени тези два принципа, тъй като въпреки че не е в сфера от изключителната компетентност на Общността, с него се избягва създаването на препятствия пред вътрешния пазар и чрез приемане на законодателни мерки на равнище Общност се опростяват действията, насочени към хармонизирано намаляване на въздействието на пътническите автомобили върху изменението на климата.

4.8 **Избор на законодателен инструмент.** Комисията счита, че предложението за регламент е най-подходящият избор за осигуряване на непосредственото изпълнение на разпоредбите, които ще бъдат приети, като се избегнат нарушения на конкуренцията, които биха се отразили върху вътрешния пазар.

4.9 **Мониторинг.** Данните за специфичните емисии на въглероден двуокис от новите леки пътнически автомобили, които ще бъдат измервани в Общността по хармонизиран начин и в съответствие с методологията, предвидена в Регламент (ЕО) № 715/2007, ще следва да бъдат събирани от всяка държава-членка, а след това предавани на Комисията съгласно процедурата, предвидена в член 6.

**4.10 Сертификат за съответствие.** В съответствие с Директива 2007/46/ЕО производителите са длъжни да издават сертификат за съответствие, който трябва да придружава всеки нов лек пътнически автомобил, а държавите-членки позволяват регистрирането и пускането в движение на нови леки пътнически автомобили, само ако към тях е приложен валиден сертификат за съответствие, освен в случай на дерогация по член 9 от посочения регламент.

**4.11 Обезщетение за свръхемисии.** В член 7 от разглеждания регламент се предлага, в случай на превишаване на позволените емисии във връзка с поставената цел, на съответния производител или на ръководителя на производствената група да бъде налагано обезщетение за свръхемисии, считано от 2012 г. След тази дата, съгласно същия член, размерът на обезщетението ще се увеличава значително. Събраните обезщетения ще се считат за приходи за бюджета на Европейския съюз.

## 5. Стратегическо предложение на Европейския парламент

5.1 В резолюцията си, приета на 24 октомври 2007 г., Европейският парламент приветства стратегията на Комисията, но предложи целите по отношение на емисиите да се прилагат от 2011 г., така че през 2015 г. да бъде постигнато ниво на емисиите на CO<sub>2</sub> от 125 g/km единствено чрез технологически подобрения на превозните средства. Европейският парламент постави акцента върху втората фаза, с оглед изпълнението на дългосрочната цел — постигане на стойност от 95 g CO<sub>2</sub>/km до 2020 г. и по възможност 70 g CO<sub>2</sub>/km до 2025 г. с проверка на развитието на постигнатите резултати през 2016 г.

## 6. Значение на поведението на потребителите

6.1 Поведението на потребителите е фактор от съществено значение за постигането на положителни резултати по отношение на намаляването на емисиите на CO<sub>2</sub> от лекотоварните превозни средства. По тази причина, Комисията започна подготвителна работа по изменение на Директива 1999/94/ЕО относно информацията за потребителите за това дали новите автомобили отговарят на целите за емисиите, които включват намаление на разхода на гориво, за да се увеличи приносът на потребителите за постигането на очакваните цели.

## 7. Общи бележки

7.1 Както в предишните си становища относно представените от Комисията законодателни предложения за намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub>, Комитетът потвърждава, че подкрепя всички инициативи на Общността, целящи спазването на конкретни нива по отношение на намаляване на емисиите на парникови газове като съществен принос в борбата с изменението на климата.

7.2 Комитетът отбелязва съгласието си с предложените в регламента цели, като прибавя към тях изложените по-долу бележки, и призовава Съвета и Европейския парламент да одобрят в най-кратък срок всички законодателни актове, които могат да имат благоприятно въздействие върху настоящото изменение на климата.

7.3 Комитетът приканва европейските институции към бързо приемане на Директива COM(2005) 261 относно данъчното облагане на пътническите автомобили, което ще ускори постигането на целта, като стимулира предприятията да положат повече усилия и да се заемат с въвеждането на подобрения в кратък срок в Директива 1999/94/ЕО относно наличието на

потребителска информация посредством специални етикети за емисиите на CO<sub>2</sub> и към предлагане и координиране на инициативи за реклама и търговски техники в автомобилния сектор, които да предвиждат мерки за насърчаване на търсенето на най-икономичните от гледна точка на разхода на гориво автомобили и за забрана на рекламирането на най-замърсяващите автомобили.

7.4 В конкретния случай с разглеждания регламент, Комитетът одобрява избора на член 95 от Договора като правно основание, тъй като изглежда, че с него може да се гарантират равни условия за всички икономически субекти на вътрешния пазар и същевременно високо ниво на защита на здравето и околната среда.

7.5 Комитетът дава положителна оценка на изборния законодателен инструмент, а именно регламент, тъй като той е подходящ, за да се осигури непосредственото изпълнение на предстоящите за приемане разпоредби, като се избегнат евентуални нарушения на конкуренцията. Изглежда е необходимо да се поеме по този път в края на периода, когато доброволно поетите ангажменти от автомобилната индустрия се оказали недостатъчни за постигане на поставените цели, макар и да доведоха до значителен напредък по отношение на намаляването на емисиите на CO<sub>2</sub> от леките пътнически автомобили.

7.6 Комитетът одобрява предложението за намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub> до 130g/km чрез подобрения в двигателните технологии на превозните средства, но изразява съжаление, че по-амбициозната цел от 120 g/km, предвидена първоначално за 2012 г., вече не се счита за практически постижима. Той разбира, че сега Комисията предлага целта от 120 g/km да се постигне по друг начин, чрез един цялостен подход, включващ по-високи стандарти за автомобилните гуми, повишаване на осведомеността на потребителите, стимули за екологично шофиране<sup>(1)</sup> и най-вече използване на биогорива в по-голяма степен. Предвид, обаче, нарастващите съмнения за това доколко целта за използване на биогорива в транспортния сектор е приложима и желателна, ЕИСК не счита тази алтернатива за задоволителна.

7.7 Затова Комитетът препоръчва Комисията да определи отсега по-нататъшни цели за автомобилната индустрия, насочени към подобряване на ефективността на моторните превозни средства по отношение на въглеродните емисии през следващите години. Убедени сме, че ако отсега бъдат определени постепенно завишаващи се цели за идните години, това ще даде ясен сигнал относно стандартите, които ще се прилагат през тези години, и европейската индустрия ще има възможност да приведе в съответствие производствените си планове.

7.8 Комитетът счита, че ако успее да постигне тази цел, автомобилната индустрия ще допринесе значително за борбата с парниковите газове в транспортния сектор, тъй като за този период тя би могла да намали емисиите на CO<sub>2</sub> с 400 милиона тона.

7.9 Според Комитета, амбициозните пределни стойности, които следва да бъдат спазвани, и стойностите, предвидени в по-далечна перспектива, изискват значителни инвестиции в научноизследователската и развойна дейност, което ще спомогне да се обединят и координират текущите инициативи в различните държави-членки, университетите и центровете за върхови технологии на различни нива, като едновременно с това се предвиди прякото участие на производствените предприятия от сектора.

<sup>(1)</sup> Становище на ЕИСК, ОВ С 44, 16 февруари 2008 г. (докладчик: г-н RANOCCHIARI).

7.9.1 ЕИСК привлича вниманието на Комисията и на държавите-членки върху изискването да се приемат мерки за подкрепа на доходите, включително и под формата на данъчни стимули, насочени към многодетните семейства, които са принудени да използват големи автомобили. Би трябвало да се проучи и ситуацията на пазарите в държавите-членки от източната част на ЕС, където средният срок на експлоатационна годност на автомобилния парк е много висок и където се продават автомобили „втора“ и „трета ръка“, които замърсяват най-много. Необходимо би било в тези страни да се намерят възможности за стимулиране на замяната на тези автомобили чрез специални разпоредби. Очевидно е, че страните с по-нисък доход на глава от населението, няма да могат да се възползват от предимствата на едно общо намаляване на емисиите, тъй като не ще бъдат в състояние да закупят нови по-ефективни автомобили, които по всяка вероятност са и по-скъпи.

7.10 Изглежда ясно, че ако през предстоящите години е възможно постигането на определените резултати чрез съществуващите технологии, в бъдеще следва да се предвидят процеси за „прекъсване на връзката със съществуващите технологии“ чрез въвеждането на по-напреднали технологии.

7.11 Комитетът счита, че за тази цел е възможно да се пристъпи към по-голямо мобилизиране на целия научен свят, като се лансира съвместна технологична инициатива (СТИ), въз основа на система за съфинансиране, осигурено от солиден европейски бюджет и аналогично участие на предприятията, както наскоро беше предложено за важни сектори като водородни и горивни клетки, въздухоплаване и въздушен транспорт, новаторски лекарства, компютърни системи и наноелектроника.

7.12 Комитетът приветства действията, посочени в член 7 от разглеждания регламент, предвиждащи санкции, в случай че предложените цели не бъдат постигнати до 2012 г., тъй като счита, че те ще имат и възпиращ ефект, но същевременно смята, че тези санкции следва да бъдат използвани в подкрепа на дейности, свързани с автомобилната промишленост, като:

- стимулиране на всички инициативи за научноизследователска и развойна дейност;
- инвестиране в областта на професионалното обучение;
- финансиране на мерки, стимулиращи собствениците на стари замърсяващи превозни средства да ги заменят;
- провеждане на информационни кампании, насочени към потребителите, за да се повиши информираността им по отношение на емисиите на вредни газове като фактор при закупуването на превозно средство;
- подкрепа за местния обществен транспорт.

7.13 Комитетът е на мнение, че тези мерки и бързото им увеличение не са пропорционални на капацитета на европейската индустрия да адаптира производствените си комплекси към новите ограничения. Машабът на тези санкции, които със сигурност ще се огрызат на крайното ценообразуване на продуктите, изглежда твърде висок и може да представлява фактор за нарушение на конкуренцията и за поставяне на сектора в неблагоприятно спрямо другите сектори положение. Ще трябва да се намери решение, което да балансира тези разходи, като се отчитат средните разходи на другите производствени клонове, заинтересовани от ограничаване на емисиите на CO<sub>2</sub>.

7.14 Комитетът предлага на Комисията да проучи възможността за заменяне на настоящата система, при която пределните

нива на емисии се определят единствено според теглото на превозното средство, със система, използваща други параметри, като отпечатъка, който се изчислява, като се умножи колесната база на превозното средство по ширината на следата му.

7.15 Наклонът на линейната функция (т.е. на процента на инклинация) ще има пряко влияние върху разпределението на разходите между производителите и върху резултатите по отношение на околната среда. Колкото повече стойността на тази инклинация е по-близка до 100, толкова по-малко разходи ще понесат производителите на превозни средства с голяма маса, и обратно — колкото повече стойността на инклинацията се приближава към 0, толкова повече усилия ще са необходими, за да се постигнат целите (инклинация от 80° дава възможност за емисии със 6 г в повече, срещу 1,5 г в повече при наклон от 20°). Комисията препоръчва инклинация от 60° (възможност за 4,6 г в повече). Комитетът приканва Комисията още веднъж да обмисли това предложение, за да се избегне напълно възможността за изготвяне на регламент, който да поставя в по-благоприятно или в по-неблагоприятно положение което и да е европейско предприятие.

7.16 В случай, че Комисията реши да запази подхода, свързан с масата, не би имало голям смисъл през 2010 г. да се преразглежда наклона, а увеличаването на масата би трябвало да се разгледа през 2013 г.

7.17 Комитетът призовава Комисията да създаде в кратък срок ново законодателство, чрез което да се помогне за намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub> от лекотоварните, тежкотоварните и двуколесните превозни средства, за които е необходимо наличието на достоверни и проверени данни относно действителните емисии.

7.18 Освен задължителните аспекти по отношение на защитата на околната среда, ЕИСК приканва Комисията да направи надлежна оценка на последиците, до които тази комплексна процедура може да доведе за 13-те милиона работници от автомобилния сектор. Предвид растящите цени на петрола и склонността на потребителите да харчат все по-малко за гориво, производителите на автомобили от ЕС биха имали конкурентно предимство, произвеждайки по-ефективни автомобили, което би се отразило благоприятно на заетостта в ЕС.

7.19 Комитетът счита, че е необходимо да се предприемат подходящи и конкретни мерки за разработване на нови, новаторски и ефективни технологии, с цел запазване и, ако е възможно, повишаване на настоящите нива на конкурентоспособност на европейския автомобилен сектор и качествените работни места.

7.20 Според Комитета, важен елемент за постигане на целта представлява пълното и стриктно прилагане на пределни стойности за емисии за всички леки пътнически автомобили, продавани в Европа, но произведени извън територията на Общността. Тези пределни стойности ще бъдат изчислявани въз основа на вноса.

7.21 Комитетът счита, че предвидените за представяне през 2010 г. доклади за постигнатия напредък ще представляват решаващ фактор за оценка на стратегията в нейната цялост; ето защо ЕИСК призовава да бъде включен в периодичните оценки от този тип, като във връзка с това му се даде възможност да изрази своето становище.

7.22 Комитетът счита, че оценката на въздействието не е достатъчно задълбочена. Самото становище на Комитета за оценка на въздействието препоръчва някои съществени точки да бъдат разгледани по-задълбочено, като се има предвид значението на този въпрос.

7.23 В Документ SEC(2007) 1725 се изисква да се изясни въздействието, което предложението би могло да окаже върху състава на европейския автомобилен парк, и последиците, които това въздействие на свой ред би могло да има за постигане на целите, като се обяснят евентуалните разлики в резултатите, представени от анализа *ex ante* и модела Tremove<sup>(2)</sup>; освен това следва да се направи допълнителен анализ на чувствителността на определени променливи, като цената на горивото или автономното увеличаване на масата (AMI), да се оценят последиците на регионално равнище, по-специално що се отнася до работните места, и накрая препоръчва да се разгледа въздействието върху производителите на части, доставчиците за автомобилния сектор и от гледна точка на международната конкурентоспособност. Комитетът подкрепя тези препоръки и се надява оценката на въздействието да бъде задълбочена и разширена.

7.24 Комитетът подчертава, че предвидените мерки следва да се допълнят чрез засилване на политиката за намаляване на търсенето на транспорт, като все повече се преминава от пътен към други видове транспорт, които произвеждат по-малко парникови газове, като железопътния транспорт, речното корабоплаване или обществения транспорт и т. н.

7.25 ЕИСК не е съгласен с включеното в член 9 на регламента предложение за временна дерогация. Така, както е написано, то противоречи на принципа за равнопоставеност при третирането на предприятията и на практика води до нарушаване на конкуренцията в този специфичен пазарен сегмент със сходни

продукти, притежаващи сходни характеристики. В същност, ЕИСК смята, че дерогацията трябва да се предостави на всички производители (независимо от това дали са свързани или не с други производители), конкуриращи се в същия пазарен сегмент, който впрочем е 0,2 %.

7.26 ЕИСК препоръчва Комисията да определи дългосрочни цели, както посочва Европейския парламент: необходимо ще е за 2020 г. да се определят по-смели решения, като се обърне особено внимание на тяхната осъществимост. Абсолютно необходимо е да продължи намаляването на емисиите, като се изпращат еднозначни сигнали, които не оставят никакво за съмнение отношение волята упорито да се работи в тази насока.

7.27 ЕИСК препоръчва да се изготви модел, при който в изчисляването на CO<sub>2</sub> да се включват всички емисии, свързани с производството на автомобили. В някои страни например, голяма част от компонентите се доставят от много далече, като по този начин се увеличават емисиите за всеки произведен автомобил, още преди пускането му в движение. Въглеродният отпечатък трябва да се отчита спрямо целия срок на експлоатационна годност на превозните средства, като се вземе предвид и получените при унищожаването им CO<sub>2</sub>.

7.28 В няколко неотдавнашни становища Комитетът настоява Комисията да започне дебат относно начина на живот. Като се присъединява към предложените цели, Комитетът отчита, че ако броят на лекотоварните, тежкотоварните превозни средства и превозните средства на другите видове транспорт с високи нива на емисии на парникови газове и NO<sub>x</sub> продължава да се увеличава със същия темп, и ако се осъществят предвижданията за увеличение, представени от Комисията, ще бъде невъзможно да се постигне целта за намаляване на CO<sub>2</sub> с 20 %, предвидена в наскоро представените предложения на Комисията.

Брюксел, 17 септември 2008 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(2)</sup> Tremove е модел за оценка на политиката за анализ на икономическата ефективност на мерки от технически и нетехнически характер, насочени към намаляване на емисиите от целия транспортен сектор и повишаване качеството на въздуха, който се използва в 21 страни: ЕС-15, Швейцария, Норвегия, Чешката република, Унгария, Полша и Словения (четирите нови държави-членки са избрани въз основа на наличност на данните).

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за безопасността на детските играчки“**

COM(2008) 9 окончателен — 2008/0018 (COD)

(2009/C 77/02)

На 17 март 2008 г. Съветът реши, в съответствие с член 95 от Договора за създаването на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за безопасността на детските играчки“

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 15 юли 2008 г. (докладчик: г-н Pegado Liz).

На 447-та си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 септември 2008 г. (заседание от 18 септември), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 49 гласа „за“, 1 глас „против“ и 8 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства инициативата на Комисията за преразглеждане на Директивата относно „безопасността на детските играчки“, макар че тя за съжаление е закъсняла и не е достатъчно амбициозна.

1.2 ЕИСК отбелязва, че оценката на въздействието, на която се основава предложението, датира от 2004 г. и не отчита всички държави, които понастоящем са членки на ЕС.

1.3 С оглед на нарастващия брой сигнали, свързани с играчки, за което свидетелства последният доклад на RAPEX (2007 г.), ЕИСК е изненадан от факта, че във въпросната оценка на въздействието липсват изводи не само що се отнася до връзката между настоящата директива и инцидентите при употребата на играчки от деца, а в още по-голяма степен и относно признанието, че не е известно какво въздействие ще има настоящото предложение върху броя и сериозността на бъдещите инциденти, свързани с играчки. Именно това обаче би трябвало да бъде основната грижа и главното основание за настоящата инициатива.

1.4 Тъй като Комисията признава липсата на надеждна или достоверна статистика за причинените от играчки инциденти с деца в ЕС, ЕИСК предлага, Комисията, в сътрудничество с компетентните власти в държавите-членки, да установи подходяща система за събиране на статистическа информация за подобни злополуки поне на нивото на системата, която понастоящем съществува в някои законодателства, и тази система да бъде достъпна за всички участници в производствената и търговската верига <sup>(1)</sup>.

1.5 ЕИСК смята, че правното основание за предложението следва да бъде по-скоро член 153 от Договора, а не само член 95, предвид факта, че по-важната грижа — ефективната защита на децата, има предимство пред улесняването на трансграничната търговия с играчки.

1.6 ЕИСК смята също, че предвид обхвата и характера на новото законодателно предложение, както и опита от прилагането на настоящата директива в различни държави-членки, и при положение, че е одобрено извършването на цялостна хармонизация, регламентът би бил по-подходящ правен инструмент от директивата.

1.7 ЕИСК приветства последователната и добре структурирана от техническа и юридическа гледна точка форма на предложението и като цяло одобрява новаторските мерки, особено що се отнася до:

— разширяване на определението на понятието „играчка“ и възприемането на понятието „предвидима“ употреба, взимайки предвид поведението на децата;

— засилване на мерките за контрол в държавите-членки;

— създаване на подходящи правила за превенция и информиране относно безопасността на играчките — предупреждения и инструкции.

1.8 При все това ЕИСК изразява съжаление, че някои изключително важни и интересни аспекти изобщо не са разгледани или са разгледани в недостатъчна степен, а именно:

а) изрично придържане към принципа на предпазливостта;

б) по-стриктно обучение и образование на лицата, отговарящи за контрола върху деца в контакт с играчки;

в) конкретизиране на някои двусмислени и неясни понятия като понятието „играчка“ и понятието „размер на вредите“;

г) фактът, че вносителите и упълномощените представители не са поставени на същата основа както производителите, води до снемане на отговорността за обезщетяване на вредите, причинени от лицата, работещи във веригата за дистрибуция и продажба на играчки;

д) непригодност на процедурата за оценка на съответствието към характера на МСП.

<sup>(1)</sup> National Electronic Injury Surveillance System (NEISS), управлявана от Consumer Product Safety Commission (CPSC) в САЩ.

1.9 Поради тази причина Комитетът настоятелно приканва Комисията да преразгледа своето предложение в светлината на препоръките, съдържащи се в настоящото становище, за да направи от него по-надежден инструмент за ефективна защита и безопасност на децата при използването на играчки.

1.10 Комитетът призовава ЕП и Съвета да вземат предвид представените тук предложения и препоръки и да ги включат в законодателната процедура по приемането на новата директива.

## 2. Въведение: резюме на предложението

2.1 През 70-те години Европейската комисия за първи път обяви своето намерение да предприеме законодателни мерки в областта на безопасността на детските играчки, като направи редица предложения, които впоследствие бяха отгеглени поради липса на политически консенсус. В крайна сметка, след приемането на Резолюцията на Съвета от 23 юни 1986 г. <sup>(2)</sup>, относно защитата на потребителите и безопасността, в ново предложение на Комисията вече с по-голям консенсус бе посочена необходимостта от хармонизиране на европейско равнище на определението за детски играчки, стандартите за тяхното производство, основните изисквания за безопасност, условията за пускането им на пазара и гаранциите, че те могат да бъдат ползвани от деца, без да представляват опасност за тях.

2.2 Публикуваната по това време <sup>(3)</sup> Директива 88/378/ЕО от 3 май 1988 г. е една от първите законодателни инициативи в резултат на „новия подход“ в областта на техническото хармонизиране и стандартизиране въз основа на Резолюцията на Съвета от 7 май 1985 г. <sup>(4)</sup>.

2.3 ЕИСК изпълни задължението си и изготви становище относно представеното по онова време <sup>(5)</sup> предложение за директива, в което приветства предложението и изказа съжаление, че то е изготвено с голямо закъснение. Изхождайки от предпоставката, че всички играчки трябва да бъдат безопасни и че децата са уязвими в случай на риск и трябва да се ползват от специална защита, Комитетът още тогава подчерта, че въпросът за безопасността на детските играчки следва да бъде разглеждан в по-широк контекст на Директивата относно безопасността на продуктите <sup>(6)</sup>.

2.4 Междувременно директивата от 1988 г. беше обект на редица поправки <sup>(7)</sup>, на едно по-съществено изменение с Директива 93/68/ЕО от 22 юли 1993 г. <sup>(8)</sup>, и на Съобщение на Комисията за нейното прилагане <sup>(9)</sup>.

2.5 През 1992 г. и 2001 г. бяха приети и публикувани две директиви относно общата безопасност на продуктите, които регулират в общи линии безопасността на играчките <sup>(10)</sup>, като втората постави специален акцент върху „измененията, направени в Договора, по-конкретно член 152 относно общественото здраве и член 153 относно защитата на потребителя и в светлината на принципа на предпазливост“.

2.6 Двадесет години след публикуването на директивата от 1988 г. Комисията предлага нова директива в тази област, отчитайки факта, че действащото законодателство междувременно е остаряло, че неговият обхват и използваните понятия трябва да бъдат преразгледани и приведени в съответствие с действителността, че е належащо да се гарантира съобразяването на съдържащите се в директивата разпоредби с наскоро предложената обща законодателна рамка <sup>(11)</sup> за пускането на продукти на пазара и, преди всичко, че при транспонирането и прилагането на директивата в различните държави-членки са се проявили сериозни недостатъци и несъответствия по отношение на приложението и че този проблем трябва да бъде разрешен.

2.7 Настоящото предложение е основано на три големи технически проучвания, които трябва да се разглеждат като неразделна част от него. Две от тях се отнасят до изискванията и използването при производството на детски играчки на някои вещества, за които се предполага, че са опасни; третото представлява обща оценка на въздействието, като окончателният доклад за нея е от 2004 г.

2.8 Накратко, с това предложение Комисията преследва следните цели:

А) Засилване на изискванията за безопасност, отнасящи се по-конкретно до:

- а) използването на химически вещества;
- б) предупрежденията и информацията за потребителите и ползвателите;
- в) опасността от задавяне и задушаване;
- г) детските играчки, поставени в хранителни продукти;
- д) определянето на общи изисквания за безопасност.

Б) По-ефективно и последователно прилагане на директивата, по-специално чрез:

- а) засилени мерки за контрол на пазара в държавите-членки;

<sup>(2)</sup> ОВ С 167, 5.7.1986 г., стр. 1.

<sup>(3)</sup> ОВ L 187, 16.7.1988 г., стр. 1. Становище на ЕИСК: ОВ С 232, 31.8.1987 г., стр. 22.

<sup>(4)</sup> ОВ С 136, 4.6.1985, стр. 1.

<sup>(5)</sup> COM(1986) 541 окончателен (ОВ С 282, 8.11.1986 г., стр. 4).

<sup>(6)</sup> Становище CES 639/87 с докладчик: г-жа Williams (ОВ С 232, 31.8.1987 г., стр. 22).

<sup>(7)</sup> ОВ L 281, 14.10.1988, стр. 55; ОВ L 37, 9.2.1991 г., стр. 42.

<sup>(8)</sup> ОВ L 220, 30.8.1993, стр. 1. Становище на ЕИСК: ОВ С 14, 20.1.1992 г., стр. 15 и ОВ С 129, 10.5.1993 г., стр. 3.

<sup>(9)</sup> ОВ С 297, 9.12.2003, стр. 18.

<sup>(10)</sup> Директива 92/59/ЕО от 29 юни 1992 г. (ОВ L 228, 11.8.1992 г., стр. 24 — Становище на ЕИСК: ОВ С 75, 26.3.1990 г., стр. 1) и Директива 2001/95/ЕО от 3 декември 2001 г. (ОВ L 11, 15.1.2002 г., стр. 4); ЕИСК прие становище CESE 1008/2000 от 20 септември 2000 г. с докладчик: г-жа Williams (ОВ С 367, 20.12.2000 г., стр. 34) относно предложението за втората директива (COM(2000) 139 окончателен). Преди това същият докладчик бе представил становище по собствена инициатива по същата тема, което бе прието от ЕИСК на 8 декември 1999 г. (CES 1131/1999 — ОВ С 51, 23.2.2000 г., стр. 67).

<sup>(11)</sup> Пакет предложения COM(2007) 36, 37 и 53 окончателен от 14.2.2007 г., обект на становище на ЕИСК INT/352/353/354 (CESE 1693/2007 от 13.12. 2007 г., докладчик: г-н Pezzini).



- б) информация в техническото досие за съдържащите се химически продукти;
  - в) поставяне на маркировката „СЕ“;
  - г) оценка на безопасността.
- В) Привеждане на директивата в съответствие с предложената обща законодателна рамка за пускане на продукти на пазара.
- Г) Уточняване на обхвата и на използваните понятия.

### 3. Общи бележки

3.1 ЕИСК приветства инициативата на Комисията, отчитайки като слабост това, че тя идва твърде късно, като се има предвид, че преразглежданата директива е отпреди повече от 20 години и междуременно параметрите и методите за производство и пускане на пазара на детските играчки са претърпели значителни промени, както и вкусовете и навиците на техните най-естествени потребители. От друга страна, ЕИСК счита, че настоящото предложение би могло да си постави по-амбициозни цели, включвайки загрижеността, породена неотдавна от някои събития, които бяха публично разкритикувани и настойчиво отразени не само в речите и изказванията на комисаря, отговарящ за защитата на потребителите, но също и в резолюцията на ЕП от септември 2007 г., чието съдържание ЕИСК подкрепя<sup>(12)</sup>. Комитетът съжалява, че на дискусията с ЕИСК нямаше и представител на ГД „Здравеопазване и защита на потребителите“ която тя не участва пряко в изготвянето ѝ.

3.2 ЕИСК изразява изненада, че оценката за въздействието, на която се основава предложението за преразглеждане, е направена преди повече от четири години и че тя не отчита положението във всички държави-членки. Също така не става ясно в каква степен е взето предвид мнението на потребителите и на семействата, нито доколко те са имали действително влияние при изготвянето ѝ.

3.3 По отношение на разкритикуваните от Комисията слабости при транспонирането и прилагането на директивата ЕИСК изразява изненада, че Комисията не е предприела мерки, за да гарантира спазването на този законодателен акт на Общността.

3.4 ЕИСК изразява недоумение, как е възможно, при положение че липсват статистически данни или те са недостигащи и Комисията признава това, да се направят подходящи заключения относно необходимата намеса или относно ефективността на предлаганите мерки. Известно е обаче, че европейският

<sup>(12)</sup> Вж. изказването на комисар Кунева пред Европейския парламент на 12 септември 2007 г., нейните изявления на срещите със заместник председателя на Mattel International на 20 септември 2007 г. и с делегация на производителите на играчки, включително Hornby, Lego и Mattel, на 9 април 2008 г., както и пресконференцията на 22 ноември 2007 г. Вж. също Резолюцията на Европейския парламент doc P6-TA (2007) 0412 от 26 септември 2007 г.

пазарна играчки, който през 2002 г. се оценяваше на 17,3 милиарда EUR по цени на дребно, а вносът възлизаше на над 9 милиарда EUR, е процъфтяващ сектор, който обхваща около 2000 предприятия, най-вече МСП, и в който пряко са заети над 100 000 души<sup>(13)</sup>.

3.5 ЕИСК е на мнение, че естеството на въпросното предложение налага за правно основание да се вземе не само член 95, но задължително и член 153, доколкото неговият обхват не се ограничава само до изграждането на вътрешния пазар, а преди всичко се отнася до една особено уязвима категория потребители, която по никакъв начин не може да бъде отъждествена с тази на „средния потребител“.

3.6 Впрочем фактът, че децата са косвени потребители на играчки, тъй като не те, а техните родители или други възрастни ги придобиват, за да им ги предоставят, би трябвало да накара Комисията да разгледа по-задълбочено и да включи в текста на разпоредбите задължението тази категория потребители да бъде осведомена и образувана.

3.7 Проявявайки разбиране, че Комисията е избрала в този случай пълно хармонизиране, ЕИСК потвърждава твърдото си убеждение, че в случаи като този ще бъде само от полза да се избере като инструмент регламент, а не директива, поради очевидните преимущества по отношение на правната сигурност и поради факта, че това позволява да се избегнат неправилно транспониране и различия в прилагането, проблеми, които по признание на Комисията, са произтекли от настоящата директива<sup>(14)</sup>.

3.8 Предвид естеството на разглеждания въпрос, непрестанното развитие на „най-новите постижения на техниката“ и възможността за отделни инциденти, както напр. ясно пролича в случаите с Mattel и Fisher Price, и обезпокояващото нарастване на броя на сигналите, свързани с играчки, както се вижда от последния годишен доклад на RAPEX (2007 г.), и фактът, че това е секторът с най-голям брой сигнали (31 %) <sup>(15)</sup>, би могло да се очаква, че настоящото предложение ще включва всички поуки от случилото се досега — по-специално от провала на системата за надзор след пускане на пазара — и ще създаде една по-практична и приложима директива, която би могла да доведе до повишаване безопасността на пазара на детските играчки. Това означава, че в случай на съмнение трябва да се забрани всичко, за което с основание може да се предполага, че представлява опасност, макар и да не е съвсем сигурно, дори рискът да е малък, когато става въпрос за използването му като играчка от деца, като се има предвид тяхното непредсказуемо поведение. Това обаче не е така.

<sup>(13)</sup> Данни от Интернет-сайта на Комисията.

<sup>(14)</sup> Директива 88/378/ЕИО на Съвета от 3 май 1988 г. (ОВ L 187, 16.7.1988 г., стр. 1). Важно е да се отбележи, че за разлика от настоящото предложение, в своето предложение относно козметичните продукти (СОМ(2008) 49 окончателен/2 от 14.4.2008 г.) Комисията съвсем правилно е заменила инструмента „директива“ с инструмента „регламент“. Трябва да се добави, че изменението, направено в протокола относно субсидиарността в договора за реформа, а именно отпадането на „предимството“ на директивата, ще бъде още един аргумент в полза на този подход в бъдеще.

<sup>(15)</sup> Съгласно този доклад само през лятото на 2007 г. от пазара са били изтеглени над 18 милиона играчки, защото са съдържащи магнити, и близо 2 милиона заради съдържанието на олово в боите.

3.9 По отношение на маркировката „СЕ“, ЕИСК държи да припомни своето мнение, изразено в предходно становище относно общата рамка за пускане на продукти на пазара: „*липсата на доверие в маркировката „СЕ“ представлява липса на доверие в цялата система: включително и в органите за наблюдение на пазара, в производителите, в лабораториите и сертифициращите органи, и в крайна сметка, недоверие в целесъобразността на законодателството на новия подход*“<sup>(16)</sup>.

При тези обстоятелства ЕИСК настоява Комисията да приведе окончателните разпоредби на разглежданото предложение в съответствие с приетия текст, що се отнася до всички предложения във връзка с гореспоменатата Обща рамка<sup>(17)</sup>.

3.10 ЕИСК изцяло подкрепя предложението на Европейския парламент за въвеждане на етикет за безопасност на играчките, който да се издава от независими трети органи и изразява съжаление, че предложението на Комисията не е отчело в достатъчна степен всички препоръки, съдържащи се в резолюцията на Европейския парламент от септември 2007 г. ЕИСК споделя също така и към опасенията на МСП — не в смисъл, че произвеждателите и продавачите от тях играчки могат да бъдат по-малко безопасни, а по във връзка с разглежданата и в горепосоченото становище пропорционалност на мерките, използвани при процедурите за оценяване на съответствието, по-специално по отношение на стоките, които не се произвеждат серийно или се произвеждат в малки количества<sup>(18)</sup>.

3.11 ЕИСК счита, че от производството на детски играчки трябва да бъдат изключени всички вещества, признати за потенциално опасни по съответния ред, като се следва рамка, която да бъде пропорционална, балансирана и изпълнима от отговорните производители, а така също и приложима от властите.

3.12 ЕИСК приветства приетото неотдавна решение на Комисията относно „магнитните играчки“, но с изненада отбелязва, че този въпрос дори не е повдигнат в настоящото предложение за директива. Реакцията на Комисията не изглежда достатъчно остра с оглед на опасностите и инцидентите, които

<sup>(16)</sup> Становище CESE 1693/2007 от 13 декември 2007 г. (докладчик: г-н Pezzini) (INT 352/353/354), параграф 5.2.12, където съвсем основателно е добавено че:

„Най-добрият начин да се укрепи статутът и значението на маркировката „СЕ“, както се посочва в Решение на Съвета 93/465/ЕИО, е тя да бъде радикално преразглеждана, което следва да включва:

- изясняване на факта, че тя не трябва да бъде използвана или считана за система за обозначаване или етикетиране, предназначена за потребителя, нито за гаранция за качество, сертификат или одобрение от независими трети страни, а само като удостоверение за съответствие с изискванията за продуктите и като технически документ, който производителят или вносителят имат задължението и пълната отговорност да представят пред властите и потребителя;
- рационализиране на различните процедури за оценка на съответствието;
- засилване на правната защита на маркировката „СЕ“ чрез регистрирането ѝ като колективна марка, което ще даде възможност на публичните власти да реагират бързо за пресичане на злоупотребите, но ще се запази възможността за допълнителни национални маркировки;
- засилване на механизмите за наблюдение на пазара и на граничния митнически контрол;
- насърчаване на производителите и потребителите да предприемат проучване на предимствата и недостатъците на евентуален доброволен кодекс за поведение по отношение на ефективността от разпространението на европейските и националните знаци за качество и етикети — доброволни или други — и как те се съчетават с маркировката „СЕ“.

<sup>(17)</sup> COM(2007) 36, 37 и 53 окончателен от 14.2.2007 г.

<sup>(18)</sup> Становището, цитирано в бележка под линия № 16, параграф 5.2.7.1 и параграф 5.2.9. Вж. също становищата на ЕИСК относно политическите мерки за МСП (INT/390) (докладчик: г-н Cappellini) и относно козметичните продукти (INT/424) (докладчик: г-н Krawczyk).

вече са настъпили с играчки от този тип, а се свежда до обикновен „призив“ към държавите-членки да поставят „предупреждение“ по избория от тях начин.

3.13 По отношение на санкциите ЕИСК счита, че има основание за по-точно определяне на степента и естеството им, както Комисията вече направи в области, където вредите, причинени от неправилно поведение, са значително по-малки от социална гледна точка.

3.14 Като цяло ЕИСК изразява съжаление, че тук е пропусната възможност защитата на европейските деца да се постави на равнището, достигнато по инициатива на самите производители в някои държави-членки и в други страни, където някои видове играчки са чисто и просто забранени, както това се вижда от едно проучване, осъществено съвсем наскоро по поръчка на ЕП<sup>(19)</sup>.

3.15 ЕИСК съзнава силната конкуренция на международно равнище в производството на детски играчки. Затова настоява Европейската комисия, Европейският парламент и Съветът да имат предвид конкурентоспособността на този сектор, когато въвеждат изменения в хода на законодателния процес за приемане на тази директива. Не става въпрос да се снижават стандартите за безопасност на детските играчки за сметка на защитата на потребителя, особено на децата, а да се спазват стриктно правилата на международната търговия, така че европейските предприятия да могат да се конкурират при едни и същи условия.

3.16 И накрая, ЕИСК призовава Комисията да се запознае с опасенията на обществото относно производството на играчки, по-специално в трети страни, където в производството им работят малки деца при ужасяващи условия на труд и продължително работно време, като ежедневно обработват изключително опасни токсични продукти, и да възприеме ясна позиция в подкрепа на „екологичните“ и „етичните“ играчки.

#### 4. Конкретни бележки

##### 4.1 Член 1 и Приложение I — Списък на продуктите, които не се разглеждат като играчки

ЕИСК отбелязва намерението на Комисията да осъвремени определенията за „детска играчка“, за да може то да бъде прилагано и за всички продукти, които не са предназначени изключително за целите на играта.

<sup>(19)</sup> „Study on Safety and Liability Issues Relating to Toys“ (Проучване на свързаните с играчките въпроси за безопасността и отговорността) (PE 393.523 с автори Frank Alleweldt — ръководител на проекта, Anna Fielder — водещ автор, Geraint Howells — правен експерт, Senda Kara, Kristen Schubert и Stephen Locke).

ЕИСК би искал да отбележи обаче, че настоящото определение за детски играчки не отговаря на обхвата на поставените цели, тъй като то не само не позволява осъвременяване в съответствие с развитието на технологиите, но също така установява списък на продукти, които не попадат в обхвата на директивата. Под въпрос е доколко е уместно тя да бъде приложена по отношение на предмети за украса на празници и чествания, евтини бижута, игри, изстрелващи предмети с остри краища, предмети, предназначени за образователни цели в училищата и други педагогически заведения и спортни съоръжения.

Установяването на специален режим за защита на потребителите на изделията на практика зависи от вида на потребителите и по-конкретно от тяхната уязвимост. Потребителите не различават предназначението на всеки предмет, който може да им бъде предложен — самите продукти често се разглеждат като играчки от децата, от техните родители и дори от търговците, които ги включват в каталога и ги продават като играчки. Затова Комитетът изразява недоумение, поради каква причина играчките, използвани за образователни цели в училищата, не попадат в обхвата на директивата, при положение, че не съществува разлика относно типа потребители.

ЕИСК подчертава необходимостта, в обхвата на защита на директивата в съответствие с принципа на предпазливостта да бъдат включени всички съоръжения и продукти, които са достъпни и могат потенциално да се използват като играчки от деца на възраст под 14 години.

Поради това ЕИСК приканва Комисията да преразгледа определението, дадено в член 1, и предложения списък, и да ги приведе в съответствие помежду им.

#### 4.2 Членове от 2 до 5

ЕИСК изразява пълното си несъгласие с установеното разграничение между производителите и вносителите, при положение че Директива 2001/95/ЕО на Европейския парламент и Съвета относно общата безопасност на продуктите поставя вносителите на равна нога с производителите, когато последните нямат представител в държавата-членка. Като се поддържа сегашното разграничение, не само не се защитава в достатъчна степен правото на потребителите на обезщетение за вреди (тъй като отговорността пада изключително върху производителя), но също така не се позволява хармонизация в достатъчна степен на законите на Общността, което ще постави под въпрос принципа на правна сигурност.

Затова ЕИСК е на мнение, че за целите на прилагането на разглежданата директива, упълномощените представители и вносителите (в случаите, когато няма официален представител на производителя) трябва да бъдат считани за производители, противно на предвиденото в разглежданата директива, която ги поставя наравно само когато играчките се пускат на пазара с тяхното име или тяхната търговска марка или те са направили изменения на продукта, дори ако това не засяга производствения процес.

ЕИСК възразява срещу установеното разграничение по отношение на отговорността между упълномощените представители и производителите. ЕИСК изразява загриженост, че запазването на тези разпоредби може да попречи на защитата на правата на потребителя за обезщетение за вреди в ситуации, когато в държавата-членка има само упълномощен представител.

Като цяло ЕИСК подкрепя запазването на принципите на сега действащата директива, съгласно които отговорностите в областта на безопасността на детските играчки се разпределят сред всички участници в търговската верига.

По отношение на определението за вреда Комитетът счита, че то трябва да покрива ситуации, които могат да възникнат в дългосрочна перспектива и които са пряко следствие от установените инциденти.

#### 4.3 Член 9

ЕИСК подкрепя изменението на параграф 2 на този член, според което употребата на играчката по предвидим начин, като се има предвид поведението на децата, следва да бъде взета под внимание при оценката на опасностите и рисковете, които могат да възникнат при употребата на играчките (макар че съображение 16 позволява и тълкуване в обратния смисъл).

ЕИСК счита обаче, че производителите трябва да предвиждат възможна употреба на техните изделия не по предназначение, но която би била разумно приемлива за децата. Освен това запазването на критерия за предвидимост е неуместно, тъй като в обяснителния меморандум се подчертава необходимостта при проектиране на детските играчки да се взема под внимание често пъти непредвидимото поведение на децата.

ЕИСК изразява несъгласие с формулировката на параграф 3, тъй като разпоредбата не само установява очевидна презумпция, но също така въвежда неясни и неопределени критерии, като например понятията „предвидим“ и „обичаен“, които в крайна сметка освобождават производителя от задължението да следи най-новите научни и технически изследвания, имащи отношение към съответната категория играчки, тъй като фактът, че неговият продукт е на пазара, е резултат от спазването на общите разпоредби за безопасност на продукта <sup>(20)</sup>.

В действителност задължението за предотвратяване на дефекти в продукта не приключва с пускането на продукта на пазара. Производителят или неговият представител на местно ниво има задължението постоянно да следи и наблюдава играчките на пазара, така че да се откриват дефекти, които не са били известни и не биха могли да бъдат известни към момента на пускането на пазара, и дефекти, причинени от повреждане, износване или преждевременно остаряване на играчката.

<sup>(20)</sup> Вж. във връзка с това решението на Съда на европейските общности от 29 май 1997 г. (дело C-300/95, Доклади на Европейския съд 1997 г., стр. I-02649).

## 4.4 Член 10

ЕИСК приветства намерението на Комисията да изисква предупрежденията да бъдат отбелязани ясно, видимо и четливо на мястото на продажба, за да се гарантира, че потребителите разполагат с ефективна предварителна информация. Комитетът счита също така, че тези предупреждения трябва да фигурират не само върху опаковката, но и върху самия продукт.

Комитетът счита обаче, че предупрежденията, които се поставят на мястото на продажбата, трябва да съдържат не само информация за минималната и максимална възраст на потребителите, но също и указания относно подходящото телно на децата за използването на някои играчки и относно необходимостта продуктът да бъде използван само под надзора на лицата, които се грижат за децата.

Комитетът подчертава също така, че предупрежденията следва да се съставят по подходящ за ползвателите начин и да отчитат тяхната специфична чувствителност.

ЕИСК повтаря своя призив за насърчаване на инициативи за обучение на родителите и лицата, които се грижат за децата, с цел те да бъдат информирани за предпазните мерки и рискове при използването на играчките. Въпреки това фактът, че безопасността на децата в крайна сметка е отговорност на техните родители, настойници, учители и т.н., не може да се използва като оправдание за намаляване на отговорността на производителите, вносителите и продавачите на дребно за пълната безопасност на играчките.

Като има предвид факта, че маркировката често е на езици, различни от националния, ЕИСК е на мнение, че параграф 3 трябва да задължава, предупрежденията и указанията за безопасност да бъдат изписвани на официалния език на държавата-членка, където играчката се пуска на пазара, а не само да създава възможност за това, както предвижда предложената разпоредба.

## 4.5 Членове 12 и 26

Въпреки че приема необходимостта да се запази презумпцията за съответствие, ЕИСК счита, че тя би била в по-добро съзвучие с „най-новите постижения на техниката“, ако се въведе режим на обръщане тежестта на доказване в случай на инцидент, причинил вреди.

## 4.6 Член 17

ЕИСК подчертава решението на Комисията да изисква производителите да извършват анализ на опасностите, произтичащи от употребата на играчката, вместо да разрешава анализ само на присъщите при нейното използване рискове. Комитетът обаче счита, че този анализ трябва да обхваща целия живот на играчката, независимо от настъпването на ситуации, при които се причиняват вреди, с цел да се избегнат случаи, подобни на Mattel.

## 4.7 Член 18

ЕИСК счита, че процедурата за оценка на съответствието трябва да се прилага за всички категории играчки, а не само в случаите, изброени в параграф 3, като се гарантира използването на единни критерии и въвеждането на европейски етикет за безопасност, както предлага Европейският парламент <sup>(21)</sup>.

Освен това, като се има предвид че това е техническа област, в която липсват конкретни практически познания или статистика за нещастни случаи, причинени от използването на продукта, ЕИСК подчертава необходимостта, Комисията да конкретизира в разглежданото предложение принципа на предпазливостта по същия начин, както в Бялата книга за безопасността на храните от януари 2000 г <sup>(22)</sup>.

## 4.8 Приложение II — Специфични изисквания за безопасност

## Част I — Физически и механични свойства

ЕИСК счита, че приложното поле на параграф 4, алинея 3, трябва да бъде разширено така, че да обхване децата до 60 месеца, тъй като на тази възраст още е възможно децата да използват играчки без необходимото благоразумие и предпазливост като ги слагат в устата си, въпреки че производителят не е проектирал продукта с намерението той да бъде използван по този начин.

ЕИСК счита също така, че не са обхванати следните аспекти:

- опаковката на продукта и конкретно случаите, когато играчките са опаковани в пластмасови торбички;
- възможността някои компоненти на играчките да се разхлабят и да бъдат погълнати от децата;
- характеристиките на играчките при счупване.

## Част III — Химически свойства

Приветствайки предложените изменения, ЕИСК подчертава необходимостта от незабавното прилагане на принципа на предпазливостта по отношение на химическите свойства, след като проучванията на Световната здравна организация показва, че контактът на децата с тези продукти може да доведе до хронични заболявания, които продължават и след тригодишна възраст.

<sup>(21)</sup> Резолюция на Европейския парламент от 19.9.2007 г. относно опасните играчки (документ P6-TA (2007) 0412) от 26.9.2007 г.

<sup>(22)</sup> COM(1999) 719 окончателен от 12.1.2000 г.

Поради тази причина Комитетът подчертава необходимостта всички канцерогенни, мутагенни и токсични вещества, включително и тези, които са включени в категория 3, при условие че са признати за потенциално опасни по съответния ред, да бъдат забранени за употреба не само при проектирането на самия продукт, но и във всички вътрешни компоненти, в съответствие също така и с Директивата относно козметичните продукти. От друга страна, ЕИСК предупреждава Комисията за прекалено свободния режим не само по отношение на разрешените граници на миграция, но и по отношение на веществата, които оказват влияние върху ендокринната система и могат да възпрепятстват нормалното развитие на децата.

По отношение на използването на алергенни вещества ЕИСК препоръчва на Комисията да забрани използването на всякакви аромати и сенсibiliзатори, тъй като те могат да съдържат не само алергенни вещества, които следва да се забранят, но също и други вещества, които имат пряко въздействие върху детската имунна система.

За да се постигне действителна приложимост и като се има предвид структурата на производството на детски играчки, което в голямата си част се осъществява от МСП, както и съществените промени, до които директивата ще доведе, особено по отношение на химическите свойства, ЕИСК би препоръчал въвеждането на петгодишен преходен период.

И накрая, ЕИСК подчертава необходимостта от осигуряване на съвместимост между настоящото предложение и нормативната

уредба относно безопасността на храните, по-специално по отношение на материалите, използвани в играчките за деца под 36 месеца. Поради тази причина Комитетът настоятелно приканва Комисията да разреши, при проектирането на тези играчки да се използват само веществата, разрешени при производството на материали, които попадат в пряк контакт с хранителните продукти.

#### Част IV — Електрически свойства

ЕИСК счита, че приложението трябва да съдържа специални правила за продуктите, изискващи използването на батерии, по-специално съдържащи живак.

#### 4.9 Приложение V — Предупреждения

ЕИСК счита, че трябва да се предвидят специални предупреждения по отношение на децата с известни физически и умствени увреждания, така че родителите или лицата, които се грижат за децата, да бъдат информирани предварително за рисковете, свързани с използването на играчката.

Що се отнася до играчките, поставени в храни, ЕИСК счита, че трябва да има специално, видимо и неизтриваемо означение върху опаковката на продукта, указващо че храната съдържа играчка, като по този начин играчката ще може да се различи, независимо от това как е опакована.

Брюксел, 18 септември 2008 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Единен пазар за Европа през 21-ви век“**

COM(2007) 724 окончателен

(2009/C 77/03)

На 20 ноември 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

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Единен пазар за Европа през 21-ви век“

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 15 юли 2008 г. (докладчик: г-н Cassidy, съдокладчици: г-н Hencks и г-н Carpellini).

На 447-та си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 септември 2008 г. (заседание от 18 септември), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 51 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

## 1. Обобщение — заключения и препоръки

1.1 ЕИСК подчертава значението на Лисабонската стратегия като помощно средство за запазване преимуществата на единния пазар, както и за неговото развитие и укрепване.

1.2 Добре функциониращият, конкурентен и насърчаващ иновациите единен пазар е от съществено значение, за да може Европа да извлече максимална полза от глобализацията, като същевременно запази своите стандарти за благосъстояние. В този контекст ЕИСК изразява загриженост във връзка с неотдашните решения на Съда на Европейските общности относно командироването на работници, като в момента анализира последиците от тях върху достиженията на правото на Европейската общност в областта на социалната политика <sup>(1)</sup>.

1.3 С оглед на развитието на единния пазар, ЕИСК подчертава значението на насърчаването и използването на научните изследвания и резултатите от иновациите, подпомагането на националните доставчици на технологии в популяризирането на европейско равнище на новаторски продукти и технологии, поощряването на разпространението и транснационалното използване на резултатите от изследванията. Единният пазар е ключов инструмент за изпълнението на Лисабонската стратегия. Неговата цел е да е от полза за потребителите, икономическия растеж и заетостта, като постепенно премахва препятствията пред свободното движение на хора, стоки, услуги и капитали, макар и много от тези препятствия все още да съществуват. Ползите от по-тясната интеграция са неопровержими.

1.1 Пакетът от документи на Комисията за преглед на единния пазар представлява добра основа за стимулиране и оживление на единния пазар, но неговият успех ще зависи до голяма степен от способността и амбицията на националните правителства и техните социални партньори да поемат своите отговорности и да осигурят необходимите ресурси, за да се превърне тази реторика в реалност.

1.2 Едно от най-важните предизвикателства е правилното и единно прилагане на действащото законодателство и стандарти. Оценките на въздействието, намаляването на административните тежести и разходите, свързани с приваждането в съответствие на законодателството, произтичащи от разпокъсаността в данъчно отношение на вътрешния пазар и по-доброто консултиране със социалните партньори и заинтересованите страни, и в частност с МСП, са важни за по-доброто разбиране на регулаторните цели и идентифицирането на решенията от нерегулаторен характер.

1.3 Малките и средни предприятия имат жизненоважен принос за ефективното функциониране на единния пазар. Независимо от тяхната форма, МСП играят особено важна роля в сектора на услугите и са в основата на социалните компромиси, върху които почива икономиката на ЕС. В Закона за малките предприятия и в Хартата за МСП се признава значението на МСП за политическите процеси и за институциите на ЕС и държавите-членки. Въпреки това, ЕИСК е убеден, че следва да се отдава по-голямо внимание на ролята на МСП в осъществяването на политиките, по-специално с оглед на приноса им за постигането на целите на икономическата, екологичната и социалната политика.

1.4 ЕИСК подчертава, че Европейският фонд за глобализация е важен инструмент за солидарност, който ще предостави специфична помощ за намиране на работа на работниците, които са били съкратени вследствие на променящите се модели на световната търговия. Комитетът приветства факта, че схемата се прилага за работници в МСП, но въпреки това изразява съжаление, че тя не обхваща самостоятелно заетите, които ще бъдат засегнати от същите промени.

1.5 ЕИСК призовава Комисията и държавите-членки да отделят достатъчно ресурси за по-доброто прилагане на правилата на единния пазар. Освен това следва да се разработят и инициативи, които да създадат синергии между политиката, свързана с единния пазар, политиката на конкуренция, социалната политика и политиката в областта на околната среда, които са важни за доброто функциониране на единния пазар.

<sup>(1)</sup> INT/416, R/CESE 1120/2008.

1.6 Комисията и държавите-членки трябва да гарантират, че новите регулаторни инициативи, които следва да допринасят за правилното функциониране на единния пазар и вземат под внимание както въздействието върху конкурентоспособността на европейските предприятия, така и социалните последици и отражението върху околната среда. За да се осигури съгласуваност и правна сигурност за предприятията и потребителите и за да не се допусне нови инициативи да се взаимноизключват, трябва да се извърши „Тест за съвместимост с единния пазар“<sup>(3)</sup> по отношение на новите предложения на национално равнище и на равнище ЕС и те да бъдат оценени по отношение на тяхното социално въздействие.

1.7 На гражданите и на предприятията следва да се представи лесен и приемилив разход за достъп до правосъдие, включително съответни средства за защита и механизми за решаване на спорове. В тази връзка следва да се подобри разработването на средства за извънсъдебно решаване на спорове.

1.8 ЕИСК само може да приветства целта на съобщението от 20 ноември 2007 г. за услугите от общ интерес, целящо „укрепване на рамката на ЕС, приложима за услугите от общ интерес (УОИ), включително и за социалните и здравните услуги, предоставяне на конкретни решения за конкретни проблеми, където те съществуват“ и „съчетание от действия, насочени към конкретен сектор или проблем“.

1.9 Тъй като първичното законодателство на ЕС или договорите признават, че услугите от общ икономически интерес (УОИИ) като цяло са част от „общите ценности“ на ЕС и допринасят за неговото „социално и териториално сближаване“, конкретните действия за секторите (с отчитане на специфичните характеристики на всеки сектор) трябва да се съчетаят със специфични подходи към всеки проблем.

1.10 Чрез включване на разграничението между икономически и нестопански услуги в първичното законодателство, както и необходимостта от зачитане на общите принципи за функциониране на УОИИ, Протоколът за УОИ показва как процесът на изясняване на разглежданите понятия и схеми сега е по-важен от всякога, за да се гарантира, че услугите вече не зависят изключително от законодателния или съдебния подход, прилаган към всеки отделен случай.

1.11 Въпреки постоянните искания от страна на Европейския парламент за действителна правна сигурност за социалните услуги от общ интерес, предложенията, изложени в съобщението за УОИ, се ограничават до редица отговори на „често задавани въпроси“, които са без съмнение полезни, но нямат правнообвързваща сила.

1.12 ЕИСК, следователно, предлага многостранен и постепен подход, комбиниращ аспекти, специфични за сектора и за проблемите, който би довел до приемане на законодателни инициативи, когато са необходими и/или адаптиране на тези принципи и условия към различните сектори, за които се касае (комплексен, специфичен за проблемите подход).

<sup>(3)</sup> Както поиска Европейския парламент в резолюцията си от 4 септември 2007 г. относно прегледа на единния пазар: преодоляване на бариерите и липсата на ефективност чрез по-добро изпълнение и прилагане (2007/2024(INI)).

## 2. Основни елементи на съобщението на Комисията

2.1 Разглежданият пакет на Комисията предлага редица инициативи, изложени в пет работни документа и две съобщения, касаещи услугите от общ интерес и социалното измерение на единния пазар<sup>(3)</sup>.

2.2 ЕИСК изготви становища по всички тези въпроси<sup>(4)</sup>. Неотдавна той прие становище по собствена инициатива за външното измерение на единния пазар и сега изготвя друго за социалното и екологичното му измерение<sup>(5)</sup>.

## 3. Общи бележки — по-ефективно прилагане

3.1 Комитетът приветства поставянето на акцент в СОМ(2007) 724 окончателен върху предоставянето на повече права на потребителите и МСП, за да ги улесни да се възползват от преимуществата на единния пазар и да се отговори по-добре на техните очаквания и тревоги. Поради това със задоволство се отбелязва, че политиката в областта на единния пазар отделя специално внимание на области, свързани с потребителите, като енергетиката, телекомуникациите, финансовите услуги на дребно и търговията на едро и на дребно.

3.2 Успехът на политиката, свързана с бъдещия единен пазар, зависи от обединените усилия на държавите-членки и на Комисията за подобряване на неговото функциониране. Единният пазар е „в процес на изграждане“ и е споделена отговорност. Държавите-членки трябва да проявяват по-голяма ангажираност към него. Често националните власти не успяват да изпълнят своите отговорности, свързани с управлението на единния пазар, което води до нови препятствия, подкопаващи доверието, което трябва да вдъхва единният пазар. Важната роля на социалните партньори в подкрепата им за единния пазар следва да получи по-голямо признание.

<sup>(3)</sup> „Пакетът“ на Комисията от 20 ноември 2007 г. съдържа Съобщението „Единен пазар за Европа през 21-ви век“ (СОМ(2007) 724 окончателен), което предвижда редица инициативи, целящи ново позициониране на Единния пазар. Това съобщение се основава на пет работни документа на службите на Комисията, озаглавени:

- „Единният пазар: преглед на постиженията“ [SEC(2007) 1521]
- „Инструменти за модернизирани политика на единния пазар“ SEC(2007) 1518]
- „Въвеждане на нова методология за наблюдение и контрол на продуктивния пазар и отделните сектори: резултати от първото проучване на секторите“ [SEC(2007) 1517]
- „Външното измерение на прегледа на единния пазар“ [SEC(2007) 1519]
- „Инициативи в областта на финансовите услуги на дребно“ [SEC(2007) 1520].

Има още две допълнителни съобщения:

- Съобщение относно „Услуги от общ интерес, включващи социални услуги от общ интерес: нов европейски ангажимент“ [COM(2007) 725 окончателен и няколко работни документа на службите на Комисията: [SEC(2007) 1514, SEC(2007) 1515, SEC(2007) 1516]
- „Съобщение относно Възможности, достъп и солидарност: към нова социална визия за Европа на XXI век [COM(2007) 726 окончателен]“.

<sup>(4)</sup> CESE 267/2008, ОВ С 162, 25.6.2008 г., 14.2.2008 г., CESE 1262/2007, ОВ С 10, 15.2.2008 г., CESE 62/2008, ОВ С 151, 17.6.2008 г.

<sup>(5)</sup> CESE 481/2007, ОВ С 204, 9.8.2008 г. и INT/416, R/CESE 1120/2008.

3.2.1 Комисията цели да се отдаде по-голям приоритет на правилното прилагане. Съществува потребност от установяване на механизми, които да гарантират, че законодателството ще действа по-добре на практика. Навременното и правилно транспониране на законодателството на Общността и административното опростяване са изключително важни за улесняване на прилагането. Правилното транспониране на директивата за услугите е особено важно за постигане на нейните цели за създаване на работни места и растеж.

3.3 Лесното и бързо решаване на проблемите, с които се сблъскват гражданите и предприятията в единния пазар, трябва да остане приоритет. SOLVIT е особено полезен, но за съжаление „недостатъчно използван“ механизъм поради недоброто познаване на системата, на нейната полезност и адекватни ресурси, особено на национално равнище. Силно се препоръчва всяка инициатива за справяне с тази ситуация, включително и действията за осигуряване на достатъчни ресурси за центровете на SOLVIT — човешки и финансови, тъй като това са инициативи за разширяване на техния обхват.

3.4 ЕИСК подкрепя намеренията на Комисията за опростяване и ускоряване на процедурите, свързани с нарушения, като се дава приоритет на случаите на нарушения, които представляват най-голям риск и са икономически значими, без да се прави компромис с ефективността на съществуващите възпиращи мерки.

3.5 Много остава да бъде извършено в областта на надзора на пазарите на местно произведени продукти и продукти от внос. Това влиза в обхвата на отговорностите на органите на държавите-членки, както и на Европейската комисия.

3.6 ЕИСК би желал Комисията да наблегне повече върху подкрепата за МСП, като свърже политиката за МСП със социалните и екологичните цели на Европейския съюз и окончателно премахне всички национални нетарифни бариери, включително и бариерите за свободното движение на капитали и работници <sup>(6)</sup>.

3.7 По-общо казано, остава жизнено важно Комисията да продължава да играе водещата си роля на пазител на Договора и да упражнява своето право на инициатива, за да може единният пазар да функционира добре.

3.8 ЕИСК подкрепя важността на продължаването на усилията за по-нататъшно намаляване на разходите, възникнали поради данъчното фрагментиране на единния пазар, чрез насърчаването на общностно законодателство, което да подкрепи развитието на трансграничните дейности и да осигури консолидирането на единния пазар.

<sup>(6)</sup> „Малките и средните предприятия — ключ към засилен растеж и заетост. Средносрочен преглед на модерната политика по отношение на МСП“ COM (2007) 592 окончателен, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0592:EN:NOT>

#### 4. По-добро законотворчество

4.1 ЕИСК приветства целта за гарантиране на „формиране на политика, която да привлича участници“ и желанието за „разширяване на участието на заинтересованите страни“. От ключово значение са постоянните оценки на въздействието.

4.2 Особено важно е при изготвянето на оценката на въздействието да се провеждат консултации с представителни заинтересовани страни. Оценките на въздействието следва да се контролират от независима външна организация от експерти, включваща групите на крайните потребители на законодателството.

4.3 Намаляването на административните тежести за предприятията също трябва да се гарантира, без да се засягат социалните резултати.

4.4 За да се осигури съгласуваност и правна сигурност за предприятията и потребителите и за да се избегне възможността нови инициативи да създават нови препятствия, трябва да се извършва „Тест за съвместимост с единния пазар“, придружен от оценка на социалните последици <sup>(7)</sup> по отношение на новите предложения на национално равнище и на равнище ЕС. Неясните правни текстове, често прилагани и тълкувани по различен начин, създават противоречия в законодателството на Общността.

4.5 Подобрената информация и данни за практическото приложение на правилата за единния пазар са от първостепенна важност. Комисията следва да проявява повече готовност да разкрива информация за тези държави-членки, които не изпълняват своите задължения, както и да улеснява задачата на националните социални партньори, чрез по-съгласувани и по-прозрачни национални доклади.

#### 5. Външни измерения на единния пазар <sup>(8)</sup>

5.1 ЕИСК споделя мнението на Комисията, че глобализацията е огромен източник на динамика и конкурентоспособност, както и че единният пазар е актив, който трябва да се използва като трамплин за справяне с предизвикателствата на глобализацията.

5.2 Либерализирането на търговията правилно се определя като първи стълб на стратегията на ЕС в тази област. Амбициозно приключване на кръга от Доха и завършване на преговорите за широкообхватни споразумения за свободна търговия в рамките на „Глобална Европа“ ще бъдат мярка за успеха на ЕС.

5.3 Проблемите, свързани с нормативната уредба и стандартите, все повече определят възможността на предприятията да работят в международен мащаб. Европейските организации по стандартизация като CEN, CENELEC и ETSI съвместно с консултативни организации като NORMAPME <sup>(9)</sup>, следва да гарантират, че стандартите са достъпни за всички предприятия, особено за малките предприятия в целия ЕС и развиващите се страни.

<sup>(7)</sup> Вж. становище ЕИСК 794/2007.

<sup>(8)</sup> CESE 481/2008, ОВ С 204, 9.8.2008 г.

<sup>(9)</sup> Европейска служба за занаяти, търговия и малки и средни предприятия за стандартизация.



5.4 Комисията правилно набляга на необходимостта от постигане на по-добро регулаторно сътрудничество, уеднаквяване и сближаване на стандартите на международно равнище. „Един тест, един стандарт, приет навсякъде“ следва да бъде дългосрочната цел.

5.5 Законодателството на ЕС трябва да поддържа конкурентоспособността. Прекомерните тежести върху предприятията в ЕС няма да се компенсират с международното приемане на нормите на ЕС. Регулаторното сътрудничество със страните-партньори няма да бъде успешно без дух на откритост и иновации към другите подходи.

5.6 ЕИСК изразява задоволство от ангажимента за сравняване на законодателството на ЕС с най-добрата международна практика, особено с тази на основните търговски партньори на ЕС. Това сравняване следва да се включва систематично в оценките на въздействието на ЕС, който следва да бъде отворен за регулаторно сътрудничество с важни търговски партньори. ЕС трябва да приема официално признатите международни стандарти за оценка на съответствието.

5.7 Следва да се насърчават инициативите за водеща роля на ЕС в глобален мащаб при установяването на правилата и разработването на висококачествени, научно базирани международни стандарти за промишлени и хранителни продукти. Общите стандарти следва да се придружават от общи регулаторни цели. Поради това Комитетът би препоръчал да се насочи вниманието повече към двустранните споразумения и мрежи между международните регулаторни органи.

5.8 ЕС следва да продължава да подкрепя свободната търговия, като същевременно осигурява адекватно ниво на надзор на пазара с цел осигуряване на защита от внос на опасни продукти. Комисията, обаче, трябва да се увери, че с тези мерки и възникващи системи от частни стандарти не се злоупотребява, например за да бъдат използвани за протекционистични цели <sup>(10)</sup>.

## 6. Социално измерение на единния пазар

6.1 Комитетът поддържа позицията, че социалното измерение ще спомогне за подобряване на функционирането на единния пазар, по линия на стратегията за „растеж и работни места“ и като отдава заслужено значение на доброто икономическо здраве на МСП.

6.2 Тъй като интегрирането на пазара на труда е най-добрата предпазна мярка срещу социалното изключване, по-доброто оползотворяване на потенциала на работната сила в Европа, на фона на бързо променящи се общества, трябва да бъде в основата на плана на Комисията за „възможности, достъп и солидарност“.

Комисията трябва да работи съвместно със социалните партньори, за да гарантира, че това се отнася най-вече за уязвимите, емигрантските и малцинствените групи.

6.3 За да се отговори на предизвикателствата на глобализацията: технологичните промени и еволюиращите социални и екологични реалности, политическите усилия трябва да бъдат насочени към постигане на социалните цели чрез увеличаване на равнищата на заетост и създаване на рамкови условия за висок растеж на производителността.

6.4 ЕИСК подчерта в свое становище <sup>(11)</sup> важноста на интегрирането на понятието „гъвкава сигурност“ <sup>(12)</sup> във всички политики на ЕС. МСП и особено самостоятелно заетите лица имат ключово значение за ефективното функциониране на гъвкави пазари на труда. За тази цел е необходимо по-голямо разбиране на ролята на МСП във връзка с осъществяването на социалната политика.

## 7. Единен пазар, движен от иновациите

7.1 С оглед на развитието на единния пазар, ЕИСК подчертава значението на насърчаването и използването на научните изследвания и резултатите от иновациите, подпомагането на националните доставчици на технологии в популяризирането на европейско равнище на новаторски продукти и технологии, поощряването на разпространението и транснационалното използване на резултатите от изследванията. Иновационният капацитет на Европа може силно да бъде повлиян от качеството на единния пазар. Необходимо е да се координират усилията на европейско ниво в областта на НИРД на „кълъстерите“ от МСП, големи предприятия, изследователски институти, университети и новия Европейски институт по иновации и технологии.

7.2 От ключово значение за иновационния капацитет на Европа е напредъкът към по-конкурентоспособна патентна система по отношение на разходите за правна сигурност. По-конкретно следва да се постигне напредък във въвеждането на правна система за единен общ патент в Европа, която следва да гарантира най-високо качество, ефективност на разходите и надеждност за всички предприятия и от друга страна — патент на Общността, който също ще отговаря на тези критерии и ще е от полза конкретно за МСП. Необходимо е освен това да се разработи строга защита на правата върху интелектуална собственост, съчетана с ефикасни мерки на европейско и международно равнище срещу разраствашото се зло, каквото е фалшифицирането и пиратството.

7.3 Иновациите в управлението на социалната политика следва да навлязат в различните социално-икономически организации (такива като кооперации), които да могат да доближат предоставянето на услугите до потребителските общности при подходящ регулаторен надзор.

<sup>(10)</sup> Доклад на СТО за световната търговия 2005 г. „Анализ на връзките между търговията, стандартите и СТО“ от: [http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/anrep\\_e/world\\_trade\\_report05\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report05_e.pdf)

<sup>(11)</sup> CESE 999/2007, ОВ С 256, 27.10.2007 г.

<sup>(12)</sup> CESE 767/2008 (SOC/283), COM(2007) 359 окончателен. Гъвкавата сигурност може да бъде определена като интегрирана стратегия, която едновременно увеличава гъвкавостта и сигурността на пазара на труда.

7.4 Новата политика, свързана с единния пазар, трябва да играе ключова роля в създаването на екологично устойчива световна икономика.

## 8. Политика за защита на потребителите

8.1 За един добре функциониращ единен пазар е важно наличието на балансирана политика за защита на потребителите. ЕИСК смята, че потребителите са в центъра на новата концепция на Комисията за истински приобщаващ единен пазар. Следва да се отдели повече внимание на придобития от потребителите опит на пазара, например чрез оценки на въздействието или включване на интересите на потребителите в Лисабонската програма.

8.2 Ударението следва да се поставя върху един общ пазар, от който да се възползват потребителите и предприятията, както и върху ролята, която секторът на услугите може да играе в икономиката, като повиши качеството и доверието на потребителите. Потребителите следва да имат реален достъп до стоки и услуги, предлагани в целия ЕС, а предприятията да могат да предлагат своите стоки и услуги навсякъде в ЕС така лесно, както на националния си пазар. Хармонизирането, съчетано с взаимното признаване, предоставя правилната основа за тази „ситуация, при която всеки печели“<sup>(13)</sup>.

## 9. Съобщение относно „Услуги от общ интерес, включващи социални услуги от общ интерес: нов европейски ангажимент“<sup>(14)</sup>

9.1 ЕИСК изрази своята загриженост в редица становища<sup>(15)</sup> по повод правната несигурност, свързана с УОИ.

9.2 Съобщението подчертава ролята на специалния Протокол относно социалните услуги от общ интерес, приложени към Договора от Лисабон (Протокол относно УОИ), който има за цел, според Комисията, да установи съгласувана рамка, която ще направлява действията на ЕС, като едновременно с това осигурява солидна база за определяне на услугите от общ интерес<sup>(16)</sup>.

9.3 От друга страна, в съобщението за УОИ само се споменава новият член 16 от Договора от Лисабон, без да се разглеждат произтичащите от прилагането на този член последици, при положение че той въвежда ново правно основание за услугите от общ икономически интерес (УОИИ), като поверява на Съвета и Парламента задачата да установят чрез регламенти, в съответствие с обикновената законодателна процедура, принципите и условията, които да дадат възможност на УОИИ да изпълнят своите задачи.

<sup>(13)</sup> Както беше посочено в заключенията на Европейския съвет от 13 и 14 март 2008 г.

<sup>(14)</sup> COM(2007) 725 окончателен.

<sup>(15)</sup> CESE 427/2007, ОВ С 161, 13.7.2007 г., CESE 976/2006, ОВ С 309, 16.12.2006 г., CESE 121/2005, ОВ С 221, 8.9.2005 г. и CESE 1125/2003, ОВ С 80, 30.3.2004 г.

<sup>(16)</sup> COM(2007) 725 окончателен от 20.11.2007 г., точка 3, стр. 9.

9.4 Действителното прилагане на принципа, съгласно който мисиите от общ интерес имат предимство, което стана възможно чрез въвеждането на нов член 16 в Договора от Лисабон, ще позволи на страните да не се обръщат толкова често към Съда на Европейските общности с цел арбитраж.

9.5 Договорът от Лисабон включва редица нововъведения, не само новия член 16, упоменат по-горе, а и общо позоваване на УОИ и нестопанските услуги от общ интерес (НСУОИ). Той помага да се постави на нова основа въпросът за услугите от общ интерес в сферата на дейността на Общността, в съответствие с принципа на субсидиарност.

9.6 По мнение на ЕИСК, новият Договор от Лисабон (член 16 от ДФЕС и Протокола относно УОИ), следователно е само началото на нов подход за постигане на по-голяма правна сигурност и по-съгласувано регулиране на националните схеми и схемите на Общността за УОИ.

9.7 Протоколът относно УОИ представлява наръчник за правилата за УОИ, икономически (УОИИ) и нестопански услуги от общ интерес (НСУОИ), но не се опитва да решава проблема за разграничаването на тези две категории.

9.8 Като включва разграничение между икономически и нестопански услуги в първичното законодателство, както и необходимостта да се осигури зачитане на общите оперативни принципи на УОИИ, Протоколът относно УОИ показва как процесът на изясняване на разглежданите концепции и схеми сега е по-важен от всякога за осигуряване на правна сигурност за предприятията и органите, които отговарят за управлението на тези услуги и техните главни бенефициери.

9.9 Съобщението за УОИ цели да „консолидира рамката на ЕС, приложима за услугите от общ интерес, включително и за социалните и здравните услуги, предоставяйки конкретни решения за конкретни проблеми, когато те съществуват“ и „комплекс от специфични за секторите и проблемите действия“.

9.10 Тези действия трябва, разбира се, да отчитат специфичните характеристики на всеки съответен сектор. Тъй като първичното законодателство е признало, че УОИИ като цяло съставляват част от „общите ценности“ на ЕС и допринасят за неговото „социално и териториално сближаване“, съществува необходимост от комбиниране на специфичните действия по сектори (с отчитане на специфичните характеристики на всеки сектор) и специфичните за проблемите подходи.

9.11 Поради това ЕИСК предлага многостранен и постепенен подход, комбиниращ аспекти, специфични за секторите и за проблемите, който би довел до приемане на законодателни инициативи, когато са необходими и/или за тези принципи и условия, които се адаптират към различните въпросни сектори (комплексен, специфичен за проблематиката подход).

## 10. Специфичната ситуация на социалните услуги от общ интерес

10.1 ЕИСК подчертава значението на Лисабонската стратегия като помощно средство за запазване преимуществата на единния пазар, както и за неговото развитие и укрепване.

10.2 Комисията въведе понятието за социални услуги от общ интерес (СУОИ) и ги изясни в Бялата книга за УОИ, в две съобщения<sup>(17)</sup> и в един „работен документ на службите на Комисията“<sup>(18)</sup>.

10.3 Съобщението не представя определение на тези СУОИ и предпочита да направи разграничение между две големи групи от СУОИ: първо схеми за правна и допълнителна социална защита; и второ, „други основни услуги, предоставени пряко на лицето“.

10.4 Предпазливият подход на Комисията показва колко е трудно да се класифицират СУОИ, тъй като те отразяват специфични и много разнообразни задачи, които са дълбоко заложени в националните и даже в местните колективни предпочитания.

10.5 По време на консултацията за Зелената книга от 2003 г., мнозинството от заинтересованите страни в този сектор (местни власти, оператори, представители на потребителите) заявиха, че чувстват, че има повишена правна несигурност по отношение на голяма част от законодателството на Общността, което се отнася до тях, предвид техните специфични характеристики, по-точно, по отношение на разрешителното за предоставяне на услугата. Те поясниха, че са попаднали в „сива зона“, което възпрепятства тяхната работа. В резултат на това:

- Комисията стартира процес на специфично обсъждане (включващ съобщение, проучвания и др.);
- законодателят до голяма степен ги изключи от обхвата на директивата за услугите<sup>(19)</sup> и
- Европейският парламент на два пъти призова за по-голяма правна сигурност<sup>(20)</sup>.

10.6 Комисията, обаче, не възприе този подход, който явно противоречи на секторния специфичен подход, който тя предпочита, а сега възнамерява да ограничи своите предложения до редица отговори на „често задавани въпроси“ и до една интерактивна информационна услуга, която със сигурност ще бъде полезна, но няма задължителна правна сила.

<sup>(17)</sup> COM(2006) 177 от 26.4.2006 г. озаглавен „Изпълнение на Лисабонската програма на Общността: Социални услуги от общ интерес в Европейския съюз“ и COM(2007) 725 от 20.11.2007 г., озаглавен „Услуги от общ интерес, включващи социални услуги от общ интерес: нов европейски ангажимент“.

<sup>(18)</sup> SEC (2007) 1514 от 20.11.2007 г., озаглавен „Често задавани въпроси за прилагането на правилата за обществените поръчки по отношение на социалните услуги от общ интерес“.

<sup>(19)</sup> Вж. член 2, параграф 1 и параграф 2, буква (й) от Директивата за услугите.

<sup>(20)</sup> Доклада на Rapkau от 14.9.2006 г. и на Hasse Ferreira и Toubon от 2007 г.

10.7 За да се отговори на призивите за правна сигурност, съдържащи се в член 16 от ДФЕС, който разкрива нови перспективи по отношение на мястото и ролята на УОИИ в Европейския съюз, включително СУОИ, трябва да продължи процесът на изясняване на понятията, както и на режимите на Общността, приложими към дейностите, свързани с публични услуги.

## 11. Съобщение относно „Възможности, достъп и солидарност: към нова социална визия за Европа на XXI век“

11.1 Комитетът приветства целите, изложени в Съобщението относно „Възможности, достъп и солидарност: към нова социална визия за Европа на XXI век“<sup>(21)</sup>, което се отнася за гражданите на ЕС, гражданското общество и предприятията, включително и МСП, и се основава на основните инструменти на Европа, като единния пазар, Лисабонската стратегия за растеж и работни места, както и на Стратегията за устойчиво развитие.

11.2 Промените, които сега настъпват в европейските общества (ЕС 27 с 500 милиона граждани, демографската промяна, глобализацията, технологичният прогрес и икономическото развитие, наред с другото) могат да предложат нови възможности за работа и умения, но адаптирането към промяната все още създава риск от безработица и изключване.

11.3 ЕИСК подкрепя една по-водеща роля на ЕС в улесняването, предвиждането и насърчаването на такива структурни промени, като едновременно с това популяризира европейските ценности на световно равнище. Съобщението очертава нова социална визия за Европа на 21 век, подкрепяща „шансовете за успех“ и се опитва да завърши консултацията, чийто срок изтече на 15 февруари 2008 г. Бюрото на европейските политически съветници (БЕПС) наред с други, а също и държавите — членки и институциите на ЕС бяха включени в дебата за социалните промени и за концепцията за Европейска социална действителност. ЕИСК приветства целта да се гарантира, че окончателният анализ на тези дискусии ще допринесе за подготовката на обновената Социална програма, която предстои да бъде представена през 2008 г. и ще вземе под внимание новата институционална рамка, предоставена от Договора от Лисабон.

### 11.4 Общи предположения и коментари

#### 11.4.1 Променяща се социална действителност

Във всички държави-членки се извършват бързи и дълбоки промени и европейците по-специално споделят безпокойството и загрижеността си за бъдещото поколение (вж. също предходни

<sup>(21)</sup> COM(2007) 726 окончателен.

становища и инициативи на ЕИСК, документ на БЕПС с подробен преглед на текущите социални тенденции и Доклада на Комисията за социалната ситуация през 2007 година).

11.4.2 Социална визия за Европа, подкрепяща „шансове за успех“ — повишаване на благосъстоянието чрез осигуряване на възможности, достъп и солидарност

— Възможности — за да имаме успешен старт в живота, да осъществим потенциала си и да се възползваме от възможностите, които ни предоставя новаторска, отворена и модерна Европа.

— Достъп — нови и по-ефективни начини да получим образование, да се издигнем на пазара на труда, да получим качествено здравно обслужване и социална защита и да участваме в културния и обществения живот.

— Солидарност — да насърчаваме социалното сближаване и социалната устойчивост и да се уверим, че никой не е оставен да се справя сам.

11.4.2.1 ЕИСК е съгласен с Комисията, че няма рецепта, която да е приложима за цяла Европа, и че общите предизвикателства изискват съвместни действия, подкрепени от активно гражданство.

11.4.2.2 Борбата със социалното изключване и подобряването на жизнения стандарт чрез създаване на възможности за гражданите са важни за поддържане на икономическия растеж и за намаляване на рисковете от недостатъците на системата за социална защита. Доверието е жизненоважно за напредъка, модернизацията и отвореността към промени.

11.4.3 Ключови области на действие:

За да се постигнат целите „възможности, достъп и солидарност“, ЕС трябва да инвестира:

1) **в младежта:** новите социални промени и новата икономика, основани на иновации и технологии, изискват повече внимание по отношение на образованието и уменията; инвестирането в младежта има положително въздействие върху икономическото развитие и социалното сближаване. Лисабонската програма постави образованието в центъра на европейската социално-икономическа система, чрез превръщане на знанията в лост за конкурентоспособността на Европа в глобален контекст;

2) **в профъгтяващи кариери:** динамичната икономика и пазарът на труда изискват гъвкави правила на пазара на труда и високи социални стандарти (виж „гъвкава сигурност“);

3) **в по-дълъг и по-здравословен живот:** по-дългата продължителност на живота създава тежест за системите за социално осигуряване, но също и създава нови икономически възможности по отношение на нови услуги, стоки и технологии. ЕС следва да насърчава новите социални политики, за да се възползва от тези нови възможности и за да коригира недостатъците на сегашните системи за защита;

4) **в равенството на половете:** новите икономически модели водят до създаването на нови социални схеми. Например, политиките за заетост следва съответно да се приспособят към новите изисквания за равенство на половете. Някои от предложенията на Комисията се отнасят до разликата в заплащането, данъчната система и практиките на работното място, разработени в полза на семейството;

5) **в активното включване и недискриминацията:** последните разширения разкриха дълбоки икономически и социални несъответствия между държавите-членки и регионите. Европейската комисия цели да насърчава новата политика на сближаване, основана на приемане на многообразието, активното включване, насърчането на равенството и премахването на дискриминацията;

6) **в мобилността и успешната интеграция:** единният пазар доведе до нараснала мобилност на гражданите, която също влияе и на МСП. Това изисква нови подходи в целия ЕС, основани на интеграция;

7) **в гражданското участие, културата и диалога:** тези аспекти играят важна роля за социалното сближаване, като също ангажират и икономически ресурси, свързани с развитието на иновациите и технологиите.

11.4.4 Ролята на ЕС

11.4.4.1 ЕИСК набляга на факта, че макар и основните компетенции за тези политики да са на държавите-членки, ЕС и социалните партньори играят важна роля в управлението и поддръжката на свързаните дейности и реформи. „Достиженията на правото на Европейския съюз“ е основен инструмент по-конкретно по отношение на политиките на разширяване и сближаване, Договора от Лисабон и Хартата на основните права.

11.4.4.2 ЕИСК подкрепя следните пет стратегии, изложени в съобщението:

— **установяване на политически рамки за действие:** ЕС вече заяви общите цели, които са насочени към хармонизиране между държавите-членки в областта на Стратегията за заетост, Лисабонската програма и социалните политики. Сега усилията трябва да бъдат насочени към постигането на тези цели и превръщането на общите принципи в работни;

- **отстояване на ценностите на Европа и осигуряване на равнопоставеност:** Европейската правна рамка играе основна роля в насочването на националните политики към общите цели;
- **обмен на опит и добри практики:** ЕИСК споделя мнението на Комисията, че най-добрите практики, обменът на опит, съвместните оценки и партньорските проверки относно социалните иновации следва да бъдат част от основния национален и европейски политически дебат. Институциите на национално, регионално и местно ниво, социалните партньори и НПО трябва също да бъдат активно ангажирани;
- **подкрепа на дейностите на местно, регионално и национално равнище:** Политиките за сближаване на ЕС и структурните фондове допринесоха за намаляване на различията в благосъстоянието и жизнените стандарти в целия ЕС. През последните години тези инструменти се свързват по-тясно с политическите приоритети за „растеж и работни места“ (за периода 2007-2013 г. над 75 милиарда евро от Европейския социален фонд ще бъдат инвестирани в нови умения и иновационни предприятия). ЕИСК подчертава, че Европейският фонд за глобализация е важен инструмент за солидарност, който следва да осигури активни мерки за облекчаване на последиците от глобализацията за най-уяз-

вимите групи, а също и за предприятията, включително и МСП. Следователно, участието в дебата по бюджета на ЕС за периода след 2013 година е важно, с оглед включване на изводите от социалните консултации;

- **повишаване на осведомеността и изграждане на стабилна база от знания:** ЕИСК приветства инициативи като Европейската година на равните възможности за всички (2007 г.), на межкултурен диалог (2008 г.), на борба с бедността и социалното изключване (2010 г.). Съществуващите фондации и агенции — Европейската фондация за подобряване на условията на живот и труд, Европейската агенция за основните права, Европейския институт за равенство на половете — все повече ще допринасят при вземането на решения, за повишаването на осведомеността и насърчаването на постоянните консултации (и не само консултации по електронен път). ЕИСК, независимите експертни комисии, представителните организации и изследователски институти на ниво ЕС/национално ниво също трябва да бъдат привличани за участие в процеса. ЕИСК призовава за повече участие на всички заинтересовани страни в повишаването на осведомеността и подобряване на качеството на констатациите (предоставяне на достоверни данни, статистически данни, общи показатели, системи за мониторинг и др.) по социалните въпроси.

Брюксел, 18 септември 2008 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Европейска инициатива за развитие на микрокредитирането в подкрепа на растежа и заетостта“**

COM(2007) 708 окончателен/2

(2009/C 77/04)

На 13 ноември 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

*„Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Европейска инициатива за развитие на микрокредитирането в подкрепа на растежа и заетостта“*

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 15 юли 2008 г. (докладчик: г-н Pezzini).

На 447-та си пленарна сесия, проведена на 18 септември 2008 г., Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с единодушие.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 Комитетът приветства инициативите на Комисията за увеличаване на подкрепата за учредяване и растеж на микро-предприятията и за насърчаване на предприемаческия дух така, че да бъде разширена производствената база и базата на заетост на Общността с цел постигането на по-висока конкурентоспособност, по-голямо сближаване и по-висококачествена икономика, основана на знанието, в съответствие с целите на обновения Лисабонски дневен ред.

1.2 Въпреки че Комитетът приветства инициативата за учредяване на нова структура на Общността за подкрепа на микрокредитирането, той смята, че не е достатъчно просто да бъдат насърчавани държавите-членки, предвид на това, че небанковият сектор, който не е обхванат от банковите директиви на ЕО, почива върху неадекватна нормативна основа и върху твърде различаващи се основни разпоредби в много държави-членки.

1.3 Комитетът счита, че една пилотна инициатива за социално отговорни микроинвестиции, която да обедини банковите и небанковите микрокредитни институции в европейска мрежова система чрез осъществяването на „Меморандум за разбирателство относно социално отговорни инвестиции“ с отделните институции и с подкрепата на секторните сдружения, би трябвало да е предназначена приоритетно за тези, които „имат малки шансове да получат банков кредит“ за:

- разработване на проекти за истински, продуктивен и достоен труд;
- укрепване и разширяване на основата за производство, сътрудничество и заетост;
- засилване на чувството за поемане на отговорност на отделния човек чрез изграждането на процеси за интегриране, подкрепа и признаване качествата на хората, за които съществува риск от трудово, икономическо и социално изключване.

1.4 Комитетът е убеден, че иновационното прилагане на новите технологии в сферата на микрокредитирането би могло да помогне да се разшири обхватът на микрофинансирането, да се увеличи конкуренцията и да се намалят разходите за потребителите.

1.5 В допълнение, Комитетът смята, че подкрепата за микрокредитирането трябва да върви ръка за ръка с кредити за обучение на кандидатстващите за заем, като се улеснява тяхното развитие и успех на пазара, предотвратява се социалното изключване и непрекъснато се подобрява прилагането на Лисабонската стратегия.

1.6 Въпреки че приема, че промените в институционалните и правните рамки, подкрепящи микрокредитирането, са въпрос, който трябва да бъде решаван главно от държавите-членки и прилаган посредством механизми, интегрирани в годишния Лисабонски цикъл на управление, Комитетът смята, че е от решаващо значение да бъде даден тласък на европейската референтна система, по-конкретно чрез:

- създаването на мрежа от споразумения за социално отговорни инвестиции (Меморандум за разбирателство — МЗР) между новосъздадения Европейски фонд за микрокредитиране и отделните микрокредитни институции по места, за да може системата за микрокредитиране да се основава на съвместими стандарти за стабилност, платежоспособност, диверсификация на портфейла<sup>(1)</sup>, прозрачност и борба с лихварството;
- създаването на рейтингова система на ЕС за банковите и небанковите МФИ, за да се увеличи тяхното качество и надеждност, а така също и наличността на информация за рисковете и ефективността, като бъде възприет общ формат, позволяващ диалог и обмен на най-добри практики, както и временното присъждане на европейски МФИ-етикет за качество и популярност, с цел привличане на фондове и увеличаване на доверието на потенциалните получатели на микрокредити;
- стартирането на информационни и обучителни мерки на ЕС за заинтересованите от микрокредитиране лица както относно наличните възможности и средства за работа, така и, от гледна точка на потенциалните бенефициери, относно изискванията и методите за подготвяне на проект за бизнес план — като се използва опростен, стандартизиран формат;

<sup>(1)</sup> Вж. изследванията на носителя на Нобелова награда Harry Markovitz върху взаимосвързаността между диверсификацията на портфейла, намаляването на риска и компенсациите в променливостта на инвестиционната възвръщаемостта (крива на ефективността), което води до стабилизиране на икономическия цикъл.

— въвеждане на мерки на ЕС за продължавашо обучение и изграждане на капацитет на ръководството и персонала на банковите и небанковите МФИ, въз основа на общ технически опит, с цел справяне с промените в сферата на микрофинансирането, новите изисквания на потребителите и необходимостта от обща основа, която да улеснява диалога и обмена на най-добри практики в ЕС;

— създаването на мрежа от бази данни на ЕС на основата на хармонизирани критерии, даваща възможност за събиране и обработване на стандартизирани данни за извършените трансакции и свързания с това риск, включително за да бъдат намалени разходите по оценка на риска, присъщ на отделните трансакции за микрокредитиране.

1.7 Във връзка с предложението да бъде създадена структура на Общността за специализирана подкрепа в рамките на отдел „ДЖЕРЕМИ“ на ЕИФ, Комитетът смята, че това не би допринесло за популяризирането на инициативата и би ограничило обхвата, който тя би трябвало да има за координиране на съществуващите инициативи, а също би попречило и за предприемане на други действия, освен техническа помощ. Ето защо Комитетът е на мнение, че би трябвало да бъде създаден независим отдел, който би могъл да действа като Фонд за микрокредитиране.

1.8 Финансирането и техническата помощ, предоставяни от новата структура за подкрепа, не би следвало да бъдат насочени единствено към нови небанкови МФИ, а по-скоро би трябвало да обхващат всички такива институции така, че да не се получи нарушаване на конкуренцията.

1.9 Инициативата на ЕС за МФИ би трябвало да включва мерки за засилване на социалния диалог, както и на диалога между различни участници от гражданското общество, и да използва оптимално мрежите за обмен на най-добри практики на ЕС, като Европейската мрежа за микрофинансиране, Центъра за микрофинансиране и Европейската платформа за микрофинансиране.

1.10 Според Комитета, инициативата за МФИ следва да засили ролята на предприемаческите сдружения в проверката на надеждността и компетентността на кредитните институции, в развитието на стабилни взаимоотношения и доверие и в постоянната подкрепа, обучението и съветите за извеждане на преден план на възможностите за независимост на кредитополучателите и за намаляване на административната тежест, особено в изготвянето на бизнес планове.

1.11 Учредяването на фонд за микрокредитиране, свързан по разумен начин с финансовите институции, с държавната администрация<sup>(2)</sup>, със секторните организации и с кредитните консорциуми и кооперативни дружества, може да представлява важна стъпка в ориентирането на финансовия инженеринг към форми на „социално управление“ на кредита.

(2) В много държави местните и регионалните администрации подпомагат развитието на МСП чрез финансиране на кредитни консорциуми.

1.12 Социалната представа за кредита, която може да е и в основата на учредяването на фонд за микрокредитиране, е тясно свързана с принципите на корпоративна социална отговорност и с ценностите на една по-добра и по-висока заетост.

1.13 Подкрепата за екологичното сертифициране СОУОСО може по-добре от други инструменти да насърчи социалния растеж на предприятията и да улесни съзнателното разпространение на фонда за микрокредитиране.

## 2. Въведение

2.1 През април 2007 г. Обсерваторията на МСП отбеляза, че най-голямото препятствие за повече иновации на продукти и процеси за европейските МСП е получаването на достъп до кредитиране, следвано от трудността при намирането на квалифицирани човешки ресурси, докато за по-големите предприятия човешките ресурси бяха главния проблем.

2.2 Главните недостатъци на пазара са липса на първоначален капитал, недостатъчно предлагане и търсене на финансиране. Тези проблеми са разгледани в Съобщението на Комисията „Изпълнение на Лисабонската програма на Общността: финансиране на растежа на МСП — добавяне на европейска стойност“<sup>(3)</sup>, по което ЕИСК неколкостранно имаше възможност да се произнесе<sup>(4)</sup>.

2.3 По-конкретно, Комитетът отбеляза, че е необходимо „да се засилят политики, които да подкрепят създаването и развитието на предприятия, като бързо и нискоразходно създаване на предприятия, мерки за улесняване на достъпа до рисков капитал, повече обучителни програми, посветени на професията предприемач, мерки, предназначени за улесняване на достъпа до обществени мрежи и комунални услуги и по-гъста мрежа от услуги за подкрепа на малките предприятия“<sup>(5)</sup>.

2.3.1 Както беше вече подчертано в предходни становища<sup>(6)</sup>, Комитетът счита, че „кооперативните дружества, консорциумите и взаимоспомагателните дружества, както и новосъздадените предприятия и иновативните микропредприятия, също могат да допринесат за засилването на конкурентоспособността и капацитета за иновации на ЕС“.

2.4 От друга страна, Комитетът подчерта, че „основен въпрос е улесняването на достъпа до финансовите пазари“, и че „банките и другите заинтересовани финансови участници, като фондовете за рисков капитал, следва да бъдат насърчавани да възприемат по-положително отношение спрямо поемането на риск“<sup>(7)</sup>.

(3) COM(2006) 349 окончателен от 29 юни 2006 г.

(4) Становище CESE 599/2007, ОВ С 168, 20 юли 2007 г., стр. 1 (докладчици: г-н VAN IERSEL и г-н GIBELLIERI).

(5) Становище CESE 982/2007, ОВ С 256, 27.10.2007 г., стр. 8 (докладчик: г-жа FAES).

(6) Становище CESE 1485/2005 относно Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации 2007-2013 г. (докладчици г-н WELLSCHKE и г-жа FUSCO).

(7) Вж. бележки под линия 4 и 5.

2.5 През есента на 2007 г. Комисията обяви, че се обсъждат серия инициативи, насочени към МСП, включително и една европейска инициатива, учредяваща нова структура за подкрепа на микрокредитирането <sup>(8)</sup>.

2.6 Микрокредитирането обикновено се признава от всички за финансов инструмент с голямо въздействие върху предприемачеството, икономическото развитие и продуктивното социално включване, но все още има много недостатъци и много място за подобрения, що се отнася до трудностите при получаване на инвестиции под формата на начален капитал, особено когато кандидатът е безработен, наскоро е имигрирал, принадлежи към етническо малцинство или живее в регион в рамките на цел „Сближаване“.

2.7 Друг проблем възниква от факта, че финансовите институции могат да правят икономии от мащаба по отношение на фиксирани разходи по транзакциите, като разходите по събиране на информация, оценка и проследяване на отпуснатите кредити. Това се отнася особено до микрокредитите, отпускани на самонаетите лица и на МСП, които са недостатъчно прозрачни и с ограничени възможности да предоставят необходимата информация на финансовите институции.

2.8 Международното определение за микрокредитиране е „отпускане на заеми в малък размер — под 25 000 евро в Европа <sup>(9)</sup> и под 100 000 ш.д. в Съединените щати — на лица с ниски доходи, които обикновено нямат достъп до банкови заеми, тъй като са недостатъчно платежоспособни и/или тъй като разходите за управляване на такива заеми се считат за прекалено високи“ <sup>(10)</sup>. Определението за микрокредитиране не включва потребителското кредитиране.

2.9 Комитетът споделя мнението на Комисията за важната роля на микрокредитирането в изпълнението на Лисабонската стратегия за растеж и заетост и за насърчаване на социалното включване, и счита, че е от особено значение да бъде запазена главната му роля за насърчаване на растежа на самостоятелната заетост и за развитието на микропредприятията, без да се превръща просто в социална помощ.

2.10 Според Комитета, микрокредитирането в ЕС би могло да бъде използвано за решаването на проблеми, които възникнаха поради факта, че пазарът не успя да гарантира на предприемачите достъп до кредитиране, необходимо за започването и разширяването на икономически жизнени дейности, включително в сферата на помощта за развитие и политиката на сътрудничество <sup>(11)</sup>.

2.11 На равнище Общност, РПКИ — Гаранционен фонд за микрокредитиране на ЕИФ <sup>(12)</sup> предоставя серия от гаранции за микрокредитно финансиране, отпускано от местни институции на микропредприятия <sup>(13)</sup>. Въпреки това, понастоящем няма

конкретно законодателство на Общността за микрокредитирането освен това, което управлява банковия сектор за микрокредитиране, подчинен на европейските банкови разпоредби <sup>(14)</sup>, и позоваванията на микрокредитирането, включени в различни програми и инициативи на Общността <sup>(15)</sup>.

2.12 Още повече, в отделните държави-членки секторът на микрокредитирането се регулира и управлява по различен начин. Само две държави-членки имат законодателство, управляващо специално небанковия сектор за микрофинансиране <sup>(16)</sup>, въпреки че четири други държави-членки все пак имат законодателство против лихварството <sup>(17)</sup>.

2.13 Пролетният Европейски съвет посочи, наред с другото, спешната нужда „да се улесни още повече достъпът до финансиране, включително посредством съществуващите финансови инструменти на ЕС“ <sup>(18)</sup>, както и да се работи за „насърчаване на по-интензивно участие на цялата работна сила и решаване на проблема със сегментирането с цел да се осигури активно социално включване“.

2.14 Комитетът е убеден, че една по-широка правна рамка и рамка за подкрепа би могла да помогне за предоставянето на по-силен стимул за основаване на нови производствени предприятия и за улесняване на тяхната консолидация, като предотврати рисковете от маргинализация и от изключване от производствената система, което може да изостри такива социални и криминални злини като лихварството.

### 3. Предложението на Комисията

#### 3.1 Комисията определя две линии на действие:

— стартирането на програма за реформи от държавите-членки, целяща подобряването на условията за микрокредитиране според националните особености и приоритети, с възможност за подкрепа от Общността при установяването на количествени цели и добри практики;

— учредяването на нова структура на Общността за подкрепа на микрокредитирането в рамките на „ДЖЕРЕМИ“, която да развива техническото сътрудничество и подкрепа за консолидирането на микрокредитните органи/институции, както и подходящите мерки за популяризиране и разпространение.

<sup>(8)</sup> Още от 1997 г. Комисията организира подкрепа за микрокредитирането, съвместно с ЕИФ, чрез Гаранционната схема за МСП.

<sup>(9)</sup> SEC(2004) 1156; Рамкова програма за конкурентноспособност и иновации, Решение № 1639/2006/ЕО.

<sup>(10)</sup> Вж. Eurofi Франция, уебсайт: www.eurofi.net

<sup>(11)</sup> Вж. Регламент № 1905/2006 на Европейския парламент и на Съвета за създаване на финансов инструмент за развитие на сътрудничеството.

<sup>(12)</sup> ЕИФ, Европейски инвестиционен фонд.

<sup>(13)</sup> За определението за микропредприятия, вж. Препоръка 2003/361/ЕО.

<sup>(14)</sup> Директива 2006/48/ЕО — ДКИ (Директива за капиталовите изисквания).

<sup>(15)</sup> Вж. инициативата „ДЖЕРЕМИ“; Инициативата за растеж и заетост (Решение 98/347/ЕО); Многогодишната програма за МСП; Рамковата програма за конкурентноспособност и иновации (Решение 1639/2006/ЕО); ЕЗФРСР (Регламент 1698/2005/ЕО); Европейския фонд за приспособяване към глобализацията (Регламент № 1927/2006/ЕО).

<sup>(16)</sup> Франция и Румъния. В допълнение, правните системи на Обединеното кралство и Финландия предвиждат някои изключения в тази област, въпреки че няма специално законодателство.

<sup>(17)</sup> Белгия, Германия, Италия и Полша.

<sup>(18)</sup> 13-14 март 2008 г., точка 11.



#### 4. Рамка за развитие на микрокредитирането в подкрепа на растежа и заетостта

4.1 Микрокредитирането може да бъде пост за социално включване и да даде възможност на хората и предприятията с по-малки финансови средства, които са изключени от традиционната банкова система, да получат достъп до така важните за тях средства, необходими за започването и развитието на дейности, носещи приход.

4.2 На равнище Общност, *Европейският акт за малките предприятия* <sup>(19)</sup> — чиято ясна цел е да въведе конкретни мерки и принципи за подобряване на средата за МСП в Европа — би трябвало да прави възможно установяването и премахването на пречките пред отключване на потенциала на малките предприятия, като се засилят усилията за опростяване, **подобри се достъпът до кредитиране** и се установят подходящи правила в областта на енергията и околната среда.

4.3 Комитетът смята, че би трябвало да има по-добра координация между множеството съществуващи инструменти във връзка с това, черпейки от опита на тези, които вече са били използвани в миналото, и онези, които все още действат по отношение на микрокредитирането, така, както беше отбелязано в съобщението на самата Комисия <sup>(20)</sup>, т.е.:

- инициативата „ДЖЕРЕМИ“;
- гаранционния фонд за микрокредитиране на РПКИ <sup>(21)</sup>; ЕММ и ЦМФ <sup>(22)</sup> по програмата за действие на Общността за борба със социалното изключване;
- инициативите на Европейския социален фонд;
- програмите за развитие на селските райони по ЕЗФРСР <sup>(23)</sup>.

4.3.1 Комитетът счита, че при определянето на новите инициативи на Общността, свързани с микрокредитирането, е необходимо да се отчете положителният опит, придобит при разработването и практическото многогодишно прилагане на рамковата програма „ЕС/АКТБ за микрофинансиране“ на Службата за сътрудничество EuropeAid на Европейската комисия.

#### 4.4 Финансовият инженеринг и „Европейският фонд за микрокредитиране“

4.4.1 От началото на 80-те години <sup>(24)</sup>, и особено в резултат на идеите и предложенията, възникнали при дискусиите по време на *Европейските конференции на занаятите и малките*

<sup>(19)</sup> Вж. в това отношение също и становище CESE 977/2008 (докладчик: г-н CARPELLINI).

<sup>(20)</sup> Вж. СОМ 2007/708, Приложение 3.

<sup>(21)</sup> РПКИ, Рамкова програма за конкурентоспособност и иновации 2007-2013 г.

<sup>(22)</sup> ЕММ: Европейската мрежа за микрофинансиране; ЦМФ: Център за микрофинансиране за Централна и Източна Европа.

<sup>(23)</sup> ЕЗФРСР: Европейски земеделски фонд за развитие на селските региони.

<sup>(24)</sup> 1982: Европейска година на МСП и на индустрията на занаятите.

*предприятия* <sup>(25)</sup>, европейските финансови институции насърчават и подкрепят културата на финансовия инженеринг в държавите-членки <sup>(26)</sup>.

4.4.2 Необходимостта от предприемането на практически стъпки за улесняване достъпа до кредитиране и за подпомагане създаването на финансов инженеринг накарала Комисията и ЕИБ, под натиска на европейските организации на малките предприятия, да създадат ЕИФ <sup>(27)</sup>. След кратко начално отклонение, когато оказваше подкрепа и за комуникационните мрежи <sup>(28)</sup>, ЕИФ насочи вниманието си към подпомагане — чрез различни гаранционни форми и най-вече чрез дейности, свързани с финансов инженеринг — на политиките в подкрепа на микропредприятията и малките и средни предприятия (МСП).

4.4.3 Посредством многогодишните програми на Комисията за микропредприятията, малките и средните предприятия и сътрудничеството, а впоследствие и чрез Ос 1 на РПКИ <sup>(29)</sup>, финансовият инженеринг беше развит чрез:

- гаранция върху заемите, предоставяна на кооперативните дружества и кредитните консорциуми на МСП;
- гаранция върху секюризацията <sup>(30)</sup> на рисковия капитал на кредитните консорциуми;
- гаранция върху капитала, отпускана чрез кредитиране тип „мечанин“ <sup>(31)</sup>;
- инвестиции на рисков капитал, подпомагане на екологичните иновации, трансфер на технологии;
- дейността на неформални рискови инвеститори („бизнес ангели“).

<sup>(25)</sup> Проведени в Авињон през 1990 г., Берлин през 1994 г. и Милано през 1997 г.

<sup>(26)</sup> **Финансовият инженеринг** е основан на принципа, че финансовата подкрепа за един дребен предприемач, който желае да започне нов бизнес или да инвестира в нови продукти или процеси, не би трябвало да се ограничава до връзката между дребния предприемач и финансовата институция, а — предвид социалната функция на предприемачеството — трябва да привлича други страни, поемащи различни степени на юридическа отговорност и споделящи част от риска и разходите.

<sup>(27)</sup> **ЕИФ: Европейски инвестиционен фонд**, създаден през 1994 г. по инициатива на тогавашната ГД ХХІІІ (генералната дирекция, създадена в подкрепа на малките предприятия и сектора на занаятите, благодарение на която бяха организирани „Европейските конференции“) и от ГД ІІ („Икономика и финанси“). ЕИФ има първоначален бюджет от 1 милиарда еку от ЕИБ, 800 милиона еку от Комисията и 200 милиона еку, състоящи се от акции от по 2 милиона еку всяка, от европейски финансови институции. Още в самото начало, повече от петдесет такива институции се включиха в инициативата.

<sup>(28)</sup> Вж. метрото в гр. Лил.

<sup>(29)</sup> РПКИ, Ос 1: подкрепа за предприемачеството; Ос 2: подкрепа за ИКТ; Ос 3: подкрепа за „Интелигентна енергия в Европа“.

<sup>(30)</sup> Дълговата секюризация работи като се прехвърля частично или изцяло дългът на кредитен консорциум (или банка) към специализирани финансови институции, за да се даде възможност най-вече на кредитните консорциуми да увеличат гаранциите по кредита на предприятията.

<sup>(31)</sup> Финансирането тип „мечанин“ е основано повече на очаквания паричен поток на дружествата-ползватели, отколкото на реални гаранции. То може да работи по два начина: (1) подчинен дълг (заеми при фиксирано лихвено равнище или равнище, свързано с даден индекс); (2) „equity kicker“ (заемодателят/инвеститорът има право на процентен дял от увеличената стойност на собствеността, за която се отнася заемът). Финансирането тип „мечанин“ е с падеж между четири и осем години.

4.4.4 ЕИСК неколкратно е изразявал положителната си оценка за действията, предприети от Комисията, ЕИБ и ЕИФ, особено през последните петнадесет години, в подкрепа на малките предприятия. ЕИСК призна разширяването и осъвременяването на финансовата помощ, предоставяна от групата на ЕИБ за МСП <sup>(32)</sup>, **но счита, че усилията биха могли да бъдат увеличени и чрез програми, договорени съвместно с:**

- ЕИБ, във връзка с капиталите, и ЕИФ, във връзка с гаранциите;
- финансовите институции в отделните държави-членки;
- представителните организации на микропредприятията и МСП;
- кредитните консорциуми, вече занимаващи се с финансов инженеринг и действащи като гаранци за между 50 и 80 % от заемите, предоставени на предприятията.

4.4.5 На равнище държави-членки би могла да бъде създадена мрежа от „**Фондове микрокредитиране**“, която да разполага с оборотни фондове, захранвани от ЕИБ и допълнително гарантирани от ЕИФ, и да работи на различни равнища. На регионално (NUTS II) и на областно (NUTS III) равнище отпускането на заемите би могло да става чрез кредитните консорциуми там, където те съществуват <sup>(33)</sup>. Кредитните консорциуми вече са придобили значителен опит в сферата на първоначалния капитал и, с достатъчен рисков капитал, допълнително гарантиран от ЕИФ, биха могли да предоставят гаранции по заемите.

4.4.5.1 Това ново предложение следва да бъде изяснено по отношение на създаването от страна на ЕИБ и Европейската комисия на микрофонд. Целта на тази инициатива е да подпомогне институциите за микрофинансиране в цяла Европа чрез осигуряването на средства (безвъзмездна помощ, заеми, капиталови инструменти и финансиране тип „мечанин“), както и на техническа помощ. Микрофондът се учредява от ЕИФ с първоначален капитал от около 40 милиона евро (от които 20 милиона евро са отпуснати от ЕИБ) за тази инициатива за подкрепа. Според ЕИСК, ЕИФ би трябвало да управлява микрофонда в бъдеще.

4.4.6 Микрокредитът би могъл да е достатъчен, за да покрие закупуването на наличностите и основното оборудване, необходими за започване на бизнес, или за подмяна на оборудване, което винаги е необходимо за едно малко предприятие <sup>(34)</sup>.

4.4.6.1 Според Комитета, трябва да се отдели особено внимание на микрокредитирането, насочено към жените предприемачи. В тези случаи би трябвало да се обърне по-голямо внимание на гъвкавостта, на реда и условията за отпускане на кредит, за да се избегне създаването на обективни условия за социално и психологическо напрежение, което може да се изостри, в случай на:

<sup>(32)</sup> <http://www.eib.org/projects/publications/sme-consultation-2007-2008.htm>

<sup>(33)</sup> Системата от кредитни консорциуми е добре развита в много европейски страни и активно присъства на равнище Европейска федерация.

<sup>(34)</sup> Микропредприятията са 94 % от всички неземеделски дружества в Европа.

- принадлежност към малцинство;
- затруднено семейно положение;
- тенденция за социално самоизключване.

4.4.6.2 Редът и условията за микрокредитирането, насочено към развитието на дейност, осъществявана от жените, би трябвало да отчита предимно приоритетите за социална и икономическа интеграция и реинтеграция на жените в производствения сектор на обществото, отчитайки необходимостта от поемане на ангажимент за борба с опасността от пренебрежително отношение и необходимостта от засилване на развитието на предприемаческа култура и способност за поемане на по-голяма отговорност и риск.

4.4.7 Микрокредитът би трябвало да е насочен и към младежите, които имат желание да бъдат предприемачи и притежават достатъчна професионална подготовка, но нямат икономически възможности да започнат самостоятелна дейност.

4.4.7.1 Началната гаранция по заема, който във всеки случай трябва да бъде отпуснат от банкова или небанкова финансова институция, се състои от закупеното оборудване. От друга страна, това, което кара финансовите институции да не бъдат толкова вискателни в отпускането на заема <sup>(35)</sup> е фактът, че съществува „Европейски фонд за микрокредитиране“. Той разполага с финансови ресурси и с опит и е в състояние периодично да предприема мерки чрез ЕИФ, кредитните консорциуми и секторните сдружения, с цел да подпомага изплащането на евентуалните натрупани дългове, но има и капацитета, и желанието да насърчава оптимални стандарти за финансова стабилност, диверсификация и увеличаване на производството, прозрачността и борбата с лихварството <sup>(36)</sup>.

4.4.8 Проучванията за несъстоятелността на микропредприятията и малките предприятия са установили, че в големите страни от ЕС през последните десет години, несъстоятелността, дължаща се на заеми, не е надхвърлила 4 % <sup>(37)</sup>. Така, при равнище по-малко от 5 %, може да бъде използван **множител от 20**, за да се осигури гаранция за заема, отпуснат от финансовата институция.

4.4.9 С множител от 20 и гаранция, покриваща 50 % от несъстоятелността на всеки отделен длъжник, един кредитен консорциум с рисков капитал от 1 милион евро би могъл да гарантира заеми за голям брой предприемачи <sup>(38)</sup> в размер до 40 милиона евро.

<sup>(35)</sup> Като отстранява значителна част от техния риск, финансовото инженерство прави по-лесно и по-евтино отпускането на заеми от финансовите институции, особено на нови и слабо известни предприемачи.

<sup>(36)</sup> Съвместни действия на банките и секторните сдружения, насочени към подобряване на финансовото управление на микропредприятията, вече бяха посочени в документите на първата европейска занаятчийска конференция в Авиньон през 1990 г. и на втората конференция в Берлин през 1994 г. Те бяха развити в частност от системата на „Германските народни банки“ със секторните организации (Централен съюз на занаятчиите — ZDH).

<sup>(37)</sup> Вж. FedartFidi UE, Европейска федерация на кредитните консорциуми от сектора на занаятите (от държавите, където функционира системата на кредитните консорциуми).

<sup>(38)</sup> 5 % от 40 милиона евро се равнява на 2 милиона евро, но, тъй като кредитните консорциуми са отговорни само за 50 % от невърнатия заем, са необходими само 1 милион евро рисков фонд. Секюритизацията на този рисков фонд може да позволи на кредитните консорциуми да отпускат нови заеми до нов таван от 40 милиона евро.

4.4.9.1 Като предостави гаранции, системата от кредитни консорциуми направи възможно през 2007 г. отпускането на заеми на италианските занаятчийски фирми за около 6 милиарда евро.

4.4.10 В ЕС-27 годишно се учредяват приблизително 500 000 нови предприятия. Броят на предприятията, които фалират, е малко по-нисък <sup>(39)</sup>. Делът на МСП от стартиращите предприятия всяка година е 99 %, като поне 240 000 от тях са предприятия, състоящи се само от собственика <sup>(40)</sup>.

4.4.11 Като бъде използван примерът от точка 4.4.9, 1 милион евро рисков капитал, заедно с финансовия инженеринг биха могли да гарантират, чрез *Европейски фонд микрокредитиране*, заеми, възлизащи на 25 хиляди евро в полза на 1 600 малки предприятия.

#### 4.5 Социално управление на кредитирането

4.5.1 Както вече беше подчертано, кредитирането представлява един от основните инструменти в икономическото и социалното развитие и в осъществяването на „социална пазарна икономика“.

4.5.2 Ето защо постепенно се появиха и навлязоха нови схващания за кредитирането, което вече не е възприемано просто като отношение между клиента и финансовата институция, а като инструмент с висока социална стойност, поради връзката с по-качествени и по-сигурни работни места и с икономическото развитие.

4.5.3 От това ново и по-широко виждане произтича необходимостта да се поделят между няколко субекта рисковете, свързани с отпускането на кредита.

4.5.4 Поделянето на кредитните рискове между няколко субекта:

- повишава гаранциите за финансовите институции;
- понижава лихвения процент по отпуснатия кредит;
- улеснява отпускането на заем на кандидата.

4.5.5 С цел запазване на социалната стойност, отпускането на кредит трябва да се ръководи във все по-голяма степен от принципа на корпоративната социална отговорност и изисква предприемачът да се подготви и възприеме стойностите на устойчивото развитие.

4.5.6 Екологичната сертификация СОУСОС <sup>(41)</sup> по-добре от всяка друга сертификация би могла да бъде използвана като условие, свързано със социалната функция на кредита, в рамките на процеса на финансов инженеринг.

4.5.7 През последните години само няколко десетки хиляди предприятия успяха да използват финансовите инструменти на Общността <sup>(42)</sup>, което показва голямата празнина между начина, по който тази тема се представя, и практическите резултати. Това налага да бъдат обмислени практическите възможности за намеса посредством системи, които могат да дадат тласък на участието на финансовите институции и да увеличат резултатите.

4.5.8 На 20 и 21 ноември 1997 г., извънредният Европейски съвет в Люксембург, чиито дневен ред съдържа само една точка — заетост — стартира три практически инициативи, за да помогне предприятията да останат конкурентни на пазарите и призова Комисията да направи предложения, които биха дали тласък на бизнес сектора и биха насърчили заетостта в тази сфера. Трите инициативи бяха: подкрепа за стартиране на европейския механизъм за технологии, JEV (Смесено европейско предприятие) и гаранционният механизъм за МСП. Две от тези инициативи — подкрепа за стартиране на европейския механизъм за технологии и гаранционният механизъм за МСП — бяха насочени към улесняване на достъпа до кредитиране.

4.5.8.1 До края на 2005 г. над 277 000 МСП са се възползвали от възможностите <sup>(43)</sup>, които програмата за растеж и заетост и MAP (многогодишната програма) предлагат.

4.5.8.2 „Гаранционният механизъм за МСП“ е една от най-важните европейски програми, предназначени за МСП <sup>(44)</sup>.

4.5.9 В ЕС има около 23 млн. микропредприятия и 1,1 милиона малки предприятия, от които 90 % са еднолични търговци или събирателни дружества. **Само 5 или 6 % от тях използват рисков капитал.**

4.5.10 Ето защо Комитетът счита, че трябва задължително да се предвидят форми на подкрепа за кредитирането, насочени също и към събирателните дружества, какъвто е случаят с инструментите за финансов инженеринг; в противен случай неговото прилагане ще бъде ограничено и ще попречи на развитието на финансовата култура на микропредприятията и малките предприятия.

Брюксел, 18 септември 2008 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(39)</sup> Източник: Обсерватория на корпоративна Европа.

<sup>(40)</sup> В ЕС 49 % от микропредприятията нямат служители и следователно са предприятия от едно лице.

<sup>(41)</sup> Вж. Регламент 1836/93/ЕИО и Регламент 761/2001/ЕО.

<sup>(42)</sup> Консултационен документ по Програмата на Общността за предприемчивост и конкурентоспособност, 2006/2010, ГД „Предприятия“, 2004 г., точка 118.

<sup>(43)</sup> Източник: СОМ(2007) 235 окончателен — Доклад на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно финансовите инструменти, предвидени от многогодишната програма за насърчване на предприятията и предприемчивостта, в частност на малките и средните предприятия (МСП) (2001-2006 г.).

<sup>(44)</sup> Към 31 декември 2005 г. средната употреба достигна 67 % за прозорец „Гаранции по заеми“, 66 % за прозорец „Микрокредитиране“ и 65 % за прозорец „Рисков капитал“.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 76/769/ЕИО на Съвета по отношение на ограниченията за пускането на пазара и употребата на някои опасни вещества и препарати (дихлорметан)“**

COM(2008) 80 окончателен — 2008/0033 (COD)

(2009/С 77/05)

На 10 март 2008 г. Съветът реши, в съответствие с член 95 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 76/769/ЕИО на Съвета по отношение на ограниченията за пускането на пазара и употребата на някои опасни вещества и препарати (дихлорметан)“

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 15 юли 2008 г. (докладчик: г-н Sears).

На 447-та си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 септември 2008 г. (заседание от 17 септември 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище единодушно.

## 1. Обобщение и препоръки

1.1 Настоящото предложение има за цел да измени Директива 76/769/ЕИО чрез добавянето на ограничения относно пускането на пазара и употребата на дихлорметан (DCM), когато се използва като основна съставка на препаратите за отстраняване на бои за индустриална, професионална и битова употреба.

1.2 Това е последното подобно изменение на Директива 76/769/ЕИО на Съвета преди замяната ѝ на 1 юни 2009 г. с Регламент (ЕО) 1907/2006 (REACH).

1.3 ЕИСК разбира значителните научни и политически трудности, пред които е изправена Комисията при предлагането и постигането на съгласие относно едно пропорционално и икономически ефективно изменение, което, съгласно изискванията на Директива 76/769/ЕИО, ще запази вътрешния пазар и в същото време ще осигури високо равнище на защита на човешкото здраве и околната среда.

1.4 ЕИСК е съгласен, че съществуват неопровержими доказателства за това, че високата концентрация на изпарения, произтичаща от силната летливост на DCM, може да доведе до изпадане в безсъзнание и смърт. Такива случаи са резултат от лоша промишлена практика, включително неподходяща вентилация. Доказателствата за съществуването на постоянен сериозен риск за потребителите при инцидентната битова употреба на DCM са по-слабо убедителни. Ето защо предложението за забрана на продажбата е непропорционално и, имайки предвид известните, но засега ненамерили количествен израз рискове от използването на алтернативни продукти и процеси, изглежда малко вероятно това предложение да доведе до общо намаление на относително неголемия брой регистрирани инциденти.

1.5 ЕИСК, подобно на консултантите, ангажирани от Комисията, отбелязва също така, че специфичните опасности, произтичащи от употребата на DCM, не са напълно обхванати от съществуващите пиктограми и надписите за риск и безопасност. Същото се отнася за рисковете за децата, които възникват

по-често в домашна обстановка. Това е пропуск на системата за етикетиране, а не на съответните продукти или заинтересовани лица. Ето защо се отправят препоръки във връзка с пакетирането и етикетирането с цел да се запълни този пропуск.

1.6 Констатират се и други проблеми, най-вече липсата на съгласувани гранични стойности на излагане по време на работа на въздействието на DCM и насоки или разпоредби за добра промишлена практика. Германският стандарт TRGS 612 (Технически правила за опасни вещества) се счита за отличен модел в това отношение.

1.7 С надеждата, че може да се стигне до споразумение, са направени и някои други общи бележки, които да бъдат разгледани от Комисията, Европейския парламент и държавите-членки. В случай че не се стигне до споразумение, това ще доведе до фрагментиране на вътрешния пазар. Лицата, боравещи с DCM на работното място и извън него, ще продължат да бъдат излагани на риск.

## 2. Правно основание

2.1 Както беше отбелязано по-рано, Регламент (ЕО) № 1907/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2006 г. относно регистрацията, оценката, разрешаването и ограничаването на химикали (REACH) ще влезе в сила на 1 юни 2009 г. Той ще отмени и замени редица съществуващи регламенти и директиви на Съвета и Комисията, сред които и Директива 76/769/ЕИО на Съвета от 27 юли 1976 г. относно пускането на пазара и употребата на някои опасни вещества и препарати.

2.2 В Приложение I към Директива 76/769/ЕИО на Съвета се определят конкретни ограничения относно пускането на пазара и употребата на някои опасни вещества и препарати, одобрени и въведени през последните 30 години. На 1 юни 2009 г. те ще се превърнат в крайъгълния камък на Приложение XVII към Регламент (ЕО) № 1907/2006 (REACH).

2.3 Преишните изменения на Директива 76/769/ЕИО на Съвета (за добавяне на допълнителни рестриктивни мерки) бяха въведени под формата на директиви, изискващи прилагане от страна на държавите-членки. Настоящото предложение на Комисията обаче е не за директива, а за решение, което ще бъде незабавно приведено в действие. Следователно то няма да изисква транспониране в националните законодателства, което също би следвало да бъде отменено на 1 юни 2009 г., когато Регламент (ЕО) № 1907/2006 (REACH) влезе в сила.

2.4 Всички по-нататъшни предложения за ограничения при пускането на пазара и употребата на опасни вещества или препарати ще се изготвят в рамките на Регламент (ЕО) № 1907/2006 (REACH).

2.5 Веществата (и препаратите, в които те се съдържат), за които е преценено, че са необходими ограничения при пускането на пазара и употребата им, са определени като цяло чрез оценка на някои „приоритетни вещества“, посочени от държавите-членки и публикувани между 1994 г. и 2000 г. в четири списъка на приоритетните вещества по смисъла на Регламент (ЕИО) 793/93 на Съвета.

2.6 Поради това, че по молба на държавите-членки на разглеждане бяха поставени редица нови проблеми, за някои вещества, които не са включени в тези списъци, също бяха направени оценки на въздействието им върху човешкото здраве и околната среда и/или предложения за ограничаване на пускането на пазара и употребата им. Такова вещество е и DCM. Поради ред причини някои държави-членки вече са наложили или са направили опит да наложат ограничения за употребата му, по-специално като съставка на препаратите за отстраняване на бои. Други държави-членки считат тези мерки за непропорционални, скъпо струващи и вероятно водещи до по-неудовлетворителни резултати за потребителите. Има доказателства (или липса на такива) в подкрепа или в противоречие на двете изложени позиции.

2.7 Първият пълен преглед на предложението от страна на Съвета се състоя в началото на юни. В случай че бъде постигнат компромис в рамките на следващите месеци, процедурата по приемане на предложението вероятно ще продължи така, както е планирана. В противен случай предложението ще бъде отхвърлено. Тогава вътрешният пазар за препарати на основата на DCM за отстраняване на бои ще запази или ще повиши настоящото си равнище на фрагментираност. В подходящ срок след това DCM ще бъде оценен съгласно разпоредбите на Регламент (ЕО) № 1907/2006 (REACH), тъй като неговата употреба в препаратите за отстраняване на бои е един от множеството начини за излагане на въздействието му, които следва да бъдат взети под внимание. Очевидно не е ясно какъв ще бъде резултатът от това, както и кога ще може да бъде отправена някаква окончателна препоръка.

### 3. Контекст

3.1 DCM е безцветен, нискокипящ, халогениран алифатен въглеродород с леко сладниав мирис. Много години той беше широко употребяван като силен разтворител с ниска запалимост в производството на фармацевтични продукти, аерозоли и лепила, както и в други процеси като отстраняване на бои и обезмасляване на метали, а също така и като екстракционен разтворител за хранителни продукти.

3.2 Въпреки че се счита за един от по-безопасните халогенирани въглеродороди с ниско молекулно тегло, DCM трябва все пак да се използва внимателно. В Европа е класиран като канцероген от категория 3, т.е. „вещество, което буди безпокойство у хората поради възможните канцерогенни ефекти, но за което няма подходяща информация, за да се изготви задоволителна

оценка“. Ето защо трябва да носи надписа R40 („недостатъчни данни за канцерогенно действие“). DCM също така е приоритетно вещество по смисъла на Рамковата директива за водите.

3.3 По-голямо безпокойство обаче буди фактът, че DCM е и силно наркотично вещество, потискащо централната нервна система и предизвикващо изпадане в безсъзнание или смърт. Това негово свойство е довело до редица инциденти и смъртни случаи, свързани като цяло с недостатъчно безопасни условия на труд и прекалено силно излагане на въздействието му, най-често по време на промишлена употреба при открити вани или при широкомащабна професионална употреба. Употребата на DCM в затворени системи, когато това е възможно, отстранява тези рискове.

3.4 Равнищата на производство на DCM в Европа (от обекти в Германия, Франция, Италия, Испания, Нидерландия, Обединеното кралство и Румъния) постепенно се понижават поради предлагането на алтернативни продукти. От приблизително 240 000-те тона, произвеждани понастоящем в Европа, около 100 000 тона се изнасят. Между 30 % и 50 % от останалата продукция се употребява във фармацевтичната промишленост, а между 10 % и 20 % — за продажба под формата на чист DCM в препаратите за отстраняване на бои. Подобно е количеството на рециклирания DCM от фармацевтичната индустрия. Настоящото предложение разглежда единствено употребата на DCM за отстраняване на бои.

3.5 Отстраняването на бои е познато в повечето домакинства като основен процес за запазването и декорирането на дървени, метални, каменни и гипсови предмети и повърхности, както в закрити пространства, така и на открито. Има и редица по-специализирани пазари, между които реставрацията в изящните изкуства, отстраняването на графити и преобоядисването на големи движещи се обекти като влакове и самолети.

3.6 Препаратите за отстраняване на бои са разделени, в известен смисъл произволно, на 3 категории: „промишлени“ (т.е. за продължителна употреба в големи количества на място); „професионални“ (т.е. за специалисти, строители и декоратори, работещи на различни обекти) и „за потребители“ (лица, които инцидентно извършват поддръжка на домовете си).

3.7 Трудно е да се определи действителният брой на инцидентите за всяка група. Тъй като симптомите при прекалено излагане на въздействието на DCM приличат на тези при сърдечна недостатъчност, възможно е този брой да е (или да не е) подценен. Данните, представени на Комисията от консултантите от RPA (Risk and Policy Analysts Ltd.), показват, че през последните 20 години в Европа се случват 3-4 инцидента годишно, дължащи се на употребата на препарати на основа на DCM за отстраняване на бои, от които един инцидент годишно завършва със смърт. Смъртните случаи са предимно във Франция (6), Германия (6) и Обединеното кралство (5), а оста-

налите инциденти са се случили предимно в Обединеното кралство (36), Швеция (12) и Франция (6). В Южна Европа през периода, проучван от RPA (1930-2007 г.), е регистриран само един инцидент: смъртен случай в промишлена среда в Испания през 2000 г. Местните климатични условия и трудови практики също могат да са от значение. При топло време прозорците са винаги отворени, има добра вентилация и рискът е пренебрежим, а при по-студени климатични условия може да е точно обратното.

3.8 Броят на смъртните случаи се разпределя по равно между промишлената и професионалната употреба. Повечето от инцидентите, които не завършват със смърт, са регистрирани при употреба от страна на оператори, категоризирани като „професионалисти“. Установените причини за смъртните случаи са почти винаги свързани с неподходяща вентилация и неправилна употреба на лични предпазни средства, особено в близост до големи открити вани.

3.9 Вероятен смъртен случай на потребител (или професионалист), регистриран във Франция през 1993 г., не може да бъде проверен към днешна дата, поради което достоверността на тази конкретна информация е спорна. Единственият друг случай на смърт на потребител е регистриран в Нидерландия през 1960 г. Други фактори също могат да са от значение.

3.10 Разбира се, съществуват алтернативи на химическите препарати на основа на DCM за отстраняване на бои. Общо взето те могат да бъдат групирани в три направления — „физическо/механично отстраняване“ (шлифоване, остъргване, струйно почистване/бластиране); „пиролитично или топлинно отстраняване“ (в печи с кипящ слой или чрез употребата на горелки или пистолети за горещ въздух); „химическо отстраняване“ (чрез употребата на силни разтворители, в това число DCM, или на корозивни, в повечето случаи силно алкални, течности или пасты, или пък на мравчена киселина или смеси на основата на водороден пероксид). Всеки от тези процеси може да даде резултат и да бъде предпочетен пред другите според конкретните обстоятелства. Във всички случаи съществуват рискове от един или друг вид: било предизвикани от контакт с частици, топлина, огън, експлозия, раздразнение на очите или кожата, или пък от състава на отстраняваните покрития, най-вече от оловото при бои, нанесени преди 1960 г. Употребата на повече от един метод и известно експериментиране са необходими при многопластови наслагвания, датиращи от преди 100 или повече години, в стари, но все още обитаеми и дори много търсени жилищни сгради или при чувствителни повърхности, които не бива да бъдат повредени.

3.11 Няма представени данни за цялостния пазарен дял на различните алтернативи по всичките три направления или за разликата в разходите за квадратен метър отстранена боя. Счита се, че DCM е все още най-широко използваният разтворител, по-специално в потребителския сектор, като препаратите на основа на сода каустик също са разпространени. Сравняването на разходите е трудно дори само в групата на химикалите. Общото мнение е, че препаратите на основа на DCM за отстраняване на бои се явяват по-евтини на единица обем от конкурентните им продукти. Това преимущество вероятно би отпаднало, в случай че се отчетат пълните разходи за предпазни средства (ако се използват такива) и изхвърляне на отпадъците (ако това е необходимо).

3.12 Общите разходи се определят също така и от времето за извършване на процеса. Продуктите и процесите с по-бавно, но и по-щадящо действие повишават разходите за труд и намаляват

печалбата. По-висококипящите разтворители позволяват по-големи повърхности да бъдат покрити наведнъж, но изискват повече време, за да дадат резултат. За потребителя краткотрайното излагане на въздействието се заменя с по-дълготрайно излагане и с повече потенциални неудобства в домакинството. (Следва, разбира се, да се подложи на съмнение хипотезата на RPA, че потребителите в по-малка степен се интересуват от фактора време, „защото обикновено извършват отстраняването на бои в свободното си време.“) За всички потребители основно значение ще придобиват новите методи на работа и промените в работния процес. В промишлени условия преминаването към употреба на продукти на водна основа намалява разходите за вентилация, но силно увеличава разходите за труд по ваните и тръбите, с цел корозията да бъде сведена до минимум. Като се имат предвид всички тези показатели, става изключително трудно да се предвиди ефектът от каквито и да било ограничения върху който и да е от използваните методи. При тези обстоятелства потребителите са изложени на особен риск, тъй като, вследствие на противоречивите становища на правителствено ниво, съществуват малко доказателства, че изборът им на алтернативни продукти или процеси ще бъде в най-голяма степен в техен собствен интерес.

3.13 Един от известните алтернативни продукти на DCM като разтворител, метил-2 пиролон (NMP), неотдавна беше класифициран като „репродуктивно токсичен от категория 2“, което впоследствие ще доведе до забрана за продажба на препарати, в които той се съдържа, за масова употреба (но не и за професионална или промишлена употреба). Други разтворители, като 1,3-диоксолан, са силно запалими.

3.14 Системи, основаващи се на двусосновни естери (DBE) — смеси от диметил адипат, сукцинат и глутарат — изглеждат са най-обещаващите алтернативи към настоящия момент, които не будят особено безпокойство за човешкото здраве или околната среда. Употребата на диметил сулфоксид (DMSO) и бензилов алкохол също изглеждат относително „безопасна“. Все пак, дали потребителите на едни или други от тези продукти ги считат за икономически ефективни или не, зависи от много фактори и не може да се даде гаранция, че в крайна сметка те ще изберат широката употреба на „безопасни“ алтернативи.

3.15 Общо взето е ясно, че не съществува един единствен приемлив метод и че неправилната употреба може също така да доведе до повишаване на сегашния, относително нисък брой регистрирани инциденти. Трудността се състои в това да се намери решение, което да задоволи всички страни, в частност държавите-членки с разнороден опит и, напълно логично, силно поддържани позиции.

#### 4. Резюме на предложението на Комисията

4.1 Предложението на Комисията цели да защити човешкото здраве и околната среда едновременно със запазването на вътрешния пазар за дихлорметан, в частност когато той се използва като основна съставка на препаратите за отстраняване на бои за промишлена, професионална и битова употреба.

4.2 Предложението има за цел да наложи забрана за продажба на препарати на основата на DCM за отстраняване на бои за общо и професионално потребление, с изключение на случаите, когато потребителите са специално обучени и лицензирани от компетентните власти на държавите-членки. Продажбите за промишлени съоръжения биха били възможни, единствено ако са налице редица предпазни мерки и по-специално —

ефективна вентилация, както и снабвяване и употреба на съответните лични предпазни средства. Всички препарати на основата на DCM следва да бъдат маркирани по незаличим начин като препарати „само за промишлена и професионална употреба“ (и, по презумпция, само за лицата, притежаващи необходимия лиценз).

4.3 В срок от 12 месеца след влизането в сила на решението не трябва да бъдат пускани на пазара нови препарати за отстраняване на бои на основата на DCM за обща и професионална употреба. Всички продажби на препарати от посочените две групи ще бъдат забранени след още 12 месеца.

4.4 Решението ще влезе в сила на третия ден след деня на публикуването му в Официален вестник на Европейския съюз.

4.5 Предложението е придружено от обяснителен меморандум и работен документ, изготвен от службите на Европейската комисия (доклад за оценка на въздействието). Допълнителен материал може да се намери в оценките на въздействието, изготвени за Комисията от външни консултанти (RPA, TNO), или в доклади по конкретни въпроси (докладът на ETVAREAD относно ефективността на парните забавители). От своя страна, същите са били разгледани от Научния комитет по рисковете за здравето и околната среда (HKPЗOC/SCHER). Не съществува официален доклад за оценка на риска (ДОР), тъй като DCM не е определен от никоя заинтересована страна като приоритетно вещество, независимо че вече са налице известни притеснения.

4.6 Някои държави-членки на ЕС (както и други основни икономически и търговски партньори като Швейцария и САЩ) също проведоха проучвания в подкрепа на специфични — и често пъти силно противоречащи си — законодателни и политически позиции. Засегнатите промишлени отрасли събраха множество данни за възможните рискове и относителните предимства при използването на различни продукти и процеси; затова и не е изненадващо, че те също си противоречат. Други заинтересовани страни също изложиха своите съображения по време на Европейската седмица на здравето и безопасността „Да строим в безопасност“ през 2004 г., след експертната конференция, организирана от Съюза на датските бояджии. Според RPA през април 2007 г. Европейският офис на потребителите (BEUC), Европейската федерация на работниците в минния, химичния и енергийния сектор (EMCEF) и Европейската конфедерация на профсъюзите (ETUC) все още не са били изразили официално становище.

## 5. Общи бележки

5.1 ЕИСК разбира трудностите, пред които е изправена Комисията при предлагането на пропорционално и икономически ефективно изменение на Директива 76/769/ЕИО за употребата на DCM като разтворител, използван за отстраняването на бои. Броят на регистрираните и потвърдени инциденти е относително малък. Възможно е този брой да е (или да не е) подценен. Съществуващото законодателство не винаги се прилага, а по отношение на етикетването то се оказва неподходящо. Съществуват алтернативни продукти и процеси, но те не са оценявани и всеки един от тях носи рискове. Има основателни причини за разликите в позициите на държавите-членки. Няма гаранция, че цялостният резултат ще бъде благоприятен за някоя от групите, които е твърде вероятно да бъдат засегнати.

5.2 ЕИСК също така осъзнава, че поради очевидните времеви ограничения това е последната възможност да се въведат мерки в рамките на горепосочената директива. В случай че не може да се стигне до обща позиция на Европейския парламент и държавите-членки и предложеното решение (или негов вариант) не бъде прието и изпълнено, няма да има по-нататъшни действия, докато не бъде направена оценка на DCM за всичките му приложения съгласно Регламент (ЕО) № 1907/2006 (REACH).

5.3 ЕИСК е твърдо убеден, че подобно закъснение е ненужно и нежелателно с оглед защитата на околната среда и здравето на всички лица, боравещи с DCM на работното си място и извън него. ЕИСК би съжалявал дълбоко, ако се стигне до фрагментиране на вътрешния пазар поради този или който и да е друг въпрос. Необходимостта от намиране на основа за съгласие би трябвало да е очевидна за всички заинтересовани страни. При това би трябвало да се цели управление на риска, а не да се заменя една опасност с друга.

5.4 В това отношение ЕИСК отбелязва, че DCM може да бъде произвеждан, складиран, транспортиран и използван безопасно в затворени системи. DCM е незапалим и не допринася за образуване на озон на равнището на земната повърхност. Въпреки това е ясно, че при отворени системи, например при отстраняване на бои, употребата на DCM предизвиква проблеми поради летливостта му (изпарява се бързо), гъстотата на произтичащата от това пара (тя се наслажда в най-ниската точка или там, където вентилацията е недостатъчна) и свойствата му на наркотично вещество (той предизвиква изпадане в безсъзнание и смърт). Всичко това повишава риска за децата. Също така DCM е класиран като канцероген от категория 3 и именно този потенциален риск се споменава най-вече при етикетването на продуктите, съдържащи DCM.

5.5 Консултантите от RPA и други отбелязват, че това е и подвеждащо, и недостатъчно, за да се защитят добре лицата, боравещи с DCM на работното място и извън него. Не съществуват надписи или пиктограми за риск и безопасност съгласно съществуващото законодателство или съответстващи им елементи съгласно преразгледаната Глобална хармонизирана система на ООН за класифициране и етикетване, които да предупреждават в достатъчна степен за опасността от наркоза (и свързаната с това опасност за живота) или — още по-учудващо — за сериозния риск при децата (което, разбира се, важи за много продукти и процеси, използвани в домашни условия).

5.6 Съсредоточаването на вниманието върху възможния, но недоказан към днешна дата риск от рак, също е подвеждащо. В становището си относно доклада на ETVAREAD за парните забавители HKPЗOC отбелязва, че за целите на тестването метаболитът при мишките се отличава от този при хората, поради което, въз основа на представените доказателства, съществува малка вероятност DCM да е канцерогенен. Малко са доказателствата и въз основа на действителната му употреба. Все още се очакват резултатите от две големи епидемиологични проучвания върху кохорти, изложени на въздействието на DCM в други промишлени отрасли в САЩ. Кохортите в ЕС може да са били изложени на въздействието на други познати канцерогени като например стирен. RPA не представя никакви доказателства за действителни рискове от такъв вид вследствие на излагането на въздействието на DCM, използван при отстраняването на бои. Изискваното обозначение R68 („възможен риск от необратими ефекти“) не е най-подходящото при тези обстоятелства.

5.7 Трябва да се отбележи също така, че статистиката за инцидентите за периода 1930-2007 г., представена от RPA, ясно показва опасностите от прекалено силно излагане на въздействието на DCM, обикновено при много лоши условия на труд. Не са събрани съответстващи данни за алтернативните процеси и продукти. Във всеки случай не е ясно доколко тези данни могат да бъдат приложени и към употребата и от „професионалисти“, и от „потребители“ в домашни условия. Данните за хронични (дълготрайни) отражения върху здравето в промишлена среда биха могли да сочат (или не) и проблеми в случай на остро (краткотрайно) излагане на въздействието при потребителите; от статистиките за аварии, за каквито вероятно тук става въпрос, по-трудно се извличат усреднени данни.

5.8 Проучванията подчертаха и липсата в целия ЕС на съгласувани равнища на излагане по време на работа на въздействието на DCM. Граничните стойности варират значително между различните държави-членки за едно вещество (DCM) и между различните вещества (например DCM към DBE или DMSO). Производителите трябва да признаят своето задължение да се грижат за работниците си; за да се постигне това, законодателите следва да осигурят ясна и последователна регулаторна рамка, основана на бази от данни.

5.9 Във връзка с това ЕИСК отбелязва в частност техническите правила за опасни вещества TRGS 612 за алтернативи на препаратите за отстраняване на бои на основата на DCM, приети от германското федерално министерство на труда и социалната политика (BMAS), версия от февруари 2006 г. Те могат да бъдат модел, който да бъде следван и от други държави, с цел да се подпомогне осигуряването на безопасност на работното място, а са и значително по-подробни от настоящото предложение на Комисията.

5.10 Последователността на въпросите, на които следва да се отговори съгласно горепосоченото, е: (а) *може ли да се направи процесът по-безопасен чрез заместване?*; (б) *ако не, защо?*; и (в) *взети ли са всички необходими мерки, за да стане работното място безопасно?* Тази последователност би трябвало да се спазва в повечето случаи. Евентуалните рискове, както и предимствата от използването на алтернативни процеси и продукти би трябвало да се отчитат изцяло. Преди всичко, следва да има някаква оценка на вероятните резултати от всяко решение за изтегляне на значително количество от което и да е вещество от пазара; какво ще направят потребителите в действителност и ще подобри ли техният избор личната им безопасност?

5.11 Например, в случая на държава-членка, която вече е въвела забрана за продукти на основата на DCM както за промишлена, така и за професионална употреба, става въпрос за забрана за продажбата на продукти, съдържащи DCM, а не за самото вещество DCM. Един мощен препарат за отстраняване на бои все още може да бъде произведен на мястото на използването му чрез смесване на DCM с метанол. В резултат се получава продукт, който е по-евтин, но не съдържа повърхностно-активните вещества и парните забавители, увеличаващи както ефективността, така и безопасността на продукта с правилен състав. Следователно се стига до нежелан резултат.

5.12 Както отбелязват RPA и Комисията, на практика е трудно да се оправдаят и поддържат разликите между различните категории потребители. Единствената съществена

разлика е, че постоянните операции по отстраняване на бои в единичен обект с висока производителност изискват големи открити вани с химични агенти, в които се потапят продуктите; операциите извън обекта обикновено не зависят от потапяне на продукти и следователно при тях не се използват големи открити вани. Единичните обекти попадат в обхвата на други директиви, например тези за емисиите на разтворители и качеството на отпадъчните води, които следва да бъдат стриктно прилагани; операциите извън обекта зависят повече от грижата и здравия разум на отделния човек. В работна среда, разбира се, остава задължение на работодателя да осигури възможно най-добрите условия на труд за подчинените му работници.

5.13 „Професионалната“ категория също би трябвало да бъде подразделена на лица, които постоянно извършват специализирани почистващи операции (например премахване на графити, реставрация на фасади, почистване на влакове и самолети), и на такива, на които се налага само инцидентно да извършват отстраняване на бои (строители, декоратори и „потребители“) като необходимо, но отнемашо време занимание, предшестващо друга, по-доходна дейност. Нуждите, възможностите и уязвимостта на тази последна група изглеждат идентични и би трябвало да бъдат третираны по еднакъв начин.

5.14 Накрая, прави се предложението някои оператори да бъдат обучавани и лицензирани като възможна дерогация, чрез която да се постигне компромис между различните позиции. Въпреки това употребата на препарати за отстраняване на бои на основата на DCM трудно би могла да се постави на равни начала с отстраняването на азбест или боравенето с ядрени отпадъци например, за които със сигурност се изискват лицензи. Като се имат предвид големите разходи по въвеждането и наблюдението на подобна система, трудно е да се приеме, че това предложение може да отговори на нуждите на всички.

## 6. Специфични бележки

6.1 Като има предвид гореизложеното, ЕИСК не счита, че настоящото предложение е пропорционално, нито че е възможно то да доведе само по себе си до по-малко инциденти на работното място и извън него. Поради големите практически и политически разлики между държавите-членки, следва да бъдат разгледани и приложени незабавно други подходи.

6.2 Това включва промени в пакетирането и етикетирането на препарати за отстраняване на бои на основата на DCM, за да се сведе до минимум рискът от инциденти и да се подчертаят истинските опасности. Продажбите на лица, които не извършват постоянно отстраняване на бои на даден обект или извън него, независимо дали се считат за „професионалисти“ или „потребители“, би трябвало да бъдат ограничени най-много до 1 л. за една разфасовка и за една покупка. Разфасовките трябва да са запечатани, за да не могат да бъдат отворени от деца, така, както е установено в съответните вече съществуващи или нови регламенти и директиви на ЕС и/или стандартите EN-ISO 8317:2004 и 862:2005. Тесните гърла с цел ограничаване на изливането също биха били полезни, въпреки че произтичащата от това нужда да се прелее съдържанието преди употреба с четка ограничава техния ефект. Производителите би трябвало да работят активно за нови и по-безопасни системи за



доставка, ако желаят тези продукти да продължат да се употребяват в дългосрочен план. Продажбите на едро на всички останали потребители с цел „промишлена“ или постоянна „професионална“ употреба следва да бъдат в количества, не по-малки от 20 л. Производителите и доставчиците следва да признаят задължението си за бдителност при тези обстоятелства и да следят за предоставянето на достатъчно информация и обучение, с цел да се осигури безопасно боравене с продуктите и тяхното отстраняване при каквито и да било условия на употреба.

6.3 Следва да бъдат спешно разработени нови пиктограми и надписи за риск и безопасност, които да допълнят вече употребяваните такива с предупреждения за наркотични вещества и опасности за децата. За препаратите за отстраняване на бои (и други продукти с подобни ефекти) на основата на DCM подходящи надписи за всички потребители биха били например: „*Наркотично вещество: високите концентрации водят до изпадане в безсъзнание и смърт*“; „*Да не се употребява в присъствието на деца или уязвими възрастни лица*“; „*Да не се употребява в затворени пространства: силните изпарения водят до задушаване*“. Такива предупреждения изглеждат обосновани с доказателства и в съответствие с действителните нужди. Изразите не бива да се изгубват сред поредица от по-незначителни предупреждения. Ефективното предупреждение и отличителната пиктограма относно необходимостта да бъдат защитени децата биха постигнали по-голям ефект от множество по-сложни съвети. Настоящият надпис S2 („*Да се съхранява на недостъпно за деца място*“) не е достатъчен в това отношение.

6.4 Налице е също така ясна необходимост от редица стандартизирани и съгласувани ограничения за излагане на въздействието на работното място, които да бъдат в сила в целия ЕС, за да се подобри още повече безопасността на работното място. Това следва да бъде отчетено като полезен резултат от програмата REACH през следващите години.

6.5 Очевидно добрата работна практика и строгото спазване на всички съществуващи процедури за контрол са в основата на управлението на риска на работното място и извън него. Производителите и търговците на дребно имат обща отговорност да предоставят добри указания и да се уверят, че препоръките им могат да бъдат следвани от потребителите от широката общественост, както и от други лица, които рядко боравят с опасни материали или процеси. Следването на съветите и употребата на средствата за безопасност следва да бъдат насърчавани със същия ентузиазъм и стимули като материалите, за които те се изискват.

6.6 Подходът, използван в германското правило TRGS 612, би трябвало да залегне в основата на контрола в целия ЕС. Допълнителни технически съвети относно вентилацията или третирането на отпадъците могат да бъдат добавени при необходимост. Най-добрите практики следва да бъдат публикувани и заимствани.

6.7 Текущите проучвания в САЩ относно ефектите на дълготрайното излагане на въздействието на DCM би трябвало да бъдат завършени възможно най-бързо, а резултатите — да бъдат представени на НКРЗОС за оценка. Следва да се търсят възможности за намиране на подходящи кохорти за проучвания в Европа.

6.8 Трябва също така да се провежда систематична оценка на рисковете, свързани с отстраняването на бои, така че всички продукти и процеси да могат да бъдат оценявани на базата на сравнение. Това би довело до по-добро разбиране на относителната им ефективност и рисковете от тях и, в крайна сметка, до възможността лицата, боравещи с DCM, да правят по-разумен избор на работното място и извън него. Въпреки това, нито едно от тези предложения не бива да забавя приемането на мерките за контрол, обсъдени по-горе.

Брюксел, 17 септември 2008 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета за изменение на директиви на Съвета 68/151/ЕИО и 89/666/ЕИО относно задълженията за оповестяване и езиков превод на определени видове дружества“**

COM(2008) 194 окончателен — 2008/0083 (COD)

(2009/C 77/06)

На 23 май 2008 г. Съветът на Европейския съюз реши да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

*„Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета за изменение на директиви на Съвета 68/151/ЕИО и 89/666/ЕИО относно задълженията за оповестяване и езиков превод на определени видове дружества“*

На 21 април 2008 г. Бюрото на комитета възложи на специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата, на 447-та си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 септември (заседание от 18 септември) Европейският икономически и социален комитет реши да определи г-н IOZIA за главен докладчик и прие настоящото становище с 72 гласа „за“ и 1 глас „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК одобрява съдържанието на настоящата директива и смята, че тази мярка е по-нататъшна стъпка в стратегията за административно опростяване, както е предвидено в съобщението „Стратегически преглед на програмата „По-добро законотворчество“ в Европейския съюз“.

1.2 Това е продължение на положителните оценки, изразени от страна на Обсерваторията на единния пазар на ЕИСК, която в редица становища винаги е подкрепяла инициативите за административно опростяване, предприети в областта на дружественото право. Комитетът счита, че като намаляват разходите за предприятията, тези инициативи допринасят значително за конкурентоспособността на европейските предприятия, когато не се поставя под въпрос защитата на интересите на други заинтересовани страни.

1.3 ЕИСК подчертава, че разглежданото предложение, което се отнася за изменение на Директива 68/151/ЕИО (първа директива в областта на дружественото право) и Директива 89/666/ЕИО (единадесета директива в областта на дружественото право), предвижда опростяване и намаляване на административните тежести в такива деликатни области като задълженията за оповестяване и езиков превод на определени видове дружества, които често понасят непропорционални и понякога неоправдани тежести.

1.4 ЕИСК подкрепя тези мерки, предложени и постигнати чрез минимални изменения в достиженията на правото на ЕС, които освен че водят до намаляване на административните тежести за предприятията — както показва представената оценка на въздействието — премахват възможността за създаването в ЕС на неоправдани пречки пред свободното движение на стоки и услуги.

1.5 Ето защо ЕИСК оценява положително тези мерки и се присъединява към Съвета в призива му към Комисията за бъдещи допълнителни мерки за намаляване на неоправданите тежести, които все още съществуват в различни сфери, и, без да носят никаква добавена стойност за ползвателите, са в тежест на предприятията и намаляват тяхната възможност да отговорят на сега създаваните от световната конкуренция предизвикателства.

1.6 ЕИСК препоръчва на Комисията да насърчава държавите-членки да продължат административното опростяване за предприятията като прехвърлят в Интернет всички данни, които е необходимо да бъдат оповестявани в съответствие с действащите закони и разпоредби.

## 2. Контекст

2.1 След поредица проверки, предприети през 2005 г., Комисията стартира програма за опростяване на законодателството с цел намаляване на разходите и административните тежести за предприятията, произтичащи от действащите законодателни разпоредби, като изхожда от съображението, че ненужните разходи представляват спирачка за икономическите дейности на Общността и вредят на конкурентоспособността на предприятията.

2.2 На 14 ноември 2006 г. Комисията представи съобщение с показателното заглавие „По-добро законотворчество в Европейския съюз“<sup>(1)</sup> и работен документ: „Изчисляване на административните разходи и намаляване на административните тежести в Европейския съюз“<sup>(2)</sup>. Тези две инициативи изтъкват необходимостта от постигането на конкретни икономически предимства за предприятията, когато такова опростяване е възможно без негативни последици за страните, които използват тази информация.

2.3 След това, през март 2007 г., тази стратегическа насока беше утвърдена от програма за действие за намаляване на административните тежести<sup>(3)</sup> — все още непубликувана в Официален вестник — в която се поставя целта за намаляване с 25 % на тези разходи до 2012 г.

<sup>(1)</sup> „Стратегически преглед на инициативата за по-добро регулиране в Европейския съюз“ (COM(2006) 689 окончателен, ОВ С 78, 11.4.2007 г., стр. 9).

<sup>(2)</sup> „Измерване на административните разходи и намаляване на административната тежест в Европейския съюз“, COM(2006) 691 окончателен.

<sup>(3)</sup> „Програма за действие за намаляване на административната тежест в ЕС“ COM(2007) 23 окончателен.

2.4 През март 2007 г. чрез ускорена процедура бяха приети определен брой предложения, с които се цели намаляване на административните тежести и на 10 юли 2007 г. Комисията представи съобщение, съдържащо нейните предложения за опростяване в областта на дружественото право, счетоводството и одита <sup>(4)</sup>.

2.5 По-късно, по време на срещата на 13-14 март 2008 г., Европейският съвет призова Комисията да продължи по същия път като формулира нови предложения за намаляване на административното бреме <sup>(5)</sup>.

2.6 В тази рамка се вписва разглежданото предложение за директива относно задълженията за оповестяване и езиков превод в областта на дружественото право, предвиждащо намаляване и/или премахване на задължението за предоставяне на онази информация, която не носи добавена стойност за ползвателите.

### 3. Предложението на Комисията

3.1 Според Комисията с разглежданата директива се цели засилване на конкурентоспособността на европейските дружества чрез намаляване и/или премахване на административните задължения, съдържащи се в действащите разпоредби, които не отговарят на изискванията на ползвателите на тази информация и представляват ненужни допълнителни разходи за предприятията.

3.2 Чрез тази директива се внася изменение на директивите 68/151/ЕИО (първа директива) и 89/666/ЕИО (единадесета директива) относно задължението за оповестяване и езиков превод при учредяването на някои видове дружества.

3.3 Що се отнася до първата директива, тя установява ново минимално изискване за разлика от предвиденото понастоящем в член 3, параграф 4 от директивата 68/151/ЕИО относно дружественото право. С изменението на този член се цели да се премахнат някои от сегашните задължения за оповестяване в националните бюлетини на информация относно учредяването на дружества и оповестяването на годишните счетоводни отчети, които, в съответствие с действащото законодателство, трябва да бъдат публикувани всяка година.

3.4 Това опростяване не води до никакво намаляване на добавената стойност за ползвателите още повече в епоха, когато информацията от търговския регистър, чрез който държавите-членки трябва да гарантират достъпа до нужната информация, е достъпна в мрежата чрез все по-разпространеното използване на електронни средства.

3.5 Държавите-членки трябва да осигурят електронен хронологичен достъп до информацията и са свободни да предвидят

използването на допълнителни средства единствено в случаите, когато това не води до допълнителни разходи за дружествата.

3.6 Що се отнася до Директива 89/666/ЕИО (единадесета директива) относно дружественото право, изменя се действащата практика, с която се налага езиков превод на всички документи, които са включени в техните досиета, включително в случаите когато регистрират нов клон.

3.7 С член 4 на новата директива се налага документите да се публикуват на един официален език на Общността и се счита, че е достатъчно този превод да бъде сертифициран според процедурата, възприета от властите в която и да е държава-членка. Тази атестация трябва бъде призната от всички държави-членки, които не могат да налагат други формални задължения освен предвидените в параграфи 1 и 2, като по този начин постигат целта за намаляване на разходите за езиков превод и сертификация до необходимия минимум.

3.8 Правното основание на новата директива не се променя и остава същото като в предходните: член 44, параграф 2, буква ж) от Договора и освен това Комисията смята, че принципите на субсидиарност и пропорционалност са спазени и оправдани.

3.9 Комисията посочва, че предвидените изменения и анализът на въздействието бяха одобрени след оценката на широк кръг представители на заинтересованите страни (110 групи от 22 държави-членки). Тези положителни резултати са публикувани на уебсайта на Генерална дирекция „Вътрешен пазар и услуги“ (DG MARKT).

3.10 Икономите, изчислени от Комисията в оценката на въздействието, би трябвало да възлизат на около 410 милиона EUR годишно за оповестяването на годишните счетоводни отчети и около 200 милиона EUR годишно за оповестяване на промените в регистрите. Разходите, които би трябвало да бъдат икономисани за езиков превод и сертификация, възлизат на около 22 милиона евро.

### 4. Общи бележки

4.1 В редица становища на Обсерваторията на единния пазар ЕИСК изрази своята подкрепа за административно опростяване в рамките на инициативата „Стратегически преглед на инициативата за по-добро регулиране в Европейския съюз“.

4.2 В становищата на Комитета се изразява пълна подкрепа за тази програма, която допринася по конкретен начин за нарастването на конкурентоспособността на европейските предприятия чрез намаляване на техните разходи, които в областта на дружественото право до голяма степен изглеждат остарели и прекомерни, без предложените мерки да поставят под въпрос защитата на интересите на други заинтересовани страни.

<sup>(4)</sup> „Опростена бизнес среда за дружества в областите на дружественото право, счетоводството и одита“, СОМ(2007) 394 окончателен.

<sup>(5)</sup> Заключение на председателството на Европейския съвет в Брюксел от 13 и 14 март 2008 г., док. 7652/08.

4.3 ЕИСК подчертава, че тази програма, която предвижда мерки в деликатни области като задълженията за оповестяване и езиков превод, не само значително намалява разходите, както показва оценката на въздействието, но води до нарастване на доверието в Европейския съюз, като отстранява всички опити, там където може да се появят, за издигане на изкуствени и неоправдани пречки в Общността за правилата на свободното движение на стоки и услуги.

4.4 Комитетът отбелязва, че в досега предприетите инициативи, възприети след внимателна оценка на преследваните цели и

след задълбочена консултация с всички заинтересовани страни, се отделя особено внимание на основните принципи на субсидиарност и пропорционалност.

4.5 Следователно ЕИСК одобрява съдържанието на настоящата директива, като счита, че тя представлява съществена стъпка от една обща стратегия и се присъединява изцяло към Съвета в призива му към Комисията да предприема мерки в други сфери и в други области, в които също има нужда от опростяване, за да бъдат намалени многобройните задължения, които все още са в тежест на дружествата.

Брюксел, 18 септември 2008 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 директиви на Съвета 78/660/ЕИО и 83/349/ЕИО относно определени изисквания за оповестяване за средни предприятия и задължения за изготвяне на консолидирани счетоводни отчети“**

COM(2008) 195 окончателен — 2008/0084 (COD)

(2009/C 77/07)

На 23 май 2008 г. Съветът реши, в съответствие с член 44, параграф 1 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на директиви 78/660/ЕИО и 83/349/ЕИО на Съвета относно определени изисквания за оповестяване за средни предприятия и задължения за изготвяне на консолидирани счетоводни отчети“*

На 21 април 2008 г. Бюрото на Комитета възложи на специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата, на 447-та си пленарна сесия (заседание от 18 септември 2008 г.) Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 20 и член 57, параграф 1 от своя Правилник за дейността, да назначи г-н CAPPELLINI за главен докладчик и прие настоящото становище с 59 гласа „за“ и 1 глас „против“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства разширяването и до средните предприятия на обхвата на предвидените в Четвъртата директива в областта на дружественото право освобождавания за малките предприятия, тъй като тези освобождения водят до намаляване на свързаната с финансовата отчетност тежест за тези предприятия.

1.2 ЕИСК приветства и предложените изменения в Седмата директива в областта на дружественото право, тъй като те само изясняват взаимодействието между правилата за консолидиране в тази директива и Международните стандарти за финансова отчетност (МСФО).

1.3 Комитетът особено оценява факта, че предложението е в съответствие с целта за опростяване на финансовата отчетност: няма съществена загуба на информация за потребителите на отчетите, а другите заинтересовани страни като цяло не са

засегнати. Предложеното опростяване са основава на потребностите на МСП и на потребителите на финансова информация.

1.4 Към днешна дата липсват изследвания и съответни подкрепящи данни относно нуждите на тези потребители, които могат да са различни в отделните държави-членки на ЕС. Преди въвеждането на допълнителни промени във финансовите изисквания за МСП, би трябвало да бъде разгледана настоящата ситуация по отношение на избора на варианти съгласно Четвъртата и Седмата директиви. Това проучване следва да включва (а) използването на съществуващите варианти; (б) мотивите, представени от държавите-членки в подкрепа на избора им на варианти; и (в) преглед на успеха на държавите-членки в постигането на целите им.

1.5 Ето защо ЕИСК препоръчва да бъдат предприети изследвания в тази област, които да послужат като основа за рационални политически предложения в бъдеще.

1.6 Счетоводните изисквания бяха сред първите законодателни области, хармонизирани на европейско равнище. ЕИСК припомня, че това е основен елемент за постигане на общия пазар и подчертава значението на хармонизацията за създаване на равни условия за всички в ЕС.

1.7 Трансграничната търговия, осъществявана от МСП, нараства в рамките на ЕС. Ето защо има силни основания за развиване на хармонизацията на рамките за финансова отчетност и правилата с цел (а) да се подпомогне този растеж на търговията и (б) да се създадат равни условия за всички.

## 2. Контекст

2.1 В заключенията си Европейският съвет от 8 и 9 март 2007 г. подчерта, че намаляването на административната тежест е важно, за да се даде тласък на европейската икономика, особено като се имат предвид евентуалните ползи от подобно намаляване за малките и средни предприятия.

2.2 Той изтъкна, че са необходими енергични съвместни усилия на Европейския съюз и държавите-членки с цел намаляване на административната тежест чрез опростяване на счетоводните правила за малките и средни предприятия; правната основа за такива мерки би била член 44, параграф 1 от Договора за създаване на Европейската общност <sup>(1)</sup>.

2.3 Счетоводството и одитът бяха определени като области, в които може да бъде намалена административната тежест за дружествата в рамките на Общността <sup>(2)</sup>.

2.4 Особено внимание се отделя на допълнителното облекчаване на изискванията за финансовата отчетност за малките и средни предприятия.

2.5 В миналото бяха осъществени редица промени, за да се даде възможност на дружествата, обхванати в Директива 78/660/ЕИО и Директива 83/349/ЕИО да използват счетоводни методи в съответствие с Международните стандарти за финансова отчетност (МСФО).

2.6 Съгласно Регламент (ЕО) № 1606/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 19 юли 2002 г. за прилагането на международните счетоводни стандарти <sup>(3)</sup>, дружествата, чиито ценни книжа са допуснати до търговия на регулиран пазар на която и да е държава-членка, трябва да изготвят техните консолидирани счетоводни отчети в съответствие с МСФО, и поради това са освободени от повечето от изискванията в Директиви 78/660/ЕИО и 83/349/ЕИО. Тези директиви обаче все още съставляват основата на счетоводството за малките и средни предприятия в Общността.

2.7 Малките и средни предприятия често се подчиняват на същите правила както по-големите предприятия, но техните

специфични счетоводни нужди рядко са били оценявани. В частност нарастването на броя на изискванията за оповестяване представлява проблем за тези дружества. Разширените правила за отчетност създават финансова тежест и могат да възпрепятстват ефективното използване на капитал за производствени цели.

2.8 Прилагането на Регламент (ЕО) № 1606/2002 подчерта също така необходимостта от изясняване на връзката между счетоводните стандарти, изисквани от Директива 83/349/ЕИО и МСФО.

2.9 Когато разходите за учредяване могат да се включат като активи в счетоводния баланс, член 34, параграф 2 от Директива 78/660/ЕИО изисква тези разходи да бъдат обяснени в бележките към отчетите.

2.10 Малките предприятия могат да бъдат освободени от това изискване за оповестяване в съответствие с член 44, параграф 2 от същата директива. С цел да се намали ненужната административна тежест, би следвало също така да бъде възможно освобождаването и на средни предприятия от тези задължения за оповестяване.

2.11 Директива 78/660/ЕИО изисква оповестяването на разбивка на оборота по дейности и географски пазари. Това изискване се отнася за всички дружества, но малките предприятия могат да бъдат освободени от това изискване за оповестяване съгласно член 44, параграф 2 от тази директива. С цел да се намали ненужната административна тежест, трябва да бъде възможно освобождаването и на средни предприятия от това изискване за оповестяване.

2.12 Директива 83/349/ЕИО изисква дружеството-майка да изготвя консолидирани счетоводни отчети, дори ако единственият ѝ филиал или всичките филиали като цяло са незначителни по смисъла на член 16, параграф 3 от Директива 83/349/ЕИО. Вследствие на това, тези дружества са обхванати от Регламент (ЕО) № 1606/2002 и поради това трябва да изготвят консолидирани си финансови отчети в съответствие с МСФО. Това изискване се счита за административна тежест, когато дружеството-майка има само филиали с незначителен характер.

2.13 Следователно трябва да бъде възможно да бъде освободено дружеството-майка от задължението за изготвяне на консолидирани счетоводни отчети и консолидиран годишен отчет, ако всички филиали на дружеството-майка могат да бъдат разглеждани поотделно или като цяло като незначителни.

2.14 Тъй като целите на настоящата директива, а именно — намаляване на административната тежест, свързана с определени задължения за оповестяване на средните предприятия и задължението на отделни дружества да изготвят консолидирани

<sup>(1)</sup> ОВ С 325, 24.12.2002 г., стр. 35.

<sup>(2)</sup> Проект на ЕС относно базисното измерване и намаляването на административните разходи, Втори междинен доклад, 15 януари 2008 г., стр. 37. До днешна дата заключителният доклад все още не е публикуван. (Вж. бележка под линия 6 в СОМ(2008) 195 окончателен).

<sup>(3)</sup> ОВ L 243, 11.09.2002 г., стр. 1.

счетоводни отчети в рамките на Общността, не могат да бъдат осъществени в достатъчна степен от държавите-членки и поради мащаба и въздействието им е по-добре те да бъдат постигнати на общностно равнище, Общността може да приеме мерки в съответствие с принципа на субсидиарност, както е определен в член 5 от Договора.

2.15 В съответствие с принципа на пропорционалност, изложен в горепосочения член, настоящата директива не излиза извън обхвата на необходимото за постигането на тези цели.

2.16 Поради това директиви 78/660/ЕИО и 83/349/ЕИО трябва да бъдат съответно изменени.

### 3. Общи положения

3.1 Целта на изменението на Директива 78/660/ЕИО (Четвъртата директива в областта на дружественото право) <sup>(4)</sup> е да се опрости финансовата отчетност за малките и средни предприятия (МСП) <sup>(5)</sup> и те да бъдат освободени от тежестта на финансовата отчетност в краткосрочен план. Промените следва да доведат до намалена административна тежест без загуба на полезна информация.

3.2 Целта на измененията на Директива 83/349/ЕИО (Седмата директива в областта на дружественото право) <sup>(6)</sup> е да изясни взаимодействието между правилата за консолидиране, посочени в тази директива, и в Международните стандарти за финансова отчетност (МСФО).

#### 3.3 Консултация и оценка на въздействието

3.3.1 Началото на дискусиата за постигане на съществено намаляване на регулаторната тежест върху МСП в съответствие с Четвъртата и Седмата директиви в областта на дружественото право беше своевременно поставено от ЕК успоредно с процеса на консултации, отчитайки целта за осигуряване на просперитет на МСП в единния европейски пазар. Проблемът за регулаторната тежест върху МСП неизменно произтича от факта, че първоначалните регламенти са предназначени за големи предприятия. Тези регламенти не винаги се отнасят до МСП и често налагат значителна тежест, свързана с административни и други разходи.

#### 3.4 Опростяване въз основа на нуждите на МСП и на потребителите на финансова информация

3.4.1 Важно е акцентът в дискусиите да бъде поставян не само върху „опростяването“, но и върху „значимостта“ за МСП — за разлика от големите публично търгувани дружества — на изискванията за финансова отчетност. Дебатът за опростяването има тенденция да бъде насочен на първо място към разходите, докато дебатът за значимостта разглежда предимствата на финансова отчетност и отделните потребители и техните нужди.

3.4.2 Опростяването на „Директивата за счетоводството“ трябва да вземе като отправна точка действителните нужди на МСП и на потребителите на отчетите им. За да бъдат финансовите отчети полезни и адекватни, проучването на потребителите и на техните нужди е ключово за разработването на европейска рамка за европейска финансова отчетност за МСП.

<sup>(4)</sup> ОВ L 222, 14.08.1978 г., стр. 11. Директива, последно изменена с Директива 2006/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 224, 16.8.2006 г., стр. 1).

<sup>(5)</sup> Определения в член 27 (средни предприятия) от Четвъртата директива в областта на дружественото право.

<sup>(6)</sup> ОВ L 193, 18.7.1983 г., стр. 1, Директива, последно изменена с Директива 2006/99/ЕО на Съвета (ОВ L 363, 20.12.2006 г., стр. 137).

Потребителите са различни: финансови институции (рейтингови), публични власти (данъчни, по въпросите на прането на пари, ...).

3.4.3 Важно е освен това да се припомни, че самите МСП са основни потребители на финансова информация, например като доставчици и подизпълнители за други МСП, в ситуации, при които оценката на кредитоспособността е важна.

3.4.4 В контекста на „опростяването“ на счетоводните правила за МСП е важно да се извърши стриктна оценка на въздействието, включително оценка на предимствата на финансовата отчетност, както и на разходите/административната тежест. Такава оценка на въздействието би следвало да вземе предвид причините за първоначалното налагане на изискванията за финансова отчетност и интересите на заинтересованите страни (прозрачност, ...), за чиято защита те са били създадени.

#### 3.5 Хармонизация с цел създаване на равни условия в ЕС

3.5.1 Трансграничната търговия, осъществявана от МСП, нараства <sup>(7)</sup> в рамките на ЕС. Ето защо има силни основания за развиване на хармонизацията на рамките за финансова отчетност и правилата с цел (а) да се подпомогне този растеж на търговията, и (б) да се създадат равни условия за всички. Това може да изисква по-малко опции и придвижване към по-голяма хармонизация, например в областта на публикуването на финансова информация и публичният достъп до подобна информация.

#### 3.6 Незадължителни международни счетоводни стандарти за МСП

3.6.1 Проектът за МСП на Съвета по международни счетоводни стандарти (СМСС) е следствие от искането от страна на органите, установяващи счетоводните стандарти, счетоводителите и други заинтересовани страни за разработването на алтернатива на МСФО в тяхната цялост. Въпреки първоначалното си нежелание да участва в проекта, СМСС се убеди, че мнозинството от тези заинтересовани страни искаше той да пропължи напред и че единствено СМСС има необходимото доверие и авторитет за установяване на приложими счетоводни стандарти с високо качество. Отправната точка за този проект беше обаче МСФО в тяхната цялост; разработени за публично търгуваните дружества.

<sup>(7)</sup> Вж. становищата на ЕИСК относно значението на вътрешния пазар:

— CESE 952/2006 относно „Стратегия за опростяване на регулаторната среда“ (INT/296), ОВ С 309, 16.12.2006 г., стр. 18;

— CESE 89/2007 относно „Преглед на единния пазар“ (INT/332), ОВ С 93, 27.4.2007 г., стр. 25;

— CESE 1187/2008 относно „Политически мерки за МСП“ (INT/390) (предстои публикуване в ОВ);

— CESE 979/2008 относно „Международни обществени поръчки“ (INT/394) (предстои публикуване в ОВ).

3.6.2 МФСО в тяхната цялост бяха разработени с оглед използването на финансова отчетност от публично търгуваните дружества и свързаните с тях заинтересовани страни. Както беше споменато по-горе, финансова отчетност за МСП е по-често за вътрешно и неофициално използване (във връзка с доставчици, договарящи страни, финансови институции, други.), отколкото поради правни или други задължения за отчетност пред широк кръг от потребители.

3.6.3 Задължителното прилагане на МФСО или на друг набор от нови правила на основата на разработените за публично търгуваните дружества, би довело до значителна административна тежест и финансови разходи за МСП, които вероятно ще надхвърлят положителния ефект. Тясната връзка между годишните счетоводни отчети и данъчните декларации би принудила МСП в различните държави-членки да поддържат два набора от финансови отчети, увеличавайки допълнително административната тежест.

### 3.7 Опростяване на директивите

3.7.1 По отношение на вариантите за постигане на опростяване за МСП в директивите за счетоводството, които като цяло представляват разширяване на съществуващите варианти за МСП

съгласно тези директиви, е важно да се проучи как функционират тези варианти в държавите-членки преди въвеждането на нови директиви. ЕИСК препоръчва в допълнение към това да се прилага систематично принципът за „еднократност“ на всички нива <sup>(8)</sup>.

3.7.2 Преди въвеждането на допълнителни промени във финансовите изисквания за МСП, би трябвало да бъде разгледана настоящата ситуация по отношение избора на варианти съгласно Четвъртата и Седмата директиви. Това проучване следва да включва (а) използването на съществуващите варианти, (б) мотивите, представени от държавите-членки в подкрепа на избора им на варианти, и (в) преглед на успеха на държавите-членки в постигането на целите им.

3.7.3 Основен проблем в сегашното положение е „подходът отгоре надолу“, който (а) води до административна тежест върху МСП и (б) намалява значимостта на рамките и стандартите за финансовата отчетност за тези предприятия. Един бъдещ преглед на финансова отчетност в ЕС би следвало да разгледа този проблем, като се прилага подходът „отдолу нагоре“. Такъв подход би поставил акцента върху нуждите на МСП и на други заинтересовани страни, допълнен с предложеното по-горе проучване на потребителите и на техните нужди.

Брюксел, 18 септември 2008 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(8)</sup> Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Различни политически мерки, освен подходящо финансиране, които могат да допринесат за растежа и развитието на малките и средни предприятия“ (проучвателно становище), INT/390. Този принцип означава, че предприятията не трябва да бъдат задължавани да предоставят повторно информация, която властите вече са получили по друг начин, на всички равнища (европейско, национално, регионално и местно равнища).

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета относно регламентираните обозначения на двуколесните или триколесните моторни превозни средства“ (Кодифицирана версия)**

COM(2008) 318 окончателен — 2008/0099 (COD)

(2009/C 77/08)

На 18 юни 2008 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

„Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета относно регламентираните обозначения на двуколесните или триколесните моторни превозни средства“ (Кодифицирана версия).

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително и не изисква никакъв коментар от негова страна, на 447-та си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 септември 2008 г. (заседание от 17 септември), Европейският икономически и социален комитет взе решение с единодушие да приеме положително становище по предложениния текст.

Брюксел, 17 септември 2008 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 седалката на водача на селскостопанските или горските колесни трактори“ (Кодифицирана версия)**

COM(2008) 351 окончателен — 2008/0115 (COD)

(2009/C 77/09)

На 7 юли 2008 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

„Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета относно седалката на водача на селскостопанските или горските колесни трактори“ (Кодифицирана версия).

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително и не изисква никакъв коментар от негова страна, на 447-та си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 септември 2008 г. (заседание от 17 септември 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет взе решение с единодушие да приеме положително становище по предложениния текст.

Брюксел, 17 септември 2008 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 в областта на дружественото право относно едноличните дружества с ограничена отговорност“ (Кодифицирана версия)**

COM(2008) 344 окончателен — 2008/0109 (COD)

(2009/C 77/10)

На 7 юли 2008 г. Съветът на Европейския съюз реши, в съответствие с член 44 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета в областта на дружественото право относно едноличните дружества с ограничена отговорност“ (Кодифицирана версия).

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително и не изисква никакъв коментар от негова страна, на 447-та си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 септември 2008 г. (заседание от 17 септември 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет взе решение с единодушие да приеме положително становище по предложения текст.

Брюксел, 17 септември 2008 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент (ЕО) № .../... на Европейския парламент и Съвета от [...] относно сертификат за допълнителна закрила на лекарствените продукти“ (Кодифицирана версия)**

COM(2008) 369 окончателен — 2008/00126 (COD)

(2009/C 77/11)

На 7 юли 2008 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

„Предложение за регламент .../.../ЕО на Европейския парламент и Съвета от [...] относно сертификат за допълнителна закрила на лекарствените продукти“ (Кодифицирана версия).

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително и не изисква никакъв коментар от негова страна, на 447-та си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 септември 2008 г. (заседание от 17 септември 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет взе решение с единодушие да приеме положително становище по предложения текст.

Брюксел, 17 септември 2008 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета за насърчаване на използването на енергия от възобновяеми източници“**

COM(2008) 19 окончателен — 2008/0016 (COD)

(2009/C 77/12)

На 3 март 2008 г. Съветът реши, в съответствие с член 175, параграф 1 и член 95 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета за насърчаване на използването на енергия от възобновяеми източници“

Специализирана секция „Транспорт, инфраструктури и информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 16 юли 2008 г. (докладчик: г-н Ribbe).

На 447-та си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 септември 2008 г. (заседание от 17 септември) Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 105 гласа „за“, 38 гласа „против“ и 10 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства плановете на Европейския съвет от 2007 г. за опазване на климата, които трябва да бъдат приложени включително и чрез настоящата директива.

1.2 Комитетът напълно подкрепя констатацията на Комисията, че желаното развитие на възобновяемата енергия (по-нататък наричана съкратено „ВЕ“) не само е полезно в борбата срещу изменението на климата, но също така има или може да има *ясно положително въздействие* върху сигурността на енергийните доставки, възможностите за развитие на местно и регионално равнище, развитието на селските райони, перспективите за износ, възможностите за социално сближаване и създаване на работни места, особено що се отнася до малките и средни предприятия и независимите производители на електроенергия.

1.3 В този смисъл ЕИСК приветства предложението за директива и целта за 20 % дял на възобновяемите енергийни източници. В енергията от възобновяеми източници Комитетът вижда не само принос към опазването на климата, но и правилно поставена стратегическа задача в областта на енергийната политика, която ще доведе до по-голяма енергийна самостоятелност, а с това и до по-голяма сигурност на доставките.

1.4 Целта „минус 20 % CO<sub>2</sub> до 2020 г.“, която трябва да бъде постигната чрез други директиви <sup>(1)</sup>, и целта 20 % от крайната енергия да бъде произвеждана от възобновяеми енергийни източници, за която става въпрос в настоящото становище, са тясно свързани помежду си и взаимно се допълват. Въпреки това обаче, те следва да бъдат разглеждани поотделно, още повече като се има предвид, че някои видове ВЕ нямат безспорно положително въздействие върху климата (вж. параграф 6 — „агроторива“).

1.5 Тъй като признатото като необходимо преустройство на нашата енергийна система ще бъде свързано с високи инвести-

ционни разходи, на държавите-членки следва да бъде предоставена висока степен на гъвкавост, за да могат те винаги да предприемат действия в онези области, където с най-ниски разходи може да се постигне най-голяма полза по отношение на опазването на климата и създаването на работни места.

1.6 ЕИСК подчертава, че категорично подкрепя разширяването на ВЕ и също така осъзнава, че в средно- и дългосрочна перспектива е нужен далеч по-голям дял от визираните до 2020 г. 20 %, за да се постигнат амбициозните цели на Съвета (минус 60-80 % при емисиите на CO<sub>2</sub>, както и по-голяма енергийна самостоятелност).

1.7 ЕИСК отбелязва, че стратегическото решение за частична замяна на дизела или съответно бензина с агрогорива е една от най-слабо ефективните и най-скъпи мерки за опазване на климата и в момента означава предоставяне на финансови ресурси в крайно погрешна посока. ЕИСК не разбира защо именно най-скъпите мерки трябва да бъдат политически най-интензивно подпомагани с най-интензивни политически средства, още повече, че наред с икономическите въпроси без отговор остават и голям брой екологични и социални въпроси (вж. параграф 6). Поради това Комитетът се противопоставя на отделната цел за 10 % дял на агрогоривата.

1.8 Комитетът приветства факта, че ЕС планира определянето на критерии за устойчивост във връзка с агрогоривата. Формулираните в предложението екологични критерии обаче не са достатъчно строги и изобщо не са засегнати социалните въпроси, така че в това отношение предложението за директива е свършено недостатъчно <sup>(2)</sup>.

## 2. Въведение

2.1 Целта на директивата е определянето на обвързващи цели за развитие на ВЕ. Планира се до 2020 г. да бъдат постигнати 20 % дял в крайното енергопотребление на ЕС, както и

<sup>(1)</sup> Вж. параграф 3.5.

<sup>(2)</sup> Необходимостта от екологични и социални критерии за устойчивост на агрогоривата вече бе посочена от ЕИСК в становищата „Доклад за напредъка в областта на биогоривата“, TEN/286 — CESE 1449/2007, ОВ С 44, 16.2.2008 г., стр. 34, и „Намаляване на емисиите на парникови газове/автомобилен транспорт“, NAT/354 — CESE 1454/2007.

обвързваща цел за всяка държава-членка от минимум 10 % дял на биогоривата <sup>(3)</sup> в транспорта <sup>(4)</sup>.

2.2 Европейската цел за 20 % трябва да бъде постигната чрез определянето на обвързващи национални цели, посочени в Част А на Приложение I. При това държавите-членки следва да определят в национални планове за действие отраслови цели за електроенергия, отопление/охлаждане и транспорт/агроторива, както и адекватни мерки за постигане на тези цели.

2.3 Директивата се основава на решенията на пролетния Европейски съвет от 2007 г. Тя се обосновава с това, че чрез използването на възобновяеми енергийни източници ще се противодейства на изменението на климата. Същевременно обаче се посочва, че именно „секторът на възобновяемите енергийни източници се откроява със своите възможности [...] да експлоатира местни и децентрализирани енергийни източници, и да стимулира развитието на високотехнологични промишлени отрасли на световно равнище“.

2.4 Според Комисията възобновяемите енергийни източници „са до голяма степен местни ресурси, те не зависят от бъдещото наличие на конвенционалните енергийни източници и техният предимно децентрализиран характер намалява уязвимостта на икономиките ни от несигурните енергийни доставки“. Следователно, освен опазването на климата и развитието на иновациите и на икономиката, сигурността на доставките е друг важен аргумент на Комисията.

2.5 Комисията се мотивира с това, че „развитието на пазара на възобновяеми енергийни източници и технологии има [...] ясно положително въздействие върху сигурността на енергийните доставки, възможностите за развитие на местно и областно равнище, развитието на селските райони, перспективите за износ, възможностите за социално сближаване и създаване на работни места, особено що се отнася до малките и средни предприятия и независимите производители на електроенергия“.

2.6 Директивата определя не само посочените по-горе количествени цели, но определя също и:

- начина на изчисляване на дела на енергията от възобновяеми източници (член 5), вкл. и въпроса за внос;
- гаранциите за произход (членове 6-10);
- достъпа до електроенергийната мрежа (член 14);
- екологичните критерии за устойчиво развитие по отношение на агроторивата, както и тяхното значение за климата (членове 15 и сл.);

<sup>(3)</sup> В предложението за директива официално се използва понятието „биогорива“. В различни свои становища ЕИСК е обръщал внимание върху множеството екологични проблеми, произтичащи от тези „био“-горива. Тъй като частицата „био“ внушава идеята, че става въпрос за екологосъобразен продукт (напр. „био“-логично земеделие), в своето становище ЕИСК вместо термина „биогориво“ ще използва по-неутралния „агроториво“.

<sup>(4)</sup> В предложението за директива се казва: „[...] предлага се всяка държава-членка да постигне до 2020 г. дял от поне 10 % на възобновяемата енергия (главно биогорива) в транспортния сектор“.

— рамковите условия за националните системи за подпомагане, за да се избегнат нарушения на конкуренцията.

2.7 С приемането на новата директива се отменят Директива 2001/77/ЕО относно насърчаване на производството на електроенергия от възобновяеми източници във вътрешния електроенергиен пазар, в която беше определена целта до 2010 г. дялът на енергията от възобновяеми източници да достигне 21 % от общото потребление на електроенергия, както и Директива 2003/30/ЕО относно насърчаването на използването на агроторива или други възобновяеми горива за транспорт, с която трябваше да се постигне дял от 5,75 % до 2010 г.

### 3. Общи бележки относно главните цели и целите, свързани с климата, които се поставят в Директивата

3.1 През 2007 г. Европейският съвет отново потвърди, „че ангажиментите за безусловно намаляване на емисиите са основата на глобалния пазар на въглерод и че развитите страни следва да продължат водещата си роля, поемайки ангажименти за колективно намаляване на емисиите от парникови газове с около 30 % до 2020 г. в сравнение с 1990 г., с оглед постигането на колективно намаляване на емисиите с 60 до 80 % до 2050 г. в сравнение с 1990 г.“.

3.2 Настоящото предложение за директива е елемент от прилагането на това решение. ЕИСК приветства и решенията на Европейския съвет по отношение на климата и подчерта, че пестеливото използване на енергията и енергийната ефективност следва да имат най-висок приоритет. Масираното развитие на ВЕ е неизбежно: то не само е задължително с цел опазване на климата, но освен това ще бъде необходимо в средно- до дългосрочна перспектива и във връзка с прогнозираното намаляване на изкопаемите източници на енергия. Наблюдаваното понастоящем бързо покачване на цените на енергията от изкопаеми източници ще допринесе за това рентабилността на редица ВЕ да се прояви по-скоро.

3.3 ЕИСК категорично приветства факта, че в обяснителния текст Комисията се спира не само на аспектите, свързани с климата, но също така отделя централно внимание и на въпросите на сигурността на доставките и на заетостта. Многократно се подчертава колко важни могат да бъдат децентрализираните структури за енергийни доставки, напр. за икономическата мощ на регионите и за селските райони (параграфи 2.4 и 2.5). Комитетът споделя това мнение. Той смята обаче за наложително, именно в тези аспекти отделните стратегии за енергията от възобновяеми източници да бъдат разглеждани много по-диференцирано отколкото досега.

3.4 ЕИСК споделя виждането на Комисията, че водеща роля на Европа в развитието и използването на ВЕ е положителна от гледна точка на политиката в областта на климата и едновременно с това създава в перспектива конкурентни преимущества на Европа като икономическо средище. Предложението за директива е ясен сигнал на ниво енергийна, екологична и индустриална политика, а също и към цялата световна общност с оглед на предстоящите международни преговори по климата.

3.5 Същинското разпределение на „тежестта“, т.е. определянето на националния принос на отделните държави-членки към европейската цел за общо 20 %-но намаление на CO<sub>2</sub> се съдържа в „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета относно усилията на държавите-членки за намаляване на техните емисии на парникови газове, необходими за изпълнение на ангажиментите на Общността за намаляване на емисиите на парникови газове до 2020 г.“ (COM(2008) 17 окончателен) и в „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2003/87/ЕО с оглед подобряване и разширяване на схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове на Общността“ (COM(2008) 16 окончателен).

3.6 ЕИСК смята, че целта за 20 % дял на ВЕ до 2020 г. е уместна от политико-стратегическа гледна точка, а също и технически и икономически осъществима — чрез нея се очертава преходът към „пост-фосилна“ енергийна политика. Освен това Комитетът е на мнение, че отделните национални цели могат да бъдат постигнати, особено ако на държавите-членки се предоставят напълно гъвкави възможности (закупуване, участие в проекти и т.н.). Ясно е, че преустройство на енергийната система не може да се осъществи без разходи и без структурни промени. Инвестиции са необходими не само в съоръжения за производство на електроенергия от възобновяеми източници, а и в създаването на технологии и мощности за съхраняване на енергия, чрез които да се компенсират колебанията при производството на електроенергия в резултат на недостатъчна сила на вятъра или недостатъчно слънчево греене, както и в изграждането на електропреносни мрежи между държавите в ЕС. Планираните цели няма да бъдат постигнати, ако акцентът се постави изключително върху производството на енергия.

3.7 Германия, например, насърчава производството на електроенергия от възобновяеми източници чрез закон за запазването с енергия, като понастоящем делът на екологичната електроенергия е 15 %; допълнителните разходи, които се заплащат от потребителите чрез по-висока такса за доставка/пренос на електроенергията, възлизат на около 3,5 милиарда евро годишно. При това изчисление, обаче, не са взети предвид ползата за икономиката под формата на нови работни места, предотвратените екологични щети и допълнителните данъчни постъпления.

3.8 За да се сведат до възможния минимум разходите за постигане на целта, в директивата се предвижда определените за отделните държави-членки национални цели да могат да бъдат постигнати и чрез подкрепа за мерките за развитие на ВЕ в други държави. Възможен е и вносът на електроенергия от възобновяеми източници — с гаранции за произход. ЕИСК смята това по принцип за подходящо. Той обаче подкрепя исканията на някои държави-членки тази търговия да бъде поставена под условието за издаване на съответно разрешение, за да се избегне възможността финансираното от дадена държава-членка <sup>(2)</sup> подпомагане на ВЕ да бъде използвано за постигане на икономии на разходи в друга държава-членка.

#### 4. Ограничаване на гъвкавостта при развитието на ВЕ

4.1 ЕИСК смята за правилен подхода на Комисията да определи обща цел за трите сектора (а именно електроенергия,

<sup>(2)</sup> или от потребителите в дадена държава.

отопление/охлаждане и транспорт), а не да запава три отделни цели. По този начин на държавите-членки се предоставя свобода да комбинират мерките в трите отделни сектора така, че да постигнат определената обща национална цел.

4.2 Тази гъвкавост обаче се оказва застрашена в значителна степен поради планираното определяне на отделна обвързваща цел, отнасяща се конкретно за един от трите сектора, а именно заместването на дизеловото и бензиновото гориво в транспорта.

#### 5. Особената роля на агрогоривата в предложението за директива

5.1 Комисията отрежда особена роля на агрогоривата.

5.2 В много проучвания относно агрогоривата, публикувани през последните месеци, се посочва, че — за разлика от слънчевата енергия — биомасата представлява ограничен ресурс и неминуемо ще се стигне до конкуренция за площи за производството на храни или във връзка с опазването на биологичното разнообразие. Понастоящем все още се спори колко силна ще бъде тази конкуренция. Необходимо е, следователно — преди политиката да се намеси с регулираща функция — много точно и стратегически да се прецени, за коя област на приложение коя форма на ВЕ е най-подходяща. При това са необходими много прецизни оценки на последващите въздействия.

5.3 В своя препоръка от ноември 2007 г. относно използването на биомаса за производство на енергия Консултативният научен съвет към Федералното министерство на селското стопанство в Германия застъпва виждането, че в дългосрочна перспектива слънчевата и вятърната енергия ще играят доминираща роля сред ВЕ, включително и поради това, че при тях е налице значително по-голям потенциал отколкото при биомасата. Съветът посочва три основания:

- a) при слънчевата енергия могат да се използват площи, които не са в конкуренция с производството на биомаса за хранителни нужди; добивът на енергия на единица площ е значително по-висок отколкото при енергията, произвеждана от биомаса;
- b) недостигът на обработваеми площи в световен мащаб, в контекста на растящите цени на нефта, води до повишаване на цените на биоенергията; това стимулира и покачването на цените на селскостопанските продукти въобще. Това, на свой ред, води до увеличаване и на разходите за суровини за производство на биоенергия, докато по-високите цени на нефта, въглищата и газа правят слънчевата енергия рентабилна;
- в) при недостиг на обработваеми площи широкото разгръщане на биоенергията неминуемо води дотам, че площи, които до момента не са били използвани за земеделие, се преобразуват в обработваеми (чрез преобразуване на ливади, изсичане на гори) или пък обработването на селскостопанските площи започва да става по-интензивно. Това предизвиква повишени емисии на CO<sub>2</sub> и N<sub>2</sub>O, като последствието е, че разширяването на производството на биоенергия от обработваеми площи в крайна сметка може да бъде дори контрапродуктивно за опазването на климата.

5.4 В случай че наличните естествени ресурси са недостатъчни и преминаването към нови, регенеративни и по възможност децентрализирани структури за енергийни доставки е свързано със сравнително високи инвестиции, то следва в особено висока степен да се спазва принципът финансовите ресурси да бъдат съсредоточени в най-ефективните стратегии за опазване на климата.

5.5 На равнище ЕС обаче някои от очертаващите се, финансирани отчасти и с публични средства, видове биоенергия, а именно агрогоривата, както и производството на биогаз от царевича, са свързани с много високи разходи за предотвратяване на отделянето на CO<sub>2</sub> <sup>(6)</sup> (от 150 до над 300 евро на тон CO<sub>2</sub>).

5.6 При други видове биоенергия, напр. производството на биогаз от течен тор (в идеалния случай свързано с когенерация), комбинираното производство на електро- и топлоенергия на база дървени стърготини (остатъци от сеч или от насаждения с кратък цикъл на ротация) както и комбинираното изгаряне на дървени стърготини в съществуващи големи електроцентрали, разходите за предотвратяване на отделянето на CO<sub>2</sub> възлизат на 50 евро на тон CO<sub>2</sub> <sup>(7)</sup>.

5.7 Съвместният изследователски център на Европейската комисия констатира, че по отношение на намаляването на парниковите газове на хектар площ е далеч по-ефективно биомасата да се използва за производство на електронергия отколкото на течни агрогорива <sup>(8)</sup>. Модерните централи, използващи биомаса, са почти толкова ефективни колкото онези, в които се използват изкопаеми горива, така че при добива на топло- и електроенергия 1 мегаджаул (MJ) произведен от биомаса отговаря на 0,95 MJ енергия, произведена от изкопаеми източници. Енергийната ефективност при превръщането на биомасата в течно гориво за транспортни цели обикновено е само 30-40 %. Така 1 MJ енергия, произведена от биомаса заменя само 0,35 до 0,45 MJ енергия от суров нефт в транспорта.

5.8 Чрез производството на агрогорива може да се постигне ефективност на предотвратяването на отделянето на CO<sub>2</sub> от около 3 тона CO<sub>2</sub> на хектар, а с описаните в параграф 5.6 видове биоенергия — над 12 тона CO<sub>2</sub> на хектар.

5.9 Във връзка с това ЕИСК се пита, защо Комисията държи да заложи изрично цел от 10 % за агрогоривата. Комитетът припомня заявеното от пролетния Европейски съвет, че тази цел би следвало да се постигне „по икономически ефективен и ефикасен начин“ и че трябва да бъдат изпълнени три предпоставки, а именно:

— устойчиво производство;

— пускане на пазара на агрогоривата от второ поколение; и

<sup>(6)</sup> Под разходи за избягване на CO<sub>2</sub> се има предвид еквивалент на CO<sub>2</sub>.

<sup>(7)</sup> Източник: „Използване на биомаса за производство на енергия — препоръки към политиците“, Консултативен научен съвет по селско стопанство към Федералното министерство на прехраната, селското стопанство и защита на потребителите, ноември 2007 г.

<sup>(8)</sup> Съвместен изследователски център на Европейската комисия: „Biofuels in the European Context: Facts, Uncertainties and Recommendations“, 2008 г., [http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc\\_biofuels\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc_biofuels_report.pdf) (само на англ. език).

— да бъде изменена Директива 98/70/ЕО относно качеството на бензиновите и дизеловите горива.

5.10 Що се отнася до устойчивостта, въпросите са повече от отговорите (вж. също параграф 9), а агрогоривата от второ поколение още не са на разположение. Така засега поне два от трите посочени от Европейския съвет критерия не са изпълнени, което обаче не пречи на Комисията да иска да включи целта за 10-те процента в предложението за директива.

5.11 Тя обосновава това включително и с аргумента, че от всички стопански отрасли в транспортния сектор се наблюдава най-бързо увеличение на емисиите на парникови газове, а производството на агрогорива „понастоящем е по-скъпо в сравнение с другите видове възобновяема енергия, което означава, че то по-трудно би се развивало, ако няма специфични изисквания“.

5.12 ЕИСК не разбира тази аргументация.

5.12.1 Вярно е, че в транспортния сектор емисиите на парникови газове излизат извън контрол. Според ЕИСК обаче, по-строгите гранични стойности и 10 %-ното заместване на дизеловите и бензиновите горива не решават проблема, те дори няма да могат да компенсират очакваните последствия от развитието на транспортния сектор за околната среда през следващите години.

5.12.2 Комитетът неколкократно е посочвал, че този проблем би следвало да се реши чрез политика на намаляване на превозите и с промяна на транспортния микс в полза на щадящи климата видове транспорт като железопътният, общественят пътнически градски транспорт и корабните превози.

5.12.3 В технологично отношение ЕИСК вижда бъдещето на моторизирания индивидуален транспорт не в двигателите с вътрешно горене, а в електрически двигатели, които да се захранват с възобновяема енергия. Според ЕМРА <sup>(9)</sup>, за да измине 10 000 km, на един автомобил VW-Golf, е необходим агродизел, получен от годишния добив от рапица, засята върху площ от 2062 m<sup>2</sup>. Енергията, необходима за същите 10 000 километра пробег, би била произведена за една година от соларни клетки, разположени върху площ от 37 квадратни метра, тоест около една шестдесета от площта на насаждението от рапица.

5.12.4 Стратегическото решение за замяна на дизела или съответно бензина с агрогорива е следователно една от най-слабо ефективните и най-скъпи мерки за опазване на климата и означава предоставяне на ресурси в крайно погрешна посока. ЕИСК не разбира защо именно най-скъпите мерки трябва да бъдат подпомагани с най-интензивни политически средства, още повече, че наред с икономическите въпроси без отговор остават и голям брой екологични и социални въпроси.

<sup>(9)</sup> ЕМРА е швейцарски научен институт по материалознание и технологии към Техническия университет (Eidgenössische Technische Hochschule — ETH) в Цюрих. Източник: Ökobilanz von Energieprodukten: Ökologische Bewertung von Biotreibstoffen (Екологична равностметка на енергийни продукти: екологична оценка на биогорива). Заключителен доклад, април 2007 г. По поръчка на Федералната служба по енергетика, на Федералната служба по околна среда и на Федералната служба по селско стопанство; ЕМРА, отдел „Технология и общество“, St. Gallen: R. Zah, H. Böni, M. Gauch, R. Hischer, M. Lehmann, P. Wäger; <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/8514.pdf>.

5.12.5 Поради това ЕИСК не споделя твърдението на Комисията, че „[...] увеличението на използването на биогорива за транспортни цели е един от най-ефективните инструменти“ за посрещане на предизвикателствата.

5.13 Като се има предвид, че Комисията възнамерява да разреши агрогоривата тогава, когато те ще позволят минимум 35 % намаляване на парниковите газове в сравнение с ископаемите горива, то целта за 10 % дял на агрогоривата ще доведе до това емисиите на парникови газове от моторизирания транспорт при непроменен обем на превозите да се намалят само с 3,5 %. А тъй като дялът на транспортния сектор в общото количество парникови газове е около 25 %, става въпрос за потенциал за намаляване на емисиите от общо 1 % от емисиите на парникови газове! Тази стойност е свършено непропорционална на финансовите разходи и на свързаните с това рискове.

5.14 Дори и ако в използването на агрогорива в транспортния сектор би могло да се види разумно приложение на биомасата, то би следвало да се залага на абсолютна ефективност. Приложение VII към Директивата обаче ясно показва, че превръщането на биомаса в естери или етанол не е правилният подход. Защото всяка (индустриална) молекулярна промяна е свързана с разход на енергия, а оттам и със загуба на енергия. По-разумно би било получената биомаса да се използва непосредствено, без индустриално-химическа преработка.

5.15 Някои производители на трактори показват вече, че това е технически осъществимо, като междуременно предлагат двигатели, които работят с чисто растително масло.

5.16 Приложение VII показва, че с тази технология може да се постигне най-голямо намаляване на парниковите газове: при чистото рапично масло се спестяват по принцип 55 % парникови газове, при агродизела от рапица — само 36 %, а при етанола от пшеница — 0 % в сравнение с ископаемите горива. ЕИСК не разбира защо Комисията не посочва изрично, че този вариант предлага най-големи ползи, още повече че при него най-бързо могат да се създадат децентрализирани структури за енергийни доставки, а с това и работни места в земеделието и в селските райони.

5.17 Според ЕИСК добра стратегия би било, например, да се насърчава използването на чисти растителни масла, добити напр. от щадящи околната среда смесени култури, в самото земеделие, като горива в местния обществен транспорт или във водния транспорт<sup>(10)</sup>. По този начин земеделските стопани биха могли да се включат в развитието на енергийни цикли на регионално равнище и да извлекат непосредствени ползи от това. За разлика от това, в рамките на стратегията за агрогоривата, те се превръщат в производители на възможно най-евтини суровини за индустрията за минерални масла, ако въобще се стигне до използването на суровини от европейско производство.

<sup>(10)</sup> Вж. становището относно „Възобновяеми източници на енергия“ (TEN/211 — CESE 1502/2005 от 15 декември 2005 г., докладчик: г-жа Sirkeinen, параграф 3.3.1).

## 6. Бележки относно аргумента за сигурност на доставките

6.1 Комисията предполага, че голяма част от биомасата, необходима за агрогоривата, ще бъде добивана в климатично по-облагодетелствани региони извън ЕС. Заменянето на внос на нефт с внос на биомаса обаче не означава намаляване, а само диверсифициране на зависимостта от внос.

6.2 Целта на една нова енергийна политика на ЕС не би трябвало да бъде замяната на една зависимост с друга.

6.3 По-скоро би трябвало приоритетно да се прилага подходът, при който в центъра на новата стратегия на ЕС за възобновяемата енергия се поставят действително децентрализирани енергийни източници, налични на местно или регионално равнище. При това роля могат и трябва да играят и биоенергиите, но не тези, предвиждани в стратегията за агрогоривата.

## 7. Заестост

7.1 Комисията посочва, че „възобновяемата енергия е близък заместител на конвенционалната енергия и се доставя чрез същите инфраструктурни и логистични системи“. Според ЕИСК това заключение е дълбоко погрешно: Някои от ВЕ, произвеждани от децентрализирани структури, се различават диаметрално от „конвенционалните“ видове енергия, които се произвеждат предимно в централно организирани структури от голям мащаб.

7.2 Стратегия за агрогоривата, основана на енергиен внос и на примеси към дизеловите и бензиновите горива, използва „конвенционалните“, тоест централно организирани структури на действащите на глобално равнище нефтени компании. По този начин тя „бетонира“ техните производствени и търговски структури, което е изцяло в интерес на нефтената индустрия, но почти не създава нови работни места в Европа<sup>(11)</sup>.

7.3 Ако обаче, за разлика от това, се заложи на по-енергийно ефективно използване напр. на дървени стърготини за производство на електро- или топлоенергия или на чисти растителни масла от регионално производство, на захранване с биогаз на превозни средства или на райони без газопрепосна мрежа, на децентрализирани соларни технологии и т.н., това позволява да се развият нови начини на производство и дистрибуция, които могат да се организират на регионално равнище и разкриват голям потенциал за работни места.

7.4 При термалната слънчева енергия и децентрализираното използване на фотоволтаична енергия потребителите (на енергия) сами произвеждат голяма част от необходимата им енергия, което също е доказателство, че основаните на ВЕ енергийни доставки са организирани по съвсем различен начин от сегашната структура на енергийните доставки.

<sup>(11)</sup> Вж. също споменатото по-горе проучване на Съвместния изследователски център на Европейската комисия: „Biofuels in the European Context: Facts, Uncertainties and Recommendations“, 2008 г., [http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc\\_biofuels\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc_biofuels_report.pdf) (само на англ. език).

7.5 Други мерки, напр. за повишаване на енергийната ефективност и за икономия на енергия, също могат, още в строителната фаза, да създадат стотици хиляди работни места в малки и средни предприятия. Такива примери са сградните изолации, поставянето на слънчеви колектори и вятърни генератори или изграждането на инсталации за биогаз. Ролята на политиките е да осигурят разкриването именно на този потенциал; предвидената в Директивата стратегия за агрогоривата не е най-ефективното решение.

7.6 Това означава, че по въпроса за работните места е наложително да се направи много по-точен и диференциран анализ на различните видове ВЕ. Защото ВЕ наистина могат да насърчат и подкрепят регионалните икономически структури, но от друга страна те могат и да допринесат за „бетонирането“ на централизираните структури.

7.7 Същото важи впрочем и за страните, в които се отглежда биомаса за производството на агрогорива. В дискусияния си документ „Позиции по агрогоривата от гледна точка на политиката за развитие“ от март 2008 г. германското Федерално министерство, отговарящо за помощта за развитие, достига до заключението, че за икономическото, екологичното и социалното развитие в развиващите се страни стратегия на ориентирано към износ широко производство на биомаса „в отговор на силно нарасналото търсене от страна на индустриалните държави е свързана с високи рискове и не създава работни места“, докато биомасата може да се разглежда общо взето като по-скоро положителна за децентрализираните енергийни доставки при включване на дребното земеделско производство.

## 8. Бележки относно критериите за устойчивост

8.1 ЕИСК приветства намерението на Комисията да въведе критерии за устойчивост и по отношение на производството на агрогорива. Това е важна крачка напред, но Комитетът все пак смята представеното предложение за абсолютно недостатъчно.

8.2 Самата Комисия неколккратно подчертава колко е важно в политиката за устойчивост да има равновесие между икономическия, екологичния и социалния стълб. Но дори и само поради пълното изключване на социалните въпроси при посочените критерии ЕИСК е на мнение, че предложението за директива в никакъв случай не представлява конкретен израз на добре обмислена стратегия или на критерии за устойчивост по отношение на агрогоривата. Нещо повече, в това отношение предложението за директива следва да бъде изцяло преработено.

8.3 Според ЕИСК при това би било важно, предвид косвено причиняваните промени в земеползването, да бъдат определени ефикасни екологични и социални критерии не само за агрогоривата, но и за всички вносни земеделски продукти, включително и фуражите.

8.4 Илюзия е също така да се мисли, че със задаването на конкретен срок (в случая януари 2008 г.) тропическите гори или торфените площи ще могат да бъдат опазени от това, предназначението им да се промени с цел производство на агрогорива. Това би изисквало функционираща кадастрална система, както и добре функционираща административна и контролна система. Както показва опитът, в повечето нововъзникващи икономики и развиващи се страни и двете предпоставки липсват.

8.5 ЕИСК смята изброените в член 15, параграфи 3 и 4 критерии за недостатъчни за запазването на биоразнообразието и за предотвратяването на използването на терени с високи въглеродни запаси. За запазването на биоразнообразието от значение са много повече видове терени от посочените в параграф 3, точки от а) до в). Същото се отнася и за член 4 а) и б) относно терените с високи въглеродни запаси.

8.6 В Приложение VII, част Б Комисията изброява „оценки на типични и приети стойности на бъдещи видове горива“, които още не присъстват или присъстват в незначителни количества на пазара. ЕИСК застъпва виждането, че би следвало да се работи не с оценки, а само с доказуеми стойности.

Брюксел, 17 септември 2008 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно подпомагане на ранни демонстрационни дейности за устойчиво развито производство на електроенергия на база изкопаеми горива“**

COM(2008) 13 окончателен

(2009/C 77/13)

На 23 януари 2008 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 на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно Подпомагане на ранни демонстрационни дейности за устойчиво развито производство на електроенергия на база изкопаеми горива“*

Специализирана секцията „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 16 юли 2008 г. (докладчик: г-н Simons).

На 447-та си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 септември 2008 г. (заседание от 17 септември), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 143 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение

1.1 ЕИСК одобрява механизмите в предложението за насърчаване на демонстрирането на улавянето и съхранението на въглерод (CCS) в електроцентралите, както е посочено в Съобщението на Комисията, но изразява безпокойството си от липсата на финансов капацитет и ясно определени опции за финансиране в средносрочен (2010-2020 г.) и дългосрочен план (след 2020 г.).

1.2 Следва да се вземат мерки, за да се гарантира, че липсата на финансов капацитет на Комисията може да бъде частично компенсирана от приходите, получени чрез Европейската схема за търговия с емисии (EU-ETS), например чрез търгове за емисионни квоти от сектора за производство на енергия след 2013 г. Важно е да се отбележи, че досега на равнище ЕС не е предложена специфична финансова схема, включваща необходимите гаранции.

1.3 Важно е най-късно до края на 2009 г. финансовите условия да бъдат ясни и твърдо установени. Само така би могла да се гарантира финансовата основа за стартиране на подготовката за големи обекти за демонстриране на CCS, които да бъдат въведени в експлоатация през 2015 г.

1.4 Приходите, получени от EU-ETS, следва да бъдат събирани на национално равнище, като част от изпълнението на преразгледаната Директива за EU-ETS след 2013 г.

1.5 Идеята на Комисията за организиране на националните търгове за EU-ETS, като се отделият 20 % от общите приходи да се изразходват за мерки за подкрепа на намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub> е напълно неадекватна и представлява пропусната финансова възможност. Държавите-членки следва да бъдат категорично насърчавани да променят коренно позицията си относно приходите от EU-ETS, и да ги изразходват изцяло за нисковъглеродни технологии и технологии, неутрални по отношение на въглеродните емисии, като се отдели специален пакет за CCS. По

този начин ще бъдат налице милиардите евро, с които Комисията понастоящем не разполага, но които са необходими за подкрепа на ранна демонстрация на широкомащабни CCS.

1.6 Комисията следва да изготви план, определящ организацията и ролята на Европейската промишлена инициатива, като гарантира, че тя допълва, а не се припокрива с други инициативи, като например проектите, подкрепяни от Седмата рамкова програма, Европейската технологична платформа за нулеви емисии от топлоелектрически централи на база изкопаеми горива и водещата европейска програма.

1.7 ЕИСК споделя мнението на Комисията относно необходимостта от обща европейска инфраструктура за транспорт и съхранение на CO<sub>2</sub>. Необходима е обща европейска транспортна система, свързваща държавите-членки, които може да не са в състояние сами да създадат национални съоръжения за съхранение на CO<sub>2</sub>.

1.8 Поради същественото значение на транспорта като важен елемент за създаването на широкомащабна инфраструктура за CCS, би могло да се възприеме съкращението CCTS (улавяне, транспорт и съхранение на въглерод, т.е. включващо и транспорта).

## 2. История <sup>(1)</sup>

2.1 Разработката на цялостната верига на добавена стойност на CCS, включително улавянето, транспорта и съхранението на CO<sub>2</sub> остава в ранна, а в някои случаи още в изследователска фаза. От друга страна се забелязва напредък в мерките за увеличаване на ефективността на технологията на конвенционалните електроцентрали. Като се има предвид наложителната и голяма необходимост мощностите на електроцентралите в Европа да се подменят през следващите няколко десетилетия, ЕИСК настоява

<sup>(1)</sup> „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за съхранение на въглероден двуокис в геоложки обекти и за изменение на Директиви 85/337/ЕИО и 96/61/ЕО на Съвета, както и на Директиви 2000/60/ЕО, 2001/80/ЕО, 2004/35/ЕО, 2006/12/ЕО и на Регламент (ЕО) № 1013/2006“ COM(2008) 18 окончателен — 2008/0015 (COD).



да се приеме прагматичен подход, съгласно който двете технологии да се разработват и използват едновременно. Докато разработването на по-голяма ефективност може в голяма степен да се ръководи от пазара, технологиите за CCS — както за електроцентралите, така и за инфраструктурата — изискват допълнителна подкрепа във фазата на демонстриране и маркетинг.

2.2 Технологията за CCS следва две направления на развитие: а) интегрирана технология на електроцентралите, включваща улавяне на CO<sub>2</sub> преди горивния процес и б) технология с улавяне след изгарянето, включваща отнемане на CO<sub>2</sub> от излизащите димни газове след изгарянето („измиване на CO<sub>2</sub>“). Ако бъде подходящо разработен, метод б) би бил целесъобразен за използване в изграждащите се в момента високоефективни електроцентрали, при условие че тези електроцентрали са подходящо проектирани за неговото използване („готови за улавяне“). Общото при тези два начина на разработване е това, че така уловеният CO<sub>2</sub> трябва да бъде отведен от електроцентралата към подходящо съоръжение за съхранение.

2.3 Въпросът за безопасното, дълготрайно съхранение на CO<sub>2</sub> е от решаващо значение за социалното и политическо приемане на този процес. В крайна сметка, екологичният аспект е най-важният въпрос, който се поставя по отношение на тази технология (<sup>2</sup>).

2.4 На среща в Аомоги, Япония, на 9 юни 2008 г., Групата на осемте най-развити индустриални държави (Г-8) реши да стартира 20 големи демонстрационни проекта за улавяне и съхранение на въглерод (CCS) преди 2010 г., с цел да се подкрепи технологичното разработване и намаляване на разходите за широко внедряване на CCS след 2020 г.

2.5 На срещата на Г-8 присъстваха представители на Великобритания, Канада, Италия, Япония, Франция, Германия, Русия, САЩ, Китай, Индия и Южна Корея.

2.6 С цел да подкрепи поетия от Г-8, ангажимент по отношение на CCS, Департаментът по енергетика на САЩ обеща да осигури финансиране за внедряване на технологии за CCS към многобройни IGCC (Integrated Gasification Combined Cycle — интегриран комбиниран цикъл на газификация) с търговско приложение, или други напреднали технологии за електроцентрали, използващи чисти въглища, в рамките на програмата си FutureGen. САЩ също така финансират седем регионални партньорства за улавяне на въглерод, за да демонстрират ефективността на широкомащабното, дългосрочно наземно съхраняване на въглероден двуокис.

2.7 Съобщението на Г-8 за CCS е в съответствие с препоръката на Международната агенция по енергетика (МАЕ) за използване на технологиите за CCS като част от пакета мерки за намаляване наполовина на емисиите на парникови газове до 2050 г.

### 3. Основно съдържание на съобщението на Комисията

3.1 Технологиите за улавяне и съхранение на CO<sub>2</sub> (CCS) са основен елемент в портфолиото на съществуващите и новопоявяващи се технологии, които имат потенциал да доведат до

(<sup>2</sup>) Вж. по-специално Доклада на МАЕ, Сценарии по модела Primes, анализ на енергийните системи за технологии за CCS, както и параграфи 5.3.2; 5.15.1 и 5.15.2 от Становището CESE 856/2008 окончателен (NAT/401) относно „Съхранение на въглероден двуокис в геоложки обекти“.

намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub>, което е необходимо за постигане на целите след 2020 г. (<sup>3</sup>).

3.2 Широкото използване на CCS в електроцентралите може да е търговски осъществимо след 10-15 години, като до 2020 г. или малко след това стане възможно CCS да заеме своето място в системата, основаваща се на Схемата за търговия с емисии (EST) като ключов инструмент за отстраняване на емисиите от CO<sub>2</sub> от изкопаемите горива в електроцентралите.

3.3 Това няма да стане, ако не се предприемат незабавно необходимите подготвителни стъпки; особено необходимо е ранното демонстриране на технологиите за CCS, които вече се разработват в целия свят и се използват в други области, да бъдат подходящо приспособени за широко приложение при производството на електроенергия.

3.4 Европейският съвет одобри през март 2007 г. и отново през март 2008 г., намерението на Комисията да стимулира изграждането и експлоатацията до 2015 г. в стопанския електроенергиен сектор до 12 демонстрационни електроцентрали с устойчиво развити технологии на база изкопаеми горива.

3.5 Като допълва предложението на Комисията за Директива относно геологичното съхранение на CO<sub>2</sub>, създаваща правна рамка за CCS в ЕС, настоящото Съобщение насърчава продължаването на работата в областта на CCS, с цел създаване на структура за координиране и ефективно подпомагане на широкомащабни демонстрации на CCS и създаване на условия за големи индустриални инвестиции в редица инсталации.

3.6 Наложително е колкото е възможно по-скоро Европа да започне действия за демонстриране на CCS в рамките на интегрирана политическа рамка, включително целенасочена НИРД и мерки за осигуряване на осведоменост и приемане от страна на обществеността. Според Европейската комисия, забавяне със седем години на демонстрирането, което води съответно до подобно забавяне във въвеждането на CCS в световен мащаб, би могло да означава генерирането в целия свят до 2050 г. на над 90 милиарда тона предотвратими въглеродни емисии (<sup>4</sup>), което съответства на над 20 години от общите настоящи въглеродни емисии от ЕС.

3.7 Важно е европейската индустрия да поеме ясни и решителни ангажименти, подкрепени от стимули и гаранции от страна на Комисията, в случай на финансиране с публични средства. По-конкретно, онези държави-членки, които имат намерение да разчитат на въглища в техния бъдещ енергиен микс, трябва да осъществят помощни мерки за ранно демонстриране на CCS.

(<sup>3</sup>) Въпреки че ще са необходими подобрения в ефективността на изгарянето, само те няма да доведат до необходимото намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub>.

(<sup>4</sup>) IAES.

### 3.8 Посочват се две основни пречки:

- Пречки, свързани със законодателството и с безопасността: тези проблеми могат да бъдат преодолени навреме и без значителни допълнителни разходи. Когато регулаторната рамка гарантира намаляване на риска, правните бариери могат да бъдат преодолени.
- Икономически пречки: разходите за CCS се изчисляват на около 35 евро/тон CO<sub>2</sub> през 2020 г. и се смята, че биха могли лесно да бъдат покрити от стойността на квотите за емисиите.

В документа на Комисията се предполага, че съществува възможност ЕС да играе водеща роля в международното регулиране на технологиите за CCS.

3.9 Предложената Европейска промишлена инициатива следва да обедини усилията на инициаторите в мрежа от демонстрационни проекти. Това трябва да спомогне за обмена на опит и информация, да повиши информираността на обществото и да допринесе за изготвянето на политики, които да дадат възможност за завършване на стойностната верига за CCS. Освен това се очаква предлаганата Европейска промишлена инициатива да окаже подкрепа за привличане на национални и международни финансови средства.

3.10 Комисията заявява, че тя може да предостави само минимална подкрепа и затова поставя акцента върху катализиране на финансирането от самите инициатори и от публични средства от националните правителства, и международни неправителствени организации.

### 3.11 Определени са три дейности:

- мобилизиране на инициаторите в промишлеността чрез водещата програма и осигуряване на реална търговска печалба;
- готовност на Комисията да разреши в отделни случаи използването на държавни помощи и други преференциални мерки от страна на държавите-членки;
- мобилизиране на финансови средства на равнище ЕС: специфична инициатива на Комисията заедно с Европейската инвестиционна банка за разработване на инструменти за финансиране/споделяне на риска.

Освен това се подчертава, че колкото повече време минава преди промишлеността да започне да използва CCS, толкова повече онези, които вземат политически решения, ще бъдат принудени да п задължителни мерки.

3.12 Разглежда се необходимостта от общоевропейска структура за транспорт и съхранение на CO<sub>2</sub>. Предвижда се преразглеждане на основните насоки TEN-E, включително CCS.

## 4. Контекст на сезирането на Европейската комисия

4.1 След решенията на Съвета от март 2007 г. относно изменението на климата и заплахите за сигурността на енергийните доставки, Комисията предложи пакет от мерки под формата на отделни документи за постигане на целите,

определени в решенията на Съвета. Тези мерки са насочени към енергийната ефективност, насърчаване на енергията от възобновяеми източници и разработване и използване на подходящи иновационни технологии. Комитетът изготви конкретни становища по всяка мярка <sup>(5)</sup>.

4.2 Една област от основно значение в този контекст е разработването на методи за устойчиво намаляване на емисиите на парникови газове, които се отделят при използването на ископаеми горива. Това е темата на настоящото становище.

4.3 Настоящото становище има връзка със становището на Комитета <sup>(6)</sup> относно същата технология, в което се разглежда предложението на Комисията за Директива относно съхранението на въглероден двуокис в геоложки обекти.

## 5. Общи бележки

5.1 В своето съобщение Комисията многократно изтъква, че за да се осъществят успешно плановете ѝ, е необходимо да се демонстрира в ранна фаза, че: а) Европейската схема за търговия с емисии (EU-ETS) ще играе ключова роля и б) има възможност за „реална търговска печалба“. Очевидно EU-ETS има изгледи да донесе реална търговска печалба за инициаторите. Тя обаче ще дойде твърде късно, ако Комисията не успее да осигури преди края на 2009 г. ясни и окончателни основни правила за EU-ETS след 2012 г.

Индустрията се нуждае от солидна основа за вземане на инвестиционни решения преди края на 2009 г., за да стартира навреме инженерната и строителна фаза, така че да бъде възможно първите инсталации за CCS да бъдат приведени в действие през 2015 г. Този аспект не е достатъчно добре подчертан, по-специално с оглед на неясните искания от страна на Комисията, отправени към индустрията и националните правителства, които оставят въпроса с финансирането нерешен.

5.2 EU-ETS наистина представлява важен пазар на въглерод, който може да се окаже много ефективен, но това ще стане само в случай че схемата бъде строго ориентирана към определянето на цена на квотите за емисиите, която да покрива допълнителните разходи, свързани с мерките за намаляване на емисиите на въглерод. Ако Комисията не изготви ясни разпоредби по отношение на правилата и обхвата на търговете и правилното събиране на приходите и ако не поеме контрола, потенциалните инвеститори ще бъдат склонни да приемат изчаквателна позиция — „да чакаме и да видим“, поради прекалено голямата несигурност.

<sup>(5)</sup> NAT/399, NAT/400, NAT/401 и TEN/334, TEN/338, TEN/341.

<sup>(6)</sup> Становище на специализирана секция NAT/401 — R/CESE 856/2008 — 2008/0015 (COD) относно предложението за Директива относно съхранението на въглероден двуокис в геоложки обекти и за изменение на Директиви 85/337/ЕИО и 96/61/ЕО на Съвета, Директиви 2000/60/ЕО, 2001/80/ЕО, 2004/35/ЕО и 2006/12/ЕО, и Регламент (ЕО) № 1013/2006 (COM(2008) 18 окончателен — 2008/0015 (COD)).

5.3 Една обща европейска инфраструктура за транспорт и съхранение на CO<sub>2</sub> би наистина улеснила широкомащабно внедряване на технологиите за CCS в цяла Европа. Някои държави-членки може би няма да имат възможност да изградят сами собствени национални складове<sup>(7)</sup>. При възможност следва да се използва съществуващата инфраструктура, която не се използва или пък нови складове, обединени с друга инфраструктура. Поради важното значение на транспорта, ЕИСК дори би предложил да се приеме съкращението CCTS (улавяне, транспорт и съхранение на въглерод), изрично включващо транспорта, въпреки че съкращението CCS е международно познато и прието.

5.4 Комисията поставя значителен товар върху националните власти по отношение на финансирането на CCS, тъй като не съществува възможност за значителен принос от настоящия бюджет на Комисията. Като се има предвид, че този въпрос е важен за ЕС и с оглед на необходимостта от контрол на равнище ЕС, за да се гарантира успехът на демонстрационните проекти, Комисията трябва да поеме много по-голям от предвидения в момента дял във финансирането на CCS проекти, подкрепено при необходимост чрез вноски от държавите-членки<sup>(8)</sup>.

5.4.1 Търговете с права на емисии в рамките на EU-ETS осигури възможност за разрешаване на проблема с недостатъчното финансиране от страна на Комисията. В момента само 20 % се изразходват за подкрепа на нисковъглеродните технологии и технологии, неутрални по отношение на въглеродните емисии. Държавите-членки трябва да бъдат категорично насърчавани да променят коренно позицията си относно приходите от EU-ETS, и да ги изразходват изцяло за нисковъглеродни технологии и технологии, неутрални по отношение на въглеродните емисии, като се отдели специален пакет за CCS<sup>(9)</sup>. По този начин ще бъдат налице милиардите евро, с които Комисията не разполага, но които са необходими за подкрепа на ранна демонстрация на широкомащабни CCS.

5.4.2 Освен това, както Комитетът вече предложи, бюджетът за енергетика в Седмата рамкова програма (7 РП) би могъл да бъде значително увеличен с 15 %, което ще доведе до увеличаване на дела от БВП, изразходван за НИРД от 2 % на 3 %. По този начин може наистина да се допринесе за насърчаването на демонстрации на CCS чрез 7 РП.

5.4.3 В рамките на Седмата рамкова програма съществуват редица други мерки, които също могат да допринесат за подготовката на широкомащабни демонстрационни проекти. Различните мерки трябва да са ясно свързани с предложените механизми за насърчаване на демонстрационните дейности.

<sup>(7)</sup> Вж. проучването по модела Primes, споменато в бележка под линия 2 — със съответните карти в приложението.

<sup>(8)</sup> Все пак има и други предложения за това как да се излезе от финансовата задънена улица — вж. статия в EurActive.com от сряда, 27 февруари 2008 г., „Financing woes plague EU Climate technologies“ („Финансови проблеми възпрепятстват климатичните технологии на ЕС“).

<sup>(9)</sup> В Европейския парламент се разисква предложението за отделяне между 60 и 500 милиона евро от приходите от ETS за широкомащабни търговски демонстрационни проекти (изменение на предложението за директива за изменение Директива 2003/87/ЕО с оглед на подобряване и разширяване на схемата за търговия с квоти с емисии на парникови газове на Общността COM (2008) 16 окончателен).

5.5 Не се посочва как *Европейската промишлена инициатива* е свързана с другите мерки и инициативи, в които участва Комисията<sup>(10)</sup>. За да се гарантира единен подход е важно да се посочи какви мерки следва да бъдат предприети.

5.6 Очаква се разработването и прилагането на технологиите за CCS да имат голямо положително въздействие върху заетостта в Европа. Някои основни доставчици на съоръжения за CCS и транспортна инфраструктура се намират в Европа. Те разработват, а също така и биха продавали и монтирали например съоръжения и тръбопроводи, когато CCS се осъществи в световен мащаб. Европа има силна световна позиция в CCS, която би била допълнително укрепена, ако ЕС успее с ранното широкомащабно демонстриране на технологиите за CCS в рамките на Европа<sup>(11)</sup>.

5.7 ЕИСК предлага да се използва думата „чисти“, вместо „устойчиви“ изкопаеми горива. Терминът „устойчив“ е по-подходящ например за слънчевата или биоенергията и по-малко подходящ за технологиите за CCS, които запълват празнотата, като използват изкопаеми горива по чист начин, докато успеем да преминем напълно към устойчиво снабдяване с енергия.

5.8 Що се отнася до възможността за осъществяване на безопасно съхранение на CO<sub>2</sub>, вече има натрупан значителен опит в тази област, както е посочено накратко по-долу:

- i) газови находища: доказано ограничаване на природен газ; следва да се докаже възможност за увеличено производство на газ (УПГ);
- ii) нефтени находища: доказано ограничаване на нефт; увеличаване на производството на нефт (УПН) — рутинно в югозападната част на САЩ от средата на седемдесетте години на миналия век;
- iii) водоносни слоеве: голям потенциал с голяма несигурност; необходима е оценка на конкретната площадка, добър опит от много години в соления водоизточник Schleipner field Utsira;
- iv) въглищни пластовете: интересна ниша за увеличаване на производството на метан от въглищните пластовете чрез инжектиране на CO<sub>2</sub>. Това обаче е все още във фазата на проучвания;
- v) важен аспект от широкомащабните демонстрации следва да бъде да се покаже и да се представят доказателства пред обществеността, че съхранението на CO<sub>2</sub> в находища за други газове е толкова сигурно колкото и производството на нефт и газ от такъв тип находища. ЕИСК призовава Комисията да предприеме подходящи мерки за информиране на обществеността.

<sup>(10)</sup> В тази връзка могат да бъдат споменати например европейската водеща програма или Европейската технологична платформа за нулеви емисии.

<sup>(11)</sup> Вж. доклада на МАЕ.

## 6. Конкретни бележки

6.1 ЕИСК може да подкрепи механизмите в предложението за насърчаване на демонстрирането на CCS в електроцентралите, както е посочено в Съобщението на Комисията, но иска да отбележи следното:

6.1.1 Комисията следва да има стратегия, която да гарантира, че Европейската промишлена инициатива не се припокрива с Европейската водеща програма и Европейската технологична платформа за нулеви емисии от топлоелектрически централи на база изкопаеми горива. Тези дейности следва да бъдат добре координирани и взаимно да се подкрепят.

6.1.2 В своето съобщение Комисията говори за „разширяване на обхвата на Европейската промишлена инициатива отвъд само една мрежа от проекти“. Целта на това изказване не е ясна. Посочва се също така, че все още не е намерено необходимото финансиране. Каква е добавената стойност на това разширяване на обхвата и в каква връзка е то с горепосочените мерки в областта на CCS?

6.2 ЕИСК не подкрепя предложението за катализиране на финансите за демонстрационни дейности на CCS, защото то не е достатъчно амбициозно.

6.2.1 Предложението защитава подхода „за всеки отделен случай“, съгласно който на Комисията се представят национални инициативи и тя преценява кои форми на държавни помощи и други национални мерки биха били разрешени. За да бъде осъществяването на демонстрационните проекти на Европейската водеща програма успешно, Комисията следва да играе главната координираща и контролираща роля. Това би означавало, че Комисията следва да поеме отговорността за общото финансиране. Освен подкрепата от Комисията, финансирането може да бъде допълнено от средства, предназначени за тази цел от заинтересованите държави-членки, на които тогава това финансиране да бъде признато като разрешена държавна помощ. Същевременно индустрията би трябвало да поеме ангажимент във връзка с финансирането и изпълнението.

6.2.2 Ако Комисията би могла да гарантира, при известни условия, съфинансиране от ЕС, пропорционално на целево национално финансиране, това би могло да бъде стимул за националните власти. Предварително определеното съфинансиране може да премахне в известна степен несигурността около финансирането на проекти и би могло да ускори разработването им.

6.2.3 Катализирането на финансирането за демонстрационните проекти чрез нови финансови механизми е само по себе си привлекателна идея. В крайна сметка обаче, такива планове ще се окажат ефективни само ако рискът е приемлив и ако е ясно как допълнителните дългосрочни разходи могат да бъдат възстановени във всеки отделен случай.

6.3 ЕИСК може с готовност да подкрепи мнението, че включването на CCS в EU-ETS представлява голям стимул за разработването и осъществяването на широкомащабни демонстрационни проекти в европейски контекст. В своето съобщение Комисията подчертава също така, че инициаторите на тези дейности трябва да могат да реализират „реална търговска печалба“.

6.4 Изтъква се обаче, че EU-ETS следва да може да компенсира — или дори повече отколкото да компенсира — допълнителните разходи, направени във всеки случай. При сегашното състояние на нещата обаче, този сценарий не може да бъде гарантиран поради следните причини:

— положението във връзка със EU-ETS след 2012 г. остава неясно;

— ако приемем, че CCS бъде включено в EU-ETS, остава несигурността във връзка с ценообразуването на квотите за емисиите. Основните въпроси, по които се спори в тази връзка са например: видът, обхватът и периодът на търговете на равнище държави-членки в рамките на пределната стойност на квотите за ЕС или влиянието на Механизма за чисто развитие (МЧР);

— действителните разходи за CCS след 2012 г. (ранно демонстриране) и след 2020 г. (търговска експлоатация) ще зависят до голяма степен от напредъка на НИРД и икономическите разработки (например цените на горивата и разходите за проектиране и изграждане).

6.5 Схемата за търговия с емисии (EU-ETS) дава голяма свобода за предоставяне на възможност инициаторите да извлекат реална търговска печалба в сравнение с други заинтересовани страни. Необходимо е обаче прецизиране, с оглед EU-ETS да стане по-надежден и траен пазар, който да дава на инициаторите на тези дейности конкурентно преимущество пред последващите участници на пазара. Освен това трябва да бъдат положени усилия за постигане на по-силни и възможно различни пазарни двигатели.

Брюксел, 17 септември 2008 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 относно първата оценка на националните планове за действие в областта на енергийната ефективност в съответствие с изискванията на Директива 2006/32/ЕО относно ефективността при крайното потребление на енергия и осъществяване на енергийни услуги — да напреднем заедно по отношение на енергийната ефективност“**

COM(2008) 11 окончателен

(2009/C 77/14)

На 23 януари 2008 г. Комисията реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно първата оценка на националните планове за действие в областта на енергийната ефективност в съответствие с изискванията на Директива 2006/32/ЕО относно ефективността при крайното потребление на енергия и осъществяване на енергийни услуги — да напреднем заедно по отношение на енергийната ефективност“*

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 16 юли 2008 г. (докладчик: г-н Iozia).

На 447-та си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 септември 2008 г. (заседание от 17 септември 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 142 гласа „за“, 6 гласа „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 В някои неотдавнашни становища в областта на енергийната ефективност като цяло<sup>(1)</sup> и по-специално в областта на енергийната ефективност на сградите<sup>(2)</sup> Европейският икономически и социален комитет категорично и почти единодушно изрази своята убеденост относно необходимостта от сериозна политика в областта на енергийната ефективност.

1.2 ЕИСК изразява съжаление от факта, че държавите-членки не изготвиха своевременно Националните планове за действие в областта на енергийната ефективност (НПДДЕ). За съжаление, с малки изключения, а и от анализирани документи също така не личи, че държавите-членки са поели твърд и сериозен ангажимент за постигане на целите, особено по отношение на областите с най-значително потребление — частния транспорт и жилищата.

1.3 Само две държави-членки спазиха крайния срок, петнадесет закъсняха с два до шест месеца, две представиха своите планове след като документа за оценка на Комисията вече беше изготвен, а други осем закъсняха още повече. Едва в началото на месец април 2008 г. бяха получени всички планове, което представлява закъснение от десет месеца спрямо предварително определената дата.

1.4 ЕИСК отбелязва, че икономииите, реализирани в резултат на плановете за действие в областта на енергийната ефективност в програмите на Комисията би трябвало да представляват преди всичко принос за намаляване на парниковите газове (ПГ). Целта, енергийното потребление да се намали с 20 % до 2020 г. включва намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub> със 780 млн. т. еквивалент на CO<sub>2</sub>. При емисии на CO<sub>2</sub> в размер на 5294 млн. т. еквивалент на CO<sub>2</sub> за 2006 г. за ЕС-25 (Доклад за 2006 г. на Европейската агенция за околната среда) е очевидно, че енергийната ефективност е в състояние да даде неочевиден принос в това отношение.

1.5 ЕИСК припомня, че за да се ограничи повишението на температурата до 2 °C, концентрацията на ПГ (понастоящем в

размер 425 ppm еквивалент на CO<sub>2</sub> спрямо обема годишно) трябва да бъде доста под граничната стойност от 550 ppm<sup>3</sup> (?). Имайки предвид, че всяка година концентрацията се увеличава с 2-3 ppm, то стабилизирането ѝ на 450 ppm представлява 50 % вероятност за постигане на целта, повишението на средната температура да бъде задържано под 2 °C.

1.6 Държавите-членки изготвиха своите планове по фразантно различаващи се начини. Бяха представени НПДДЕ, състоящи се от 13 страници, както и такива от 221, като по този начин сравнението стана практически невъзможно. Голяма част бяха написани само на националния език, което допълнително увеличи трудностите, свързани с разбирането им. Затова ЕИСК препоръчва приемането на модел като този, определен в рамките на проекта EMEES (Evaluation and Monitoring for the EU Directive on Energy End-Use Efficiency and Energy Services — Оценка и мониторинг на Директива 2006/32/ЕО за енергийна ефективност при крайното потребление и енергийните услуги), в сътрудничество с Института за климата, околната среда и енергията във Wuppertal (Wuppertaler Institut für Klima, Umwelt, Energie).

1.7 Така например държавите-членки постигнаха съгласие с Европейската агенция за околната среда (ЕАОС) за въвеждането на модел за отчитане на годишните данни, наречен Доклад за националната инвентаризация (ДНИ). ЕИСК смята, че същият подход може да се приложи и в настоящия случай, при условие, че моделът бъде направен по-гъвкав с помощта на специфични приложения за отделните политики (жилища, транспорт и др.)

1.8 ЕИСК смята, че механизмът на доброволни споразумения с националните оператори е полезен, но от споразуменията, които бъдат признати за подходящи, трябва да става ясно, че в случай че целите не бъдат достигнати, ще бъдат въведени задължителни разпоредби.

1.9 Освен това Комисията вече взе някои мерки, оповестени още през 2006 г., които правят пестенето на енергия задължително и е готова, по примера на Австралия, да изтегли от производство и продажба крушките с нажежаема жичка, при които 90 % от използваната енергия отива за загряване, а само

(1) CESE 242/2006, докладчик: г-н Buffetaut и CESE 1243/2007, докладчик: г-н Iozia.

(2) CESE 270/2008, докладчик г-н Pezzini.

(3) Части на милиони.

10 % се превръщат в светлина. ЕИСК се надява, че производителите ще открият възможности за намаляване на цената на флуоресцентните лампи и че държавните институции в държавите-членки на ЕС ще насърчават разширяването на тяхното производство, че енергоспестяващите крушки ще имат по-голям период на експлоатация и ще станат по-компактни, а проблемите, свързани с тяхното рециклиране, ще бъдат решени.

1.10 Следващият доклад на ЕАОС, който ще бъде публикуван до края на юни 2008 г. показва, че от 2005 г. до 2006 г. ПГ са намалели с 35,8 млн. т. еквивалент на CO<sub>2</sub>. Интересно е да се отбележи, че най-голям дял за това имат жилищата и офисите, които са икономисали 15,1 млн. т. Производството на електроенергия и топлина обаче е довело до увеличение с 14 млн. т. еквивалент на CO<sub>2</sub>. Следователно, докладът показва, че — въпреки намалението — в ЕС-27 икономията на енергия спрямо 1990 г. възлиза на по-малко от 0,5 % и че някои държави-членки трябва да засилят своите усилия.

1.11 Либерализацията на пазара на енергия би могла да доведе до ускоряване на икономите на енергия, тъй като на пазара биха се срещнали системи за производство и разпределение с различна ефективност, които биха могли да стимулират научните изследвания и инвестициите за намаляване на загубите. 30 % от енергията се губи само във фазата на генериране. В едно свое неотдавнашно становище (\*) ЕИСК подкрепи предложенията на Комисията относно третия енергиен пакет, насочени към постигането на ефективност на европейския енергиен пазар.

1.12 ЕИСК е убеден, че действията трябва да са по-добри и по-многобройни, отколкото досега извършените, и би желал да научи повече подробности за оценката на Комисията след приключване на оценяването на планове за действие, както и да му бъде дадена възможност да изрази своето мнение за резултатите от тази оценка.

1.13 ЕИСК многократно е потвърждавал необходимостта от участие на гражданското общество както в Европа, така и в държавите-членки, считайки, че пълното осъзнаване и пълната подкрепа на европейските граждани са от основно значение за осъществяване на целта за енергийна ефективност. Препоръките, получени от гражданското общество, трябва да бъдат сериозно взети под внимание. Мерките, които ще бъдат предприети, трябва винаги да държат сметка за трудностите, с които много милиони граждани се сблъскват в своето всекидневие. Програмите за икономия на енергия, които неизбежно носят определени тежести, трябва да включват набор от внимателно подбрани мерки и подходящи помощи за хората с ниски доходи, които ще бъдат изправени пред необходимостта да посрещат нарастващите разходи, произтичащи от повишаването на цената на енергията, без да могат да ги намалят поради необходимите за това разходи, какъвто е случаят с икономията на енергия в жилищните сгради.

1.14 ЕИСК подчертава необходимостта инициативите в областта на енергийната ефективност да бъдат конкретни и осъществими и, след като установи несъответствие между планове и конкретни резултати, си задава въпроса дали не би било необходимо поне някои мерки да бъдат превърнати в задължителни, както това беше направено по отношение на емисиите от моторни превозни средства, на общото намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub> и на парникови газове и спрямо енергията от възобновяеми източници.

(\*) CESE 758/2008, докладчик: г-н Cedrone.

1.15 В НПДДЕ не е ясно посочено какви мерки ще се вземат и какви средства ще се предоставят за включването на крайните потребители в големия европейски проект за енергийна ефективност и пестене на енергия. ЕИСК многократно е подчертавал изключителната роля, която организираното гражданско общество би могло да играе за определянето на най-добрите начини за предоставяне на информация и за разпространение на добрите практики. ЕИСК би желал да проведе специална среща с европейските институции, които не изглеждат особено ангажирани и заинтересовани.

1.16 ЕИСК предлага Европейската комисия и държавите-членки да приложат специална система за интегриран мониторинг, както това се прави например във връзка с политиките за водата. Липсата на информация и оценка на въздействието на политиките на Европейския съюз за енергийна ефективност, насочени към крайните потребители (по-специално към МСП), отсъствието на методология, даваща възможност да се провери съответствието между международни и европейски цели, и на мониторинг относно резултатите, постигнати от горепосочените потребители, налагат абсолютната необходимост от подобна система.

1.17 В някои сектори, като социалните жилища сградният фонд е съставен от много стари жилищни сгради с ниска енергийна ефективност. Над 25 милиона жилища се нуждаят от спешни и цялостни мерки. ЕИСК би желал да бъдат изработени планове за саниране на социалните жилища, финансирано чрез фондовете на ЕИБ. В НПДДЕ дори не се споменава за подобни мерки.

1.18 ЕИСК смята, че пазарни механизми, подобни на вече действащите, могат да дадат сериозен принос. Отварянето на пазара на „негавати“, т.е. на енергийна ефективност, и за крайните потребители би могло да бъде полезен стимул за правилното поведение на гражданите в тази област. Имайки предвид, че само със замянето на крушките с нажежаема жичка би могла да се реализира икономия, съответстваща на енергията, произвеждана от поне 80 централи от по 1000 MW (което представлява почти цялата производствена мощност на Италия), очевидна е заинтересоваността на производствените предприятия да подкрепят енергийната ефективност: така те биха могли да удовлетворят повече клиенти при същото производство на енергия.

1.19 ЕИСК се надява отново да се тръгне в правилната посока и държавите-членки сериозно да поемат ангажимент за провеждане на политика за ефективност и икономия на енергия, като разработят сериозни, надеждни и реалистични национални планове, с измерими цели. Необходимо е също да бъдат посочени ресурсите, които държавите-членки ще предоставят на разположение за оказването на подходяща подкрепа за инвестициите на гражданите и предприятията.

## 2. Въведение

2.1 Със съобщението „Да напреднем заедно по отношение на енергийната ефективност“ относно първата оценка на националните планове за действие в областта на енергийната ефективност (НПДДЕ) Комисията изпълнява своето задължение по силата на член 14, параграф 5 от Директива 2006/32/ЕО, до 1 януари 2008 г. да представи доклад за оценка на 27-те национални плана за действие. Вторият доклад ще бъде представен до 1 януари 2012 г., а третият — до 1 януари 2015 г.

2.2 Целите, посочени в съобщението, са определени в член 4, параграф 1 от същата директива, където се казва: „Държавите-членки приемат и се стремят да постигнат общо национално индикативно ниво на енергийни спестявания от 9 % до деветата година от прилагането на настоящата Директива, което да бъде постигнато чрез енергийни услуги и други мерки за повишаване на енергийната ефективност.“

2.3 Комисията подчертава, че само две държави-членки са спазили определения краен срок (Финландия и Обединеното кралство), петнадесет са предали своите НПДЕЕ със закъснение (Австрия, България, Кипър, Дания, Естония, Германия, Ирландия, Италия, Литва, Малта, Нидерландия, Полша, Чешката република, Румъния и Испания). Белгия и Словакия са предали своите НПДЕЕ в края на 2007 г., когато вече е било късно те да бъдат включени в документа.

### 3. Съобщението на Комисията

3.1 Разгледаните планове показват, че пет държави-членки са приели цел за енергийните спестявания, която надхвърля минималната индикативна цел на Директивата, други са приели цели, които са още по-високи, но липсват ясни формални ангажменти. От разгледаните 17 плана, 6 не обхващат целия период, който се изисква в Директивата — до края на 2016 г. Относно ролята на публичния сектор, който служи за пример, трябва да се отбележи целта на Ирландия за намаляване с 33 % на потреблението на енергия до 2020 г., на Германия, която се е ангажирала да намали емисиите на CO<sub>2</sub> с 30 % до 2012 г., а Обединеното кралство си е поставило за цел до 2012 г. сградите на централната администрация да бъдат неутрални по отношение на въглерода.

3.2 Съществуват национални кампании, като например ирландската „Power of One“, насърчаваща публично-частния обмен на добри практики по Интернет; енергийните одити на обществените сгради в Дания, която е въвела задължението препоръките да бъдат прилагани; приваждането на старите федерални сгради в Германия в съответствие с изискванията, като за това са заделени 120 милиона евро; определянето на „Зелени лидери“ (Green Leaders) в Малта — служители от всяко министерство, които ще се занимават с енергийната ефективност и ще насърчават инициативите в областта на възобновяемите енергийни източници.

3.3 Обединеното кралство ще прилага кодекса за устойчивост на домовете (Code for Sustainable Homes), като ще изисква всички нови жилища, изградени с държавни средства, да бъдат съобразени със степен 3 на кодекса — 25 % подобрене на енергийната ефективност в сравнение със строителния кодекс от 2006 г. Австрия планира сградите от публичния й сектор да станат по-ефективни отколкото е предвидено в правните разпоредби, докато Испания ще замени остарелите публични системи за улично осветление с по-ефективно оборудване и ще подобри значително енергийната ефективност при обработката и доставката на питейна вода.

3.4 Полша и Финландия ще наложат на публичния сектор да реализира енергийни спестявания на ниво, не по-ниско от националната цел, така както в момента е направено по отношение на общинските сгради, а Нидерландия се стреми да бъде водеща в Европа, предвиждайки до 2010 г. 100 % от националните

обществени поръчки и 50 % от тези на местните и регионалните власти да включват изискване за устойчивост.

3.5 Политиките на данъчни стимули се смятат за много важни. Германия и Австрия се стремят към енергийна ефективност на сградите, на които се падат 40 % от крайното потребление на енергия; Литва предвижда въвеждане на намалена ставка по ДДС от 9 % при стандартна ставка 18 % за жилищни сгради, финансирани с ресурси от публичните фондове; Нидерландия ще въведе „данъчен кредит за енергийни инвестиции“, предназначен за частни компании, а Италия създаде схема за брутно приспадане за целите на данъчното облагане до максимум 55 % при покупка на домакински електроуреди с висока енергийна ефективност (кондензиращи бойлери, хладилници от клас A+), на осветително оборудване и при обновяване на сградите с цел повишаване на енергийната ефективност.

3.6 Доброволните споразумения се смятат за стойностен механизъм, особено във Финландия (понастоящем те покриват около 60 % от окончателното потребление на енергия, като целта е до 2016 г. да бъдат покрити 90 %); в Нидерландия те се отнасят главно за предприятията, а в Дания се прилагат в областта на обществените поръчки. Испания, Полша, Обединеното кралство, Румъния и Ирландия заявяват, че желаят да въведат доброволни споразумения като ключов инструмент за постигането на спестяване на енергия.

3.7 В националните планове се утвърждават пазарни инструменти (бели сертификати), които понастоящем се използват в малко страни. Италия предвижда да продължи системата до 2014 г., Полша — да ги въведе, а в Обединеното кралство срокът на Ангажмента за енергийна ефективност (AEE-Energy Efficiency Commitment) ще бъде удължен до 2020 г. Той беше преименуван на Цел за намаляване на въглеродните емисии (Carbon Emission Reduction Target) и поставената в него цел за спестявания за периода 2008-2011 г. е почти два пъти по-голяма. Голямо значение се придава на дружествата за предоставяне на енергийни услуги (ДПЕУ), които все още не са получили очакваното развитие. Особен интерес към тях проявяват Австрия, Германия, Ирландия, Италия, Полша и Испания.

3.8 България, Румъния и Обединеното кралство предвиждат създаването на фондове и механизми за финансиране, насочени главно към секторите на търговските и жилищните сгради. Политиките за предоставянето на информация, образование и обучение не се провеждат по еднакъв начин от националните енергийни агенции, които имат различни задачи. Някои страни, като например Дания и Италия, решиха да децентрализират тези задачи, възлагайки ги на регионални и местни агенции.

3.9 Транспортът, чието енергийно потребление надвишава една трета от цялото, се разглежда особено критично от много страни, но на практика само Австрия и Ирландия предлагат конкретни мерки за пренасочването на движението към обществения транспорт.

3.10 По-голямата част от представените планове целят запазване на съществуващото положение, а при някои държави-членки се наблюдава значително разминаване между поетия политически ангажмент и предприетите мерки, от една страна, и ресурсите, предназначени за изпълнението им, от друга.

3.11 Комисията ще следи отблизо и ще контролира транспонирането на Директивата, като се стреми да улесни прилагането ѝ, използвайки работната програма „Интелигентна енергия за Европа“. Комисията ще създаде Интернет платформа, където да се събират и представят мненията на заинтересованите лица, които ще участват в прилагането на Директивата и чието участие е желателно за приемането на национални мерки и за изготвянето на следващите НПДДЕ. В рамките на проекта „Наблюдение на енергийната ефективност“ (*Energy Efficiency Watch project*) също ще се оценяват НПДДЕ.

3.12 В заключенията си Комисията припомня важното значение на международното сътрудничество и своята инициатива за създаване на международна платформа в областта на енергийната ефективност за изготвяне на технически стандарти, за търговия и обмен на технологии. Предвид сериозните ангажменти на Европа и отговорността, която тя желае да поеме в областта на изменението на климата, на сигурността и устойчивостта на енергийните доставки и на намаляването на емисиите на парникови газове, стават изключително необходими ефикасните и надеждни програми за подобряване на енергийната ефективност.

#### 4. Специфични бележки

4.1 Първият отрицателен елемент, който веднага прави впечатление в това съобщение е, че предвиденият от Директивата краен срок за представяне на националните планове за действие в областта на енергийната ефективност е спазен само от две от 27-те държави-членки, 15 държави са представили своите заключения с известно закъснение, 2 са ги представили след максималния краен срок, а за останалите 8 държави въобще не се споменава. Година след изтичането на крайния срок (30.6.2007 г.), все още липсва планът на една държава-членка.

4.2 Вторият отрицателен елемент от заключенията на Комисията се състои в това, че, с малки изключения, от анализиранияте документи не личи силен и сериозен ангажмент, какъвто ситуацията изисква. Все по-често се случва държавни и правителствени ръководители, представляващи държавите-членки, с лекота да приемат в Брюксел директиви, които не могат или не искат да спазват, когато се приберат в своите страни. Лисабонският дневен ред е най-ясният пример за това, но са известни и много други примери за подобно двойствено поведение. И това продължава.

4.3 От националните планове за действие става ясно, до каква степен липсва база за сравнение и че плановете са изготвени по съвсем различни начини и форма, което затруднява четенето и прави почти невъзможно сравнението. В рамките на проекта EMEES (*Evaluation and Monitoring for the EU Directive on Energy End-Use Efficiency and Energy Services* — Оценка и мониторинг на Директива 2006/32/ЕО за енергийна ефективност при крайното потребление и енергийните услуги), в сътрудничество с Института за климата, околната среда и енергията от Wuppertal (*Wuppertaler Institut für Klima, Umwelt, Energie*) е разработен модел, който да улесни именно изготвянето на националните планове за действие. Белгия изразява в писмо своето съжаление от факта, че този толкова важен модел е бил готов едва на 11 май, т.е. няколко дни преди изтичането на крайния срок за предаване на националните планове.

4.4 Представените планове варират от 13 страници при Чехия и Литва, 41 — Румъния, 89 — Малта (сред новоприєдинилите

се държави) до 37 страници — Франция, 102 — Германия, 211 — Испания и 214 — Обединеното кралство (при най-големите държави), за да се стигне до случая с Белгия, която поради своята федерална структура представи 4 документа, които наброяват 221 общо страници. Общият брой на страниците, представени от 25 държави-членки (Швеция и Португалия не фигурират към днешна дата на уебсайта на Комисията) е 2161 и в тях се съдържат различаващи се по форма данни, таблици и мерки. Всяка страна е избрала свои параметри за сравнение, своя методика и свой комуникационен модел: резултатът е отчайващ, защото е невъзможно да се определи общата тенденция.

4.5 Публикуваните планове на Франция, Словения, Гърция (само чернова), Нидерландия и Люксембург са написани на националния език (непреодолимо препятствие за докладчика). Изключително трудно би било да се осъществи обмен на добри практики, ако документите трябва да бъдат четени в оригинал, но на държавите-членки не е било предложено, още по-малко пък им е било поставено изискването да представят своите планове на определен език. Комисията се погрижи за превода на всички документи на един единствен език, но за съжаление закъснението в представянето на НПДДЕ се отрази върху времето за превод.

4.6 ЕИСК подчертава несъответствието между целите на националните планове и двата споменати елемента. Нито „енциклопедичните“ планове, нито тези, написани като резюме помагат да се разбере точната посока, в която се върви. Прекалените подробности и прекаленото обобщаване дават един и същи резултат — затруднен прочит и разбиране. Моделът „EMEES“ може да представлява добър компромис между двете крайности. ЕИСК горещо препоръчва при следващото издание на националните планове да се приеме общ модел, лесен за прочит и сравнение.

4.7 С няколко похвални изключения, споменати в настоящото становище, ЕИСК дава отрицателна оценка на съществената липса на инициативи в публичния сектор и в земеделието. В НПДДЕ не се споменава нищо или се споменава само уклончиво за тези толкова важни сектори.

#### 5. Общи бележки

5.1 През януари 2007 г. Съветът поиска Комисията да предложи мерки в областта на енергетиката и измененията на климата за осъществяване на амбициозните цели. Тези цели бяха конкретизирани при изготвянето на третия енергиен пакет, в пакета относно възобновяемите енергийни източници и изменението на климата, в Директивата относно намалението на емисиите на CO<sub>2</sub> при новите автомобили, в новия регламент за етикетирание за енергийна ефективност („Energy Star“), в Зелената книга относно градската мобилност, в която между другото са предвидени стимули за ефикасни превозни средства, и в стратегическия план за енергийните технологии.

5.2 Какво е характерно за всички тези мерки? Че съдържат по няколко препоръки и голям брой правила. За съжаление, след като ги одобриха официално, правителствата не са в състояние да устоят на натиска на индустрията в своите страни и да поддържат направения избор, какъвто е случаят с емисиите на CO<sub>2</sub>, и отправят искане за промяна на това, което съвместно са одобрили.



5.3 Причината, поради която държавите-членки не изглеждат кой знае колко обезпокоени, се крие в самата Директива. Наистина, в съображение 12 се подчертава, че: „... въпреки че държавите-членки са поели ангажимент да полагат усилия за постигане на планираните 9 %, определените нива във връзка с националните енергийни спестявания имат само индикативен характер и не пораждат въведено чрез правен акт задължение за достигане от страна на държавите-членки“.

5.4 Тази законодателна практика (директиви с незадължителни цели, които не предвиждат санкции при неизпълнение) характеризира законодателните инициативи през няколко определени години и в няколко определени области. До неотдавна държавите-членки отстояваха своя суверенитет по отношение на енергийния избор — от доставките до производството и преноса. Това доведе до характерните за въпросния период актове с незадължителна юридическа сила. Дори Директива 2003/30 ЕО относно биогоривата определя количествени цели, но без никакво специално задължение те да бъдат реализирани.

5.5 При тези условия и с тези предпоставки, ако не се приемат допълнителни принудителни мерки и/или цели, много трудно ще се осъществи целта за намаляване на потреблението с 20 % до 2020 г. чрез енергийна ефективност.

5.6 ЕИСК е подкрепял и ще подкрепя всички инициативи, насочени към постигане на все по-значимо равнище на енергийна ефективност, като счита, че както емисиите на CO<sub>2</sub>, така и енергийната зависимост на ЕС представляват проблеми от първостепенно значение.

5.7 В същото време ЕИСК подчертава противоречието между общи незадължителни мерки и специфични мерки, целящи постигането на резултат, които са със задължителен характер. Защо например цялостните цели да не са задължителни, а отделните им части да са задължителни? Самата Комисия би трябвало да даде добър пример чрез обявяването на постигнатите в собствените ѝ сгради резултати за ефективност и енергийно спестяване, на подетите инициативи и предоставените средства. Приложение, изготвено въз основа на „федерален“ принцип, би спомогнало за по-доброто разбиране на важното значение на подобни политики.

5.8 ЕИСК изтъква голямата разлика между изразените очаквания относно приемането на подходящи мерки за получаването на значително повишение на енергийната ефективност и разочароващите и слабо амбициозни като цяло проекти на държавите-членки и набляга върху необходимостта, в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план да се предприемат мерки, които да придадат съдържание на посочените цели.

5.9 ЕИСК препоръчва, в случай че се стигне до такова заключение, да се приемат подходящи мерки за постигане на целите, а не, както в други случаи, да се извършват чисто „козметични“ промени.

5.10 ЕИСК приветства както Директива 2006/32/ЕО на Европейския парламент и Съвета от 5 април 2006 г. относно ефективността при крайното потребление на енергия и осъществяване на енергийни услуги (1), така и последвалия „План за действие в областта на енергийната ефективност: реализиране на потенциала“ от 19 октомври 2006 г. (2), но и двата документа бяха изготвени в контекста на все още относително ниски цени

на петрола. В момента на представяне на Директивата през 2004 г. цената се движеше около 42 USD на барел, докато през 2006 г. средната цена беше почти 62 USD.

5.11 При тези условия беше разбираемо, че целите са само индикативни и че Комисията не включва в Директивата задължителни предписания към държавите-членки да осъществят предложените цели. Тогава Европейският икономически и социален комитет написа: „Най-добрата енергия е спестената енергия“, но при положение, че спестяването се оставя на добрата воля на държавите-членки, без никакъв допълнителен стимул, освен този, който дава чувството за отговорност, целта става наистина несигурна, дори непостижима.

5.12 Но дали ЕС може да си позволи да не постигне целите за намаляване на енергийната интензивност с 1,5 % годишно? Да се откаже от спестяването на 390 млн. т. нефтен еквивалент, от които се получават 780 млн. т. CO<sub>2</sub>? От една страна се потвърждават амбициозните и задължителни цели за намаление с 20 % на емисиите на ПГ, за достигане на 20 % дял на енергията, получена от възобновяеми източници, а от друга — целта, която е непосредствено постижима и води до незабавна икономия, се пренебрегва и свежда до хипотетично пожелание.

5.13 ЕИСК отбелязва, че в някои страни за прилагането на плановете са отговорни регионалните правителства, без за това да е налице подходящо равнище на координация и че това на практика води до липса на хармонизиране и на териториална съгласуваност.

5.14 ЕИСК изразява съжаление от липсата на ефективни възможности за избор от страна на предлагането и смята, че е необходимо тези възможности да се увеличат и да бъдат придружени от стимули, насочени към най-уязвимите слоеве от населението и преди всичко към потребителите като цяло, към малките и средни предприятия, за бързо постигане на очакваните резултати. В някои страни стимулите доведоха до много окуражителни резултати, както в случая с бялата техника.

5.15 ЕИСК дава положителна оценка на опита на компаниите за енергийни услуги (ESCO) и смята, че разпространението на подобни услуги за гражданите и предприятията следва да се подкрепя. Възникването на нови професии, нови възможности за квалифициран труд, положителните резултати в областта на енергийната ефективност и намаляването на парниковите газове са само част от положителните компоненти на подобни услуги.

5.16 ЕИСК подчертава, че държавите-членки не полагат достатъчно усилия за постигането на набеязаните цели и е убеден, че, както в случая с емисиите от транспорта, е необходимо да се подкрепят инициативите на Комисията, ако те са насочени към засилване на задълженията на държавите-членки. Миналата година Комисията поде положителни инициативи: новите нормативни актове „Energy Star“, чиито стандарти вече са задължителни при обществените поръчки за канцеларско оборудване; Зелената книга относно градската мобилност, в която освен всичко останало се предлага финансирането на по-ефикасни превозни средства; третия енергиен пакет, който засилва правомощията на националните регулатори по отношение на енергийната ефективност; стратегическия план за енергийните технологии и регламентирането на емисиите от новите превозни средства.

5.17 През следващите месеци предстоят и други инициативи. Това са директиви, отнасящи се за изискванията за енергийна ефективност или екологична маркировка на множество продукти (например осветление на обществени места и в офиси, работен режим „standby“ и „off“ с минимално потребление), както и предвидените за 2009 г. нови нормативни актове относно телевизори, домашни хладилници и фризьери, перални и миялни машини, бойлери, персонални компютри, видеотехника, електро-мотори, термомпомпи и климатици. Също през 2009 г. Комисията предвижда приемането на инициатива относно крушките с нажежаема жичка за битова употреба, за да насърчи тяхната замяна в кратък срок. Преразглеждането на директивата за етикетирание на моторните превозни средства, ефикасността на гумите и на системите за постоянен контрол на налягането и качеството на гумите ще бъдат в центъра на новите стратегии в областта на транспорта.

5.18 ЕИСК смята за абсолютно необходимо създаването на вътрешен енергиен пазар, в който съгласно директивите относно електроенергията и газа цените да бъдат резултат от една „здравословна“ конкуренция.

5.19 ЕИСК насочва вниманието към необходимостта в държавите-членки на ЕС да се изготвят програми за обучение, предназначени за училищата (които впоследствие трябва активно да се ангажират с програми за енергийна ефективност) и програми за комуникация, насочени към повишаването на осведомеността на гражданите относно важното значение и нуждата от едно отговорно и ефективно потребление на енергия.

5.20 Що се отнася до училищата, особен интерес представляват някои състезания за най-добро енергоспестяване между

професионалните училища, в които учениците вземат активно участие. В Италия например проектът „Datti una scossa“ („Размърдай се“), който предоставяше награда до 25 000 евро за осъществяване на предложения проект, постигна голям успех; друг добър пример е международният екомаратон, в рамките на който едно френско професионално училище представи прототип, който с 1 литър бензин измина 3039 км! Екип от Дания успя да произведе двигател с вътрешно горене с емисии от 9 г/км, който спечели наградата „Climate Friendly Award“ (Награда за опазване на климата).

5.21 Икономическите инструменти, с които ще се разполага, трябва да бъдат ефикасни и устойчиви във времето. ЕИСК смята, че е необходимо да се обърне особено внимание на разпределението на стимулите, които трябва да бъдат насочени пряко към крайния потребител. Трябва да се има предвид също и възможността част от стимулите да бъде предназначена за доставчика на енергийни услуги, така че да се създаде общ и съгласуван интерес към енергийните политики.

5.22 С цел на потребителите да се дадат сигнали за адекватни цени, благоприятстващи по-рационалното и ефективно потребление на енергия, ЕИСК би желал Европейската комисия да следи за премахването на предложенията за тарифи, които са под производствената цена, отчитайки допустимото от европейското законодателство в областта на адекватното насърчаване на възобновяемата енергия и спазвайки предвиденото от директивите относно газа и електроенергията за уязвимите потребители.

Брюксел, 17 септември 2008 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

**Становище на Европейски икономически и социален комитет относно „Интернет на нещата“**

(2009/C 77/15)

На 7 февруари 2008 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 262 на Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Интернет на нещата“.

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 16 юли 2008 г. (докладчик: г-н Retureau).

На 447-та си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 септември 2008 г. (заседание от 18 септември 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 118 гласа „за“ и 1 глас „въздържал се“.

**1. Заключение и препоръки:**

ЕИСК призовава Комисията:

1.1 Да инвестира в научноизследователска дейност, да подкрепя дейности за разпространение (проявите, организирани от предходното председателство) и за определяне на стандарти, тъй като ЕИСК смята Интернет на нещата за важна област.

1.2 Да предприеме мерки за премахване на пречките пред възприемането на технологията.

1.3 Да прецени дали централизираните системи ще могат да се справят с обема на трафика, който може да се очаква от приложенията за Интернет на нещата и дали местното управление (на имена и услуги) не е по-добрият начин за управление на масовото разпространение.

1.4 Да проучи дали сега съществуващите директиви гарантират адекватна защита на данните, отговарят на изискванията за сигурност и дали не са необходими нови законодателни мерки.

1.5 Да обсъди необходимостта Европа да има лаборатории, които да съчетават финансиране от университетите и от частни предприятия, за да се гарантира, че научните резултати намират приложение в Европа и че учените не преминават към научноизследователски центрове и предприятия в други части на света (САЩ).

1.6 Относно евентуалните електромагнитни рискове — трябва да се прилага принципът на предпазливостта при тези нови условия на висока гъстота на радиовълнови четци, особено за работещите в такава среда. Би трябвало да се дава информация относно евентуалните рискове и да се въведат средства за защита. Този въпрос обаче трябва да бъде сериозно анализиран чрез научни изследвания.

1.7 Да не забравя, че технологичният напредък трябва да се извършва в полза на хората и че съществува необходимост от оценка на съпътстващия риск от етичен характер.

1.8 За трансевропейските услуги — Европейската комисия или независимият административен орган, който може да

започне да регулира спектъра в бъдеще, би трябвало да прецени потребностите на Интернет на нещата от радиочестоти.

1.9 Ще бъде изключително важно да се провеждат научни изследвания, за да се спечели надпреварата в бъдеще за работа в реално време с приложенията за Интернет на нещата.

**2. Предложенията на Комисията**

2.1 След съобщението от 2007 г. относно радиочестотните идентификатори <sup>(1)</sup> и след проведената конференция на тази тема в Лисабон през ноември 2007 г., с настоящето съобщение Комисията преминава на следващия етап — Интернет на нещата <sup>(2)</sup>.

2.2 В тази връзка могат да се посочат многобройните съобщения и инициативи на ЕИСК в последните години <sup>(3)</sup>: Програмата i2010 беше предмет на междинен доклад <sup>(4)</sup>.

**3. Бележки и анализи****3.1 Въведение**

3.1.1 Развитието на ИТ представлява значимо предизвикателство за нашите общества. То е още по-силно за Европа, тъй като със своя обединен пазар тя е в добра позиция да се превърне в ключов район за цифровата икономика, ако си осигури средства за фундаментални научни изследвания и развойна дейност, както и в политически план за управлението на този Интернет на бъдещето.

<sup>(1)</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Радиочестотната идентификация в Европа: стъпки към изграждане на политическа рамка (COM(2007) 96 окончателен).

<sup>(2)</sup> Вж. „Towards an RFID policy for Europe“ („Към политика на радиочестотната идентификация за Европа“), доклади от семинар, изд. Maarten VAN de VOORT и Andreas LIGTVOET, 31 август 2006 г.

<sup>(3)</sup> Например становището на ЕИСК относно Радиочестотна идентификация (RFID), докладчик г-н MORGAN, OB C 256 от 27.10.2007 г., стр. 66 — TEN/293.

<sup>(4)</sup> Съобщение „Подготовка на цифровото бъдеще на Европа — Междинен преглед на i2010“ (COM(2008) 199 окончателен).

3.1.2 В голяма степен от това зависят европейският растеж и конкурентоспособност и вече е крайно време този Интернет да се утвърди на равнището на политическото управление, като същевременно се развиват необходимите технологии и инвестиции, знания и ноу-хау.

3.1.3 Интернет, дори в днешната епоха на интерактивен и мобилен WEB2, все още се опира на една световна мрежа от стотици хиляди сървъри и рутери, т.е. на фиксирани компютри, които са свързани посредством обикновени или оптични кабели; но връзките с мобилните терминали, като мобилни телефони или джобен компютър за Интернет, се осъществяват от електромагнитни вълни и се разрастват много бързо, като стандартите за връзка са различни (3G, 3G+-HSPDA, Edge, WiFi, WiMax).

3.1.4 WEB2 е интерактивен; потребителят е и създател или доставчик на съдържание, самостоятелно или чрез форми на сътрудничество и съвместна работа (енциклопедията Wikipedia, софтуер с отворен код и др.). Голям брой МСП работят по създаването на софтуер, творческо съдържание и най-вече разнообразни услуги (инсталиране и поддръжка на мрежи, информационна сигурност, обучения и др.).

3.1.5 Компютърните чипове стават все по-миниатюрни и по-сложни и консумират все по-малко енергия. Те се вграждат във все по-леки мобилни терминали, чиито инсталиран софтуер и изчислителен капацитет са предназначени да съчетават телефон, достъп до Интернет и позициониране (чипове Sirf 3).

## 3.2 Към Интернет на нещата

3.2.1 Интернет на нещата започва да се разпространява в един сложен технологичен контекст, въз основа на WEB2 и други свързани технологии, повечето от които вече съществуват и съчетаването на които води към началото на важен етап на Интернет на нещата:

- протоколите IPv6 <sup>(5)</sup>, HTTP <sup>(6)</sup>, FTP, и др. и новият универсален стандарт HTML 5 за четене на сайтове (който предстои да се разработи);
- радиочестотните идентификатори (RFID <sup>(7)</sup>) и радиочестотните четци, които ги свързват към базите данни;
- позиционирането (GPS, а скоро и Галилео);
- взаимосвързани мрежи и възможност за съхраняване на данни;
- изкуствен интелект, особено в web3 (семантичен уеб, чийто език ще бъде по-близък до естествения език) и за управлението на данни между машини;

<sup>(5)</sup> Интернет протокол версия 6.

<sup>(6)</sup> Hypertext Transfer Protocol (HTTP) е протокол за комуникация за предаване на данни по вътрешни мрежи и в световната мрежа. Първоначалното му предназначение е да осигурява начин за публикуване и намиране на страници с хипертекст през Интернет.

<sup>(7)</sup> Радиочестотна идентификация.

— нанотехнологиите, особено прилаганите към микропроцесорите;

— двуизмерни етикети (шрихкодове, Datamatrix), които продължават да бъдат използвани, особено за свързване на богато съдържание с адрес в Интернет, копиран с Datamatrix, сканиран от преносим терминал, който е свързан пряко със сайта (с различно предназначение, в това число туристическо, рекламно, информационно, и др.).

3.2.2 Тъй като елементите на мрежите на бъдещето все повече се развиват, масирано паралелната информатика ще играе все по-важна роля; стотици или хиляди процесори могат да функционират паралелно <sup>(8)</sup>, а не чрез последователни операции, което позволява рязко да се ускорят изчисленията и по този начин да се замислят симултанни сложни виртуални вселени; освен това, виртуализацията позволява вече много по-цялостно да се използва мощността на компютрите, като няколко машини на практика работят от една-единствена, включително с различни операционни системи, и тази техника се разпространява бързо.

3.2.3 Европа безспорно се нуждае от засилване на научните изследвания и обучаване на компетентни хора на високо теоретическо и практическо равнище в тези области, за да задържи учените, които биват привличани от големите университетски и частни американски, а не след дълго и китайски и индийски лаборатории; рискът от голямо технологично изоставане става очевиден при липсата на широкомащабни инициативи, посветени на овладяването на Интернет на бъдещето.

3.2.4 Технологиите за съхранение на огромни масиви данни се развиват бързо; те са абсолютно необходими за базите данни, които ще съдържат описанието на обектите, идентифицирани по техния адрес в Интернет. Съчетан с капацитета за обработване на данни, този капацитет отваря пътя към интелигентния Интернет, който ще събира нови знания в по-пълни бази данни чрез съчетаването и обработването на получените данни за нещата и базите данни за идентифициране. Същевременно, самата мрежа става компютър и съхранява програми, които позволяват използването на бази данни и човешка намеса: сложни търсения, справки и др.

## 3.3 Първи приложения

3.3.1 Някои приложения са в процес на тестване, а други вече се използват със сегашните възможности в стопански отрасли като:

- търговията на дребно (Wal-Mart);
- логистиката на транспорта и проследяването на стоките;
- сигурността в някои предприятия и др.

<sup>(8)</sup> Станфордският университет открива нова лаборатория, Pervasive Parallelism Lab, финансирана от най-големите компании в информационната индустрия на САЩ, а именно Хюлет Пакард, Ай Би Ем, Интел.

3.3.2 Радиочестотните идентификатори, вградени в предмети, в карти за достъп, и в продавани в супермаркетите продукти, например, осигуряват на четеца, разположен относително наблизо (разстоянието е в зависимост от използваната честота), едновременен достъп до адреса и до характеристиките на всички прочетени едновременно предмети (количка, контейнер) и извличат необходимите заключения (цена за плащане, подробна митническа декларация). В Япония вече може да се използва такава система за покупки, при които се заплаща посредством друг чип, който се намира в мобилния телефон (всъщност мулти-функционален терминал).

3.3.3 За транспортната логистика и във връзка с позиционирането човек може да узнае в реално време всичко за дадена поръчка, която е в процес на изпълнение, включително и географското ѝ местоположение.

3.3.4 Интернет на нещата е повсеместен; говори се и за „заобикалящ Интернет“, в който данните, предавани от четците на различни етапи от процеса на обработка, могат да бъдат обработвани автоматично.

3.3.5 В някои области на приложение предметите „комуникират“, мрежата се „учи“ и може да взема подходящи решения, например в технологичните приложения за дома: биометрично разпознаване на хора, отваряне на врати, задействане на решения по отношение на къщата и снабдяването ѝ, регулиране на отоплението, вентилацията, предупреждения за сигурността на децата и др.

3.3.6 Достъпът до определени машини или данни може да бъде определен от четци на отпечатъци или чрез разпознаване на формата.

#### 3.4 Повсеместност на мрежите, личен живот и сигурност

3.4.1 Такава обработка на данни обаче може значително да увеличи риска за неприкосновеността на личния живот или за поверителността на сделките, за отношенията между клиенти и доставчици на стоки или услуги, тъй като доброто функциониране на заобикалящия Интернет предполага мрежите да съдържат много лични, дори поверителни и строго персонални данни, като в медицинските приложения.

3.4.2 Трябва да се запита дали сега действащите общностни правни инструменти за защита на данните са достатъчни за мрежите на близкото бъдеще.

3.4.3 Без засилване на защитата и поверителността на чувствителните данни, заобикалящата мрежа би могла да се превърне в инструмент за пълна прозрачност по отношение на хората (както вече е факт за домашните животни в европейската идентификационна система).

3.4.4 Важно е най-вече да се следи кръстосването на разпръснати данни, като се регулират тези, които се отнасят до предмети, и като се забраняват онези, които се отнасят до хора; разпространението на данни предполага предварително те да са

били превърнати в анонимни, което обезсилва аргументите на онези, които отказват да съобщават социологически данни под претекст, че се защитава правото на неприкосновеност на личния живот; не е необходимо да се дава предварително разрешение от хората, ако данните са анонимни и после обработени статистически преди публикуване на резултатите.

3.4.5 Поверителните данни, които следва да се определят юридически, би трябвало да бъдат защитавани чрез сигурно криптиране, за да се позволява достъп само на оторизираните за това лица (или машини).

3.4.6 Въпросът за безвредността или за риска, свързан с най-мощните свръхвисоки честоти, които скоро ще започнат широко да се използват, остава отворен, както признава Комисията.

3.4.7 Съществува опасност законодателството относно защитата на работещите от електромагнитни вълни да се окаже крайно недостатъчно, за да обхване случаите на постоянно излагане на високи или свръхвисоки честоти. Изследванията в тази област, провеждани по принцип относно възможното въздействие на мобилните телефони върху здравето на потребителите, все още не дават окончателни изводи. Изследванията на рисковете и евентуалните решения, свързани с тях, трябва спешно да бъдат ускорени и разширени, преди някои видове идентификатори от ново поколение да се развият неконтролирано<sup>(9)</sup>.

3.4.8 Трябва да се установят, ако е възможно универсални, но най-малкото европейски правила за използването на радиочестотните идентификатори, даващи приоритет на защитата на неприкосновеността на личния живот, и използвайки подход, който може би надхвърля „natural persons“ (физическите лица), тъй като съществуващото законодателство не се прилага еднакво и не обхваща всички ситуации, свързани с настоящото и бъдещо използване на радиочестотните идентификатори и Интернет на нещата.

#### 3.5 Интернет на бъдещето

3.5.1 Доколкото е възможно да се формулират средносрочни прогнози в една област, която постоянно се развива, Интернет на бъдещето изглежда ще представлява съчетание от web3 и Интернет на нещата.

3.5.2 В по-голямата си част различните компоненти на Интернет на бъдещето вече съществуват, усъвършенстват се или се прилагат, така че този нов Интернет все по-скоро да излезе наяве, да се разкрие като новата парадигма, която ще промени мястото и ролята на повсеместните мрежи в живота на гражданите и икономическия растеж в мащаб, който все още трудно може да се предвиди, но който може да предизвика сериозна обществена промяна и да е безпрецедентен източник на развитие за предприятията и държавите, които ще овладеят последиците, т.е. онези, които са направили навреме необходимите инвестиции в научни изследвания, обучение,

<sup>(9)</sup> Едно британско научно изследване за мобилните телефони показва, че те са безвредни за период от много години; докладът може да се прочете на: <http://www.mthr.org.uk>

създаване на стандарти, нови услуги; това би могло да доведе до промяна в съотношението между икономическите и научните сили в световен мащаб. Това е неизбежно предизвикателство за Европа.

3.5.3 И накрая, Интернет на нещата представлява сливане на физическия и цифровия свят, на действителното и виртуалното; интелигентните предмети (smart objects) се вмъкват в повсеместната мрежа (ubiquitous network), в която участват пълноправно, и заемат в нея едно много по-голямо пространство,

отколкото в мрежата с човешко участие WEB 2, която ще се влее в разширената мрежа от по-високо ниво.

3.5.4 В заключение, със своя мащаб и ново съдържание новата мрежа поставя проблеми пред управлението, изискванията за именуване на стотици милиарди имена, за използване на универсални стандарти; понастоящем, радиочестотите са обект на частни стандарти, на търговски отношения с EPCglobal, но дали това е практически с оглед на пълното развитие на Интернет на бъдещето?

Брюксел, 18 септември 2008 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно творческото онлайн съдържание в единния пазар“**

COM(2007) 836 окончателен

(2009/C 77/16)

На 3 януари 2008 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 на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно творческото онлайн съдържание в единния пазар“*

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 16 юли 2008 г. (докладчик: г-н Retureau).

На 447-ата си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 септември 2008 г. (заседание от 18 септември 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 115 гласа „за“, 1 глас „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

### 1.1 Права на потребителите

1.1.1 ЕИСК смята, че трябва да има висока степен на защита на потребителите. Затова очаква с интерес изготвянето на „Наръчник за потребителите и ползвателите на услуги на информационното общество“.

1.1.2 По преценка на ЕИСК този наръчник трябва да обхване най-малко следните въпроси:

- неутралност на мрежата, за да се разшири възможността за избор на потребителя;
- осигуряване на подходяща защита на личните данни, както и висока степен на сигурност на електронната среда;
- установяване на правила с доброволен характер и означения за надеждност за електронната търговия;

— зачитане на правата на потребителите в цифрова среда и по-конкретно правото на достъп, универсалната услуга, както и защита срещу нелоялните търговски практики;

— установяване на параметри за качество на онлайн услугите;

— предоставяне онлайн на прост европейски формуляр за съобщаване на опити за измама;

— онлайн система за извънсудбно разрешаване на конфликти.

### 1.2 Оперативна съвместимост

1.2.1 ЕИСК подчертава, че оперативната съвместимост е основен икономически фактор. Също така отбелязва, че отворените стандарти са от основно значение за улесняване на оперативната съвместимост и спомагат за укрепване на сигурността и надеждността.

1.2.2 Постоянната липса на оперативна съвместимост ограничава достъпа на европейските граждани до оборудване, услуги и съдържание, принуждава ги да плащат повече и същевременно ги ограничава в избора на оборудване, като ги кара да използват неразрешени начини за връзка, тъй като някои заинтересовани страни се възползват от ненужните технически различия, за да създават монополни пазари.

1.2.3 Комитетът счита, че идеята за евро-съвместими системи за управление на цифровите права (DRM) <sup>(1)</sup> само изглежда добра, тъй като създава повече проблеми, отколкото разрешава и би могла да изключи някои творци от онлайн разпространението. Освен това пазарът на съдържание е световен, както показва определянето на зони, което ограничава свободата на ползвателите.

1.3 Комитетът счита, че повече или по-малко анархичното налагане на такси на всички видове цифрови носители или запаметяващи устройства, които значително се различават в държавите-членки, води до сериозни изкривявания на пазара.

1.4 Наказателните мерки и извънредните процедури, въведени с проектозакона „Olivennes“ във Франция, надхвърлят в значителна степен изискванията на СТО, съдържащи се в споразумението, подписано през 1994 г. в Маракеш. Както посочва в решението си „Pro Musicae“ Съдът на ЕО, при избора на средствата, които да се използват, за да се защитава авторското право, трябва да се спазва принципът на пропорционалност, като трябва да бъде намерен задоволителен баланс между правата и свободите от една страна и съответните интереси от друга.

1.5 По тази причина ЕИСК очаква с интерес препоръката, която Комисията подготвя за творческото онлайн съдържание, за да се произнесе по-конкретно относно прозрачността (етикетиране) и новите форми за определяне и управление на цифровите права в европейски мащаб; насърчаването и подпомагането на новаторски режими за разпространение на творческо онлайн съдържание, както и търсенето на ефективни средства за преустановяване на незаконното копиране с търговска цел и на всяка друга форма на ограбване на творците.

## 2. Предложение на Комисията

2.1 Основните аспекти на съобщението и въпросите на Комисията имат за цел:

- регулиране и хармонизиране на европейския пазар на творческо онлайн съдържание;
- авторското право и европейските сродни права; мултитериториална лицензионна система; по-добра защита на правата, свързани с литературната и художествената собственост;
- европейски оперативни съвместими механизми за DRM в зависимост от носителя и по-специално относно онлайн съдържанието;
- гарантиране на сигурността на комуникацията и финансови правила, борба с пиратството и измамата, с цел укрепване на доверието в цифровата икономика и възможност за развитие на онлайн услуги;

<sup>(1)</sup> Digital Rights Management — управление на цифровите права („политически коректно“ наименование на цифровите или технически устройства за възпрепятстване на копирането).

— без никакво съмнение най-сериозният проблем в бъдеще ще бъде копирането за лично ползване, основен въпрос на многобройни полемики в Европа. По този въпрос законодателството на държавите-членки далеч не е хармонизирано.

2.2 Съгласно работния документ на службите на Комисията от 41 страници, публикуван отделно от Съобщението и само на английски език <sup>(2)</sup>, предвид трансграничния характер на онлайн комуникацията и новите търговски модели, наложени от новите технологии, политиките на Европейския съюз би трябвало да имат за цел насърчаване и бързо разпространение на тези нови модели за онлайн разпространение на съдържанието и знанията. Под „творческо онлайн съдържание“ се разбира съдържанието и услугите като онлайн аудиовизуални медии (филми, телевизия, музика, радио), онлайн игри, онлайн публикации, онлайн образователно съдържание, както и съдържанието, създавано от ползвателите (социални мрежи, блогове и др.).

2.3 Първостепенната цел, вече посочена в документа i2010 <sup>(3)</sup>, е да се създаде единно европейско информационно пространство. Установените проблеми остават, макар че технологическите платформи за разпространение се разгръщат и стават все по-разнообразни.

2.4 Във връзка с проблема за доверието в цифровата икономика, често се повдига въпросът за оперативната съвместимост между материалите, услугите и платформите и някои хора считат, че криминализирането на обмена на файлове „peer to peer“ (P2P) или „Bit Torrent“ и драконовските режими за спазване на правото на интелектуална собственост не създават климат на доверие, още повече, че с бума на съдържание, създавано от ползвателите, което добавя ново измерение към тяхната роля в цифровата икономика, се появяват известен брой произтичащи от него предизвикателства към публичните политики в много области, като например доверието и сигурността.

2.5 Използването на DRM (управление на цифровите права) е сериозно критикувано от организациите на потребителите, които смятат, че така се засягат основни права на потребителите. Те представляват и риск за защитата на данните и не са лесни за управление от ползвателите. Но някои представители на промишлеността ги защитават и твърдят, че проблемите, свързани с оперативната съвместимост, произтичат от производителите на оборудване и от създателите на програмни продукти.

2.6 На световния пазар операторите на националните пазари се сблъскват с езиковото многообразие и с ограниченията на някои пазари, както и с различните национални правила за лицензиране. Доставчиците на интернет подкрепят мултитериториалните лицензи и правила, но други сектори на промишлеността са по-скоро против. Националните лицензи биха позволили по-добро заплащане на авторите, въпреки това значителен брой агенции за придобиване на права действат на територията на няколко страни. Освен това музикалните организации и мобилните оператори искат опростяване на начина на събиране на правата.

<sup>(2)</sup> COM(2007) 836 final, Brussels, 3.1.2008 SEC(2007) 1710 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT.

<sup>(3)</sup> „i2010 — Европейско информационно общество за растеж и трудова заетост“ (COM(2005) 229 окончателен).

2.7 Интернет доставчиците отправят критики и към многото режими за събиране на правата за направата на копие за лични нужди, които стават все по-тежки и сложни, както и към размерите на тези права. Те поставят под съмнение ползата от тези права, когато се използват технологии за DRM.

2.8 Липсата на наличност на съдържание за онлайн разпространение, фрагментацията на пазара и многото видове договори за различна употреба затрудняват бързото онлайн разпространение на творбите и представляват сериозна спънка за развитието на услугите.

2.9 Работният документ на Комисията съдържа резултатите от две допитвания и показва разнообразието на позиции на различните заложили интереси; въпреки това Комисията би желала да направи крачка напред в (спорна) посока към мулти-териториални лицензи и европейско авторско право, всеобща употреба на съвместими DRM в частност, и да се създаде истински европейски пазар, включващ многообразието на културите.

2.10 Целта е европейският пазар на онлайн съдържание (музика, филми, игри и др.) да увеличи четирикратно приходите си от 1,8 милиарда евро през 2005 г. на 8,3 милиарда през 2010 г.

### 3. Бележки

3.1 Комитетът осъзнава напълно факта, че Интернет позволява събирането или разпространението, в цифрова форма, на стоки и услуги по начини, които нарушават правото на нематериална собственост на авторите и на дистрибуторите на творческо онлайн съдържание, както и извършването на посегателства срещу личния живот, или нови видове измами, насочени към предприятия или частни лица.

3.2 Най-разпространяваните по незаконен начин творби са съвременните музикални произведения и, все повече, аудиовизуалните произведения, както и софтуер от различно естество. Явлението придоби много голям размер в периода, в който дистрибуторите не предложиха никакъв търговски модел, отчиташ новите възможности за нарушаване на правото на нематериална собственост. Необходима беше и образователна дейност сред подрастващите за използването на Интернет, за която нито една институция не пое инициатива и която си остава съвсем недостатъчна.

3.3 Първите реакции бяха понякога крайни, а друг път, но по-рядко, меки. Общо взето, дистрибуторите създадоха механизми срещу копирането (т.нар. „DRM“), едновременно с изискването за парични компенсации за притежателите на правата, и изключително възпиращи наказателни мерки, които обаче на практика са неприложими, предвид размера на измамите, с изключение на случаите на многобройни фалшификати, произхождащи главно от Източна Европа и Азия. Няколко лица бяха уличени в нарушение, с цел да послужат като възпиращ пример, без да може да се определи размерът на възпиращ ефект, тъй като липсват независими проучвания и надеждни цифрови данни за размера на загубите, причинени от фалшификатите.

3.4 Все пак, Комитетът изразява известно учудване от предложението на Комисията да се създадат „европейски“ програми за DRM, които да са оперативно съвместими със съдържанието, разпространявано онлайн. Наистина, що се отнася до музиката, милиони произведения са вече достъпни на търговските сайтове без DRM; тенденцията е постепенно DRM да

изчезнат. Дистрибуторските дружества подготвят различни системи за дистрибуция на тази категория съдържание, включително възможността за слушане без запис или специални абонаменти, позволяващи запис на известен брой произведения, безплатно съдържание заедно със „запълнителна“ реклама и др.

3.5 На материалната защита на подвижни носители, дори и на терминали, вече се гледа по-скоро като на пречка за „честното използване“, отколкото като на ефективна защита срещу пиратите; те могат да доведат също и до вертикално интегриране (сайтове, кодиране от притежателя, с по-голяма или по-малка загуба на качество, специализирани възпроизвеждащи устройства (плеъри): система на разпространение на Apple с кодиране във формат AAC и плеъри iPod или iPhone), което представлява антиконкурентна система. Една често срещана защита, особено що се отнася до софтуер или игри, или пък някои онлайн публикации, се основава на цифров „ключ“ за отблокиране на достъпа. Този ключ се изпраща на купувача след като същият плати своята покупка на бройка, или пък абонамента си за определен период от време: тази система е доста ефективна и вече е широко разпространена.

3.6 Комитетът смята, че интегрираните цифрови оперативно съвместими системи за DRM на практика са остарели; без съмнение би било за предпочитане добре да се разгледа развитието в различните сектори на пазара на онлайн съдържанието. Изглежда, че това развитие върви по-скоро в посока, благоприятна за защитата на авторското право и сродните му права въз основа по-конкретно на подходящи кодекси на поведение и реалистични търговски модели<sup>(4)</sup>, а не фиксира, посредством европейска инициатива, преходна ситуация, която бързо се променя.

3.7 Относно авторското право и сродните му права, съществуващите международни споразумения и конвенции представляват правна основа, която по принцип е обща както за държавите-членки, така и при отношенията с трети страни. Но на практика, въпреки правото на Общността, продължават да съществуват различия. Ето защо предложението за „европейско авторско право“ за вътрешния пазар би превърнало защитата в автоматична във всички държави-членки от момента, в който тези права бъдат признати в една от тях, и би гарантирало еднаква защита.

3.8 В епохата на Интернет и на обществото на знанието е необходимо да се намери истински баланс между общия интерес и частните интереси. Авторите и дистрибуторите трябва да получават справедливо възнаграждение. Читателите или слушателите и потребителите трябва да могат разумно да използват за лични цели, при публични представяния или при обучението на различни нива в образователните институции, съдържанието, което са придобили законно.

3.9 Принудени сме да признаем съществуването в различни страни на строго наказателно законодателство, което защитава авторските права и предвижда огромни санкции за частните лица, които не търгуват с тези продукти, докато правата за употреба и копиране за лични нужди са ограничени; от друга страна, полицейските методи, наложени по отношение на доставчиците на Интернет, които могат да се окажат полезни в борбата с тероризма, изглеждат прекомерни и могат да нарушат правото

<sup>(4)</sup> Продажбата на музика чрез интернет на цената на компактдискете в магазините създава несъразмерен приход за дистрибуторите, което не насърчава търсенето на реалистични модели, съобразени с действителната производствена цена и съразмерна търговска печалба.



на личен живот, в една съдебна рамка, която е едностранно благоприятна за дистрибуторите. Възможно е тези законодателни актове да бъдат оспорени пред Европейския съд за правата на човека в Страсбург, който гарантира зачитането на личния живот. От своя страна Съдът в Люксембург призовава за спазване на принципите на пропорционалност и търсене на баланс между намесените различни права (решение „Pro Musicae“).

3.10 Освен това, някои страни, често едни и същи, налагат такса върху всички видове цифрови носители, тъй като ги считат за средство за пиратство, независимо от употребата, за която са предназначени. Въпреки че тази такса често се определя като „такса за лично копие“, на практика тя създава значителни приходи, чието разпределение понякога съвсем не е прозрачно. Този подход приравнява всяко копие за лични нужди или „честно използване“ към нарушение на авторското право и сродните му права и е особено неприемлив за лицата, които честно използват ИКТ, а те представляват голямо болшинство, и за предприятията, които ги използват за цели, различни от копирането на песнички или игри. Най-малкото подобни такси би трябвало да бъдат умерени и пропорционални на действителните разходи за съхранение на цифрови единици (например процент от продажната цена на носителя, разделен на целия му капацитет в гигабайтове, защото са установени значителни изкривявания в цените, в зависимост от носителите).

3.11 Правата на различните страни трябва да се зачитат, но като се спазват действащите директиви и в съответствие с принципа на пропорционалност, както ясно е заявил Съдът на ЕО в решението си „Pro Musicae“<sup>(5)</sup>.

#### 4. Допълнителни бележки на Комитета

4.1 Комитетът споделя мнението, че оперативната съвместимост, която е от основно значение за свободната конкуренция, може да бъде постигната само ако потребителят има възможност

(5) РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав) 29 януари 2008 г.

Дело С-275/06

Искане за преюдициално решение

.... Съдът (голям състав) реши:

Директива 2000/31/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 8 юни 2000 година за някои правни аспекти на услугите на информационното общество, и по-специално на електронната търговия на вътрешния пазар (Директива за електронната търговия), Директива 2001/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2001 г. относно хармонизирането на някои аспекти на авторското право и сродните му права в информационното общество, Директива 2004/48/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. относно упражняването на права върху интелектуалната собственост и Директива 2002/58/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 юли 2002 г. относно обработката на лични данни и защита на правото на неприкосновеност на личния живот в сектора на електронните комуникации (Директива за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации) не задължават държавите-членки в хипотеза като тази в главното производство да предвидят задължение за съобщаване на личните данни, за да осигурят ефективна защита на авторското право в рамките на гражданско производство. При все това общностното право изисква при транспониране на тези директиви посочените държави да следят за тълкуване на последните, което позволява да се осигури подходящо равновесие между различните основни права, защитени от общностния правен ред. На следващо място, при въвеждане на мерките за транспониране на посочените директиви органите и юрисдикциите на държавите-членки трябва не само да тълкуват националното си право в съответствие с тези директиви, но и да не се основават на тълкуване на последните, което противоречи на посочените основни права или на другите общи принципи на общностното право като принципа на пропорционалност.<sup>4</sup>

да използва устройство по свой избор, за да прочете съдържанието. Единственото решение за това е произведенията да бъдат кодирани по отворени стандарти, достъпни за всички. Обаче по дефиниция всички системи DRM забраняват прочитането на произведението от всяко техническо устройство или софтуер, за които няма изрично разрешение от издателя на DRM. По дефиниция DRM се опират на тайната на затворения формат, чиито технически спецификации не са обществено достъпни. Следователно системите, които нямат разрешение и не са сертифицирани от издателя на DRM, са изключени от каквато и да било конкуренция. До този момент не съществуват DRM, основаващи се на отворени стандарти. Това решение би предполагало създаването на сложни системи от кръстосани лицензи и някои автори биха били изключени от пазара, например поради факта, че не използват DRM. Цял един сектор от създаването на цифрово съдържание, включващ научните институти и научноизследователски центрове, университетите, свободния софтуер, съдържанието, създадено с алтернативни лицензи, би могъл да бъде изключен от пазара, който ще приема само търговско съдържание, нещо което изглежда несъвместимо с информационното общество на знанията, начело на което иска да застане Европа.

4.2 Нито една от тези хипотези не е задоволителна, например за внос на произведения и съдържание от трети страни в Европа и за износ от нашия континент. Ето защо европейският или европейските софтуерни програми за DRM би трябвало също така да бъдат съвместими с тези на външните пазари, които често са много по-активни в аудиовизуалната област. DRM представлява отворена врата за антиконкурентни практики и опити за вертикално интегриране в мултимедийния сектор. Добра илюстрация на проблема е случаят с iTunes на Apple, който използва собствени програми за DRM и система за кодиране, задължаващи на практика да се използва плеър от вида iPod или iPhone.

4.3 Когато се разкрива единствено API (приложно-програмен интерфейс) на софтуерната програма за DRM, а не цялата изходна програма, което би било силно изкушение за някои доставчици, винаги ще съществува рискът от липса на реална оперативна съвместимост.

4.4 Пиратите много бързо успяват да заобиколят или възпроизведат всяка система за защита; до такава степен, че доставчиците на съдържание вече нямат доверие в DRM и търсят нови търговски модели на разпространение като договорен абонамент, безплатно слушане, но сваляне на произведението срещу заплащане, включване на реклами и т.н. Трябва по-скоро да се вярва на пазара, отколкото да се създават набързо неясни закони, какъвто е случаят във Франция, където законите следват един след друг, което води до противоречива съдебна практика. Натискът на лобитата на „големите“ (пет световни водещи компании доминират в музикалната индустрия, а шест или седем — в аудиовизуалния сектор) досега беше определящ за това някои страни да се откажат от правото на копие за лични цели и да криминализират обмена на файлове между частни лица. Последният френски проектозакон затъва в този коловоз без изход от прекалена рестрикция.

4.5 Както Комитетът вече е подчертавал в предходните си становища, наказателното право би трябвало да се прилага само спрямо фалшификациите с цел търговия (производство и разпространение, понякога с участието на мафии); в някои държави-членки е много лесно да се слобиеш, включително на открити

пазари, с фалшификати на софтуери или на музикални и аудиовизуални записи; в Европа съществува производство на фалшификати, но основните количества копия идват от Азия. Именно тези масови фалшификации с търговска цел би трябвало да бъдат приоритетно санкционирани, както и да се развива полицейско и съдебно сътрудничество за разбиване на международните престъпни мрежи.

4.6 Що се отнася до обмена, най-вече между подрастващите, приоритетно внимание трябва да бъде отделено на необходимостта от това авторите и продуцентите да получават справедливо заплащане за труда си (най-вече авторите, които често получават минимална част от приходите), както и на гражданското възпитание.

4.7 Всички тези масови обмени на файлове не включват непременно файлове, защитени от права, свързани с нематериална собственост, за която се заплаща. Може да става въпрос за обмен на файлове и безплатно публикуване на материали с разнообразно съдържание (резултат от опити и научна работа, произведения с нерестриктивни лицензи по отношение на копирането или разпространението).

4.8 При все това, съгласно проектозакона, който се обсъжда във Франция, цялата мрежа трябва да бъде обект на наблюдение и да съхранява дълго време личните данни на ползвателите на интернет, до които би трябвало да имат достъп представителите на „големите“, но всъщност ако бъде въведена подобна система, достъп до тези данни би трябвало да имат само публичните власти, разполагащи със съдебно разрешително.

4.9 В „договорите“, изготвени от доставчиците на съдържание, правото на копие за лични нужди се превръща в изключение, подложено на силни ограничения, описано по труден за разбиране начин, в противоречие с разпространената практика да се купува импулсивно или под влияние на модните тенденции.

4.10 Ако авторите и професионалните разпространители са на практика единствените, които се ползват от тази прекомерна защита на закона, индивидуалните производители на съдържание или все още непознатите на широката публика артисти, то ползвателите на алтернативни лицензи (GPL, LGPL, creative commons и др. — съществуват около петдесет разновидности) не са обект на никаква специална защита, въпреки че тези лицензи попадат в обхвата на закона за авторското право и не са непременно безплатни; те ще трябва предварително да се обърнат към съдия, за да подадат жалба за фалшифициране, което поставя в крайно неравностойно положение пред закона големите транснационални компании за разпространение и малките предприятия или частни лица.

4.11 Всъщност Комитетът счита, че основната грижа на законодателството трябва да бъде защитата на добросъвестните потребители, както и справедливото възнаграждение на авторите за положения от тях труд.

4.12 Рестриктивните разпоредби по отношение на използването на законно придобит лиценз и достъпът на представителите на „големите“ компании до личните данни противоречат на преследваните цели, защото фалшификаторите с „търговски цели“ ще съумеят да преодолеят всякакви технически пречки и да прикрият следите си в мрежата и по този начин контролът ще обхване само законния или незаконния обмен на данни между интернет потребители без търговска цел, въпреки че много

от тези обмени са незаконни и срещу тях трябва да се води борба със средства, съобразени с масовия им характер. Няколкото присъди „за назидание“ и направената им публичност за „обезсъщаване“ на някои интернет потребители не са достатъчни за решаване на проблема, защото вероятността от разкриване е минимална от статистическа гледна точка и няма да разтревожи, например, подрастващите, които не осъзнават вредите, които нанасят на предпочитаните от тях автори.

4.13 Съхраняването за дълъг срок на личните данни на всички интернет ползватели от интернет доставчиците представлява само по себе си сериозно вмешателство в личния живот на интернет потребителите; абсолютно необходимо ли е то за зачитането на авторското право и сродните му права и не е ли несъразмерно спрямо целта, която трябва да се постигне? Толкова абсолютни ли са тези права, че да налагат постоянно посегателство върху личния живот на всички интернет ползватели?

4.14 Тези данни могат евентуално да послужат в борбата срещу тероризма, но при всяко положение интернет потребителите трябва да разполагат със законови гаранции за поверителността на техните интернет връзки, които гаранции, при наличието на преимуществен общ интерес, могат обаче да бъдат отменени от публичен орган, разполагащ с редовна заповед и за определена, ясно ограничена цел, описана в съдебната заповед.

4.15 Някои форми на използване на данните могат да бъдат разрешени по принцип, с познавателна и аналитична цел, при определени условия, по-специално запазване на анонимността на притежателя им. В замяна на това би трябвало да се забранят кръстосаните препратки към поименни файлове, събирането на поименни данни за целите на „профилирането“ за постигане на рекламна ефективност и тяхното съхраняване и кръстосани препратки със списък от ключови думи, използвани в търсачките и други влезли в употреба практики, в полза на „големите“ компании и други големи предприятия, тъй като подобни практики са посегателство срещу личния живот на гражданите.

4.16 В много страни се събират такси върху всички носители на информация, фиксирани или мобилни, изключително в полза на носителите на права (най-вече за аудиовизуално съдържание), включително върху носители, които не са предназначени за такава употреба; тази система възприема всеки ползвател на цифров носител като потенциален пират. Някои категории ползватели би трябвало да бъдат освободени от плащане на такси, по-конкретно предприятията. В замяна на това доставчиците на високоскоростен достъп, които са развили мрежите си отчасти въз основа на евентуалното им незаконно използване, биха могли да бъдат таксувани с много ниска ставка, но обвързана с интензивността на трафика между частни лица, за да подпомогнат организациите за събиране на авторски права и да допринесат за насърчаване на ново съдържание, но държавите не би трябвало да отклоняват в своя полза всички или част от таксите, извън разходите за събиране и преразпределение.

4.17 Трябва да се следват примерите за управление на права, предлагани от скандинавските страни, в частност Швеция, а не постоянно сменящите се френски закони и проекти, които са небалансирани и неубедителни по отношение на подкрепата, която оказват на младите творци на съдържание и на малките и средни предприятия.

4.18 След изтичането на разумен срок, в който да бъдат гарантирани изключителни права, щафетата би могла да се поеме от глобална система, както е в Швеция.

4.19 Още при разглеждането на проектодирективата за защита на „правата на интелектуална собственост“ (ИС-ЛХС: индустриална собственост, литературна и художествена собственост, както и други сродни или *ad hoc* признати и защитавани в ЕС права) Комитетът призоваваше за твърд, но премерен подход в борбата срещу фалшифицирането с търговска цел.

4.20 От своя страна в Споразумението за свързаните с търговията аспекти на правата на интелектуална собственост СТО предупреждава за евентуални злоупотреби от страна на носителите на права, които биха могли да ограничат конкуренцията или да не се съобразяват с общия интерес.

4.21 „Цели: защитата и зачитането на правата на интелектуална собственост трябва да допринасят за насърчаване на технологичните иновации, за трансфера и разпространението на технологии, за взаимната полза за тези, които произвеждат, и за тези, които използват техническите познания, и за социалното и

икономическо благосъстояние, както и да гарантират равновесие между права и задължения“.

4.22 „Принципи: ... 2. Може да се окаже необходимо приемането на подходящи мерки, в съответствие с разпоредбите на настоящото споразумение, за да се избегне злоупотребата с права на интелектуална собственост от носителите на права или прибягването до практики, които ограничават неразумно търговията или вредят на международния трансфер на технологии“.

4.23 Предходните бележки на Комитета в неговото становище от 29 октомври 2003 г. <sup>(6)</sup> относно „Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета относно мерките и процедурите за гарантиране на зачитането на правото на интелектуална собственост“ са в съответствие с целите на споразумението ТРИПС (член 7) и неговите принципи (член 8, параграф 2), които би трябвало да фигурират сред съображенията на директивата, защото евентуалните санкции не могат да бъдат напълно откъснати от материалното право, нито да се подценяват евентуалните злоупотреби с права от страна на носителите на ИС-ЛХС права <sup>(7)</sup>.

Брюксел, 18 септември 2008 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(6)</sup> ОВ С 32, 5.2.2004 г., стр. 15.

<sup>(7)</sup> Трета част от „Споразумението ТРИПС“, което съставлява Приложение 1В от споразумението за създаване на Световната търговска организация (СТО), подписано в Маракеш на 15 април 1994 г. и одобрено с Решение 94/800/ЕО на Съвета от 22 декември 1994 г. относно сключването от името на Европейската общност, що се отнася до въпросите от нейната компетентност, на споразуменията, постигнати на Уругвайския кръг на многостранните преговори (1986-1994 г.) (ОВ L 336 от 23.12.1994 г., стр. 1), се нарича „Прилагане на правата на интелектуална собственост“. В тази част е член 41, параграф 1, който постановява: „Страните членки осигуряват процедурите по прилагане, както са определени в настоящата част, да бъдат предвидени в тяхното законодателство така, че да позволява ефективни действия срещу всяко нарушение на правата върху интелектуалната собственост в рамките на това споразумение, включително и експедитивна защита на правата за предотвратяване на нарушенията и защита чрез превантивни средства за по-нататъшни нарушения. Тези процедури се прилагат по такъв начин, че да се избегне създаването на пречки пред законната търговия и да се осигурят защитни мерки срещу злоупотребата с тях.“

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2005/35/ЕО относно замърсяване от кораби и налагане на санкции при нарушения“**

COM(2008) 134 окончателен — 2008/0055 (COD)

(2009/C 77/17)

На 4 април 2008 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

„Замърсяване от кораби и налагане на санкции при нарушения“

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, при своето становище на 16 юли 2008 г. (докладчик: г-н Retureau).

На 447-ата си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 септември 2008 г. (заседание от 17 септември 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище единодушно.

## 1. Предложения на Комисията

1.1 От Комитета се иска становище относно промените, които Комисията предлага да бъдат внесени в Директивата от 2005 г. относно борбата срещу замърсяването от кораби, за да бъде спазена съдебната практика на Съда на Европейските общности по отношение на престъпленията, свързани с околната среда, що се отнася до съответните правомощия на институциите на Общността, ефективността на общностното законодателство и предимството на Договора за създаване на Европейската общност (ДЕО) над Договора за Европейски съюз по отношение на определените в Договорите общностни политики и цели.

## 2. Общи бележки

2.1 Комитетът отново отбелязва, че в областта на наказателното право Общността по принцип не разполага с никакви правомощия, предоставени ѝ от Договорите.

2.2 Въпреки това, Комисията трябва да се погрижи за ефективността на общностното право, за което тя има право на инициатива, с цел успешното провеждане на залегналите в ДЕО политики, които са от нейната област на компетентност; за тази цел в законодателните си инициативи тя може да предложи правителствата да предвидят в националното си право съразмерни, ефикасни и възпиращи санкции, включително от наказателен характер, по отношение на физически и юридически лица, когато тези лица извършват правонарушения спрямо околната среда, умишлено или поради груба небрежност, пряко или като съучастници, или ако подбуждат към такива правонарушения, които оправдават прилагането на споменатите наказателни санкции.

2.3 В предходното си становище <sup>(1)</sup> Комитетът разкритикува крайните позиции на Комисията за обхвата на правомощията на Общността в областта на наказателните санкции и се обявява за по-умерена интерпретация, която в крайна сметка се оказва в пълно съответствие със съдебната практика на Съда на

Европейските общности <sup>(2)</sup>; от 2000 г. досега беше загубено много време в един междуинституционален конфликт, който е вече ясно разрешен, и това ще даде по-добри възможности за спазване на екологичните разпоредби в бъдеще.

2.4 Проявяваният понякога страх, че бъдещото изменение на Договорите би довело до нови промени в правомощията, а следователно и в законодателството, което по този начин би довело до намаляване на неговата стабилност и сигурност, изглежда неоправдан, както при сегашната институционална реалност, така и ако Договорът от Лисабон беше влязъл в сила. Във всички случаи, държавите-членки не изглеждат склонни да се разделят със своите правомощия в сферата на наказателното право, които се считат за суверенни и за част от основните държавни правомощия. Дори едно напълно мислимо нерадикално развитие на съответните правомощия на законодателните институции само по себе си не би било основание за фундаментално изменение на правото.

2.5 Освен това, по внесеното в Съда дело C-308/2006 относно законосъобразността на Директива 2005/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 септември 2005 г. с оглед на международното публично право, Съдът обявява, че не е компетентен да се произнесе, като по този начин прекрати спора; в действителност дори пред други международни юрисдикции случаят не би могъл да бъде разглеждан поради правни и политически причини, които надхвърлят рамките на това становище, но дори ако една юрисдикция приеме да изрази консултативно становище по проект за правен акт на Общността, това не е достатъчно, за да се отправи предизвикателство към общностния законодател, който поради предимството на своето право спрямо националното и международното е в силна позиция и освен това не е субект на международното право.

2.6 Ето защо в предложението относно замърсяването от кораби, в пълно съответствие със съдебната практика на Общността, за ограничен брой сериозни случаи държавите-членки се призовават да налагат наказателни санкции, да предвидят и въведат в своето наказателно законодателство

<sup>(1)</sup> ОВ С 220, 16.9.2003 г., стр. 72.

<sup>(2)</sup> Вж. решение на Съда от 23 октомври 2007 г. по дело № C-440/05 „Комисия на Европейските общности, подкрепена от Европейския парламент, срещу Съвета на Европейския съюз“.

съразмерни, ефикасни и възпиращи наказателни санкции по отношение на тези правонарушения, за да се води борба срещу тези ясно определени в правото на Общността нарушения.

2.7 Без да налага хармонизиране на приложимото наказателно право, тъй като държавите-членки само се призовават да установят и налагат наказателни санкции при нарушения, определени от общностния законодател, съдебната практика на Съда на Европейските общности все пак позволява да се въведат задължения за държавите-членки в сферата на наказателното

право, което е по-ефективен начин за засилване на европейските разпоредби и тяхното спазване, когато те се отнасят за важни въпроси.

2.8 Ето защо Комитетът приветства и подкрепя предложението за изменение на директивата от 2005 г. и счита, че новите инструменти за идентифициране и проследяване на корабите, които ще бъдат въведени постепенно, ще позволят да се гарантира пълното ѝ спазване, като незаконните практики се санкционират ефикасно и системно.

Брюксел, 17 септември 2008 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 подпомагане на трансграничния контрол върху безопасността по пътищата“**

COM(2008) 151 окончателен — 2008/0062 (COD)

(2009/C 77/18)

На 13 май 2008 г. Съветът реши, в съответствие с член 71, параграф 1, буква в) от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за подпомагане на трансграничния контрол върху безопасността по пътищата“*

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 16 юли 2008 г. (докладчик: г-н Simons).

На 447-та си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 септември 2008 г. (заседание от 17 септември 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с единодушие.

## 1. Заключение

1.1 В разглежданото предложение за директива Комисията формулира препоръки за по-ефективен и енергичен контрол и санкциониране на нарушенията на правилата за движение, извършени в една държава-членка с моторно превозно средство, регистрирано в друга държава-членка.

1.2 Тя представя това предложение, за да може да осъществи целта, която си постави през 2001 г., а именно да намали наполовина броя на загиналите по пътищата през периода 2001-2010 г.

1.3 Тази цел няма да може да бъде осъществена, ако не се предприемат допълнителни мерки. Текстът — предмет на настоящото становище, представлява част от този процес и е насочен към третирането на нарушенията на правилата за движение, извършени в една държава-членка с моторно превозно средство, регистрирано в друга държава-членка.

1.4 Комитетът счита, че проектодирективата предлага ефективен механизъм за адекватен подход към тези нарушения на

правилата за движение, извършени в държава-членка с моторно превозно средство, регистрирано в друга държава-членка. Следователно, подобно действие трябва да бъде съпроводено от оперативен и ефикасен контрол и санкции и затова Комитетът още отсега отправя настойчиво искане към Съвета да внесе подобрения по този въпрос.

1.5 Комитетът отбелязва, че за постигане на по-силен ефект от директивата е уместно да се разшири списъкът на нарушенията, който Комисията представя в предложението си, като се включат всички нарушения, свързани с безопасността по пътищата.

1.6 С оглед на постигането на по-добра ефикасност и ефективност Комитетът счита, че за целите на обмена на информация би било уместно да се използва вече съществуваща електронна мрежа; в случая би могло да се помисли за системата Eucaris, тъй като това ще означава ниски разходи. По този въпрос Комитетът съветва Комисията да направи или да възложи проучване за осъществимост, за да се установи дали е възможно да се развият съществуващите механизми, като в тях се включи предвиденият обмен на данни.

1.7 Що се отнася до санкционирането на нарушенията, Комитетът предлага също да се обмисли вземането под внимание на други възможности, като например свидетелство за управление на МПС с контролни точки, конфискуване на моторното превозно средство или временно отнемане на свидетелството за управление на МПС, санкции, които могат да бъдат налагани на нарушителя заедно с глобите или отделно от тях.

1.8 Комитетът счита, че в интерес на ефективни действия в предложението за директива основателно се предвижда всяка държава-членка да определи централен орган, който да отговаря за прилагането на съдържащите се в проекта за директива мерки.

1.9 Комитетът не вижда добавена стойност в образаца за стандартен формуляр за уведомление за нарушение, предложен от Комисията. Според него най-важното в случая е не формата, която му се придава, а съдържанието. Ето защо според ЕИСК Комисията би трябвало да се ограничи до предоставяне на изчерпателно описание на данните, необходими за целите на директивата.

1.10 Комитетът може да одобри процедурата на комитология, която Комисията предлага за изпълнение на предложените мерки.

## 2. Въведение

2.1.1 В своята Бяла книга от 2001 г. относно европейската транспортна политика ЕС си постави за цел до 2010 г. да намали наполовина броя на загиналите по пътищата. В конкретно изражение това означава този брой, който през 2001 г. възлиза на 54 000 загинали в ЕС-27, да бъде намален на 27 000 жертви годишно през 2010 г.

2.1.2 От 2001 г. до 2007 г. броят на жертвите в пътнотранспортни произшествия е намалял с 20 %, но с оглед постигането на целта за намаляване наполовина на смъртните случаи по пътищата до 2010 г. този процент би трябвало да бъде 37 %. Следователно е необходимо усилията да се удвоят.

### 2.2 Предложение на Комисията

2.2.1 За изготвянето на разглежданото предложение за директива Комисията организира публична информационна сесия; освен това беше проведена среща с представители на заинтересованите страни. Текстът на документа предмет на настоящото становище е изготвен въз основа именно на тези срещи.

2.2.2 Комисията счита, че представеното предложение за директива предлага ефективен механизъм за да се постигне все пак поставената цел и да се гарантира равнопоставеното третиране на всички граждани на ЕС.

2.2.3 Директивата цели да подобри санкционирането на нарушенията на правилата за движение, извършени в една държава-членка, с моторно превозно средство, регистрирано в друга държава-членка.

2.2.4 Понастоящем нарушенията на правилата за движение, извършени с моторно превозно средство, регистрирано в друга държава-членка, често остават ненаказани. Например, известно е, че делът на чуждестранните водачи, извършили нарушения на ограничението на скоростта, варира от 2,5 % до 30 %.

2.2.5 Според наличните данни превишената скорост е причина за 30 % от смъртните случаи по пътищата, следователно

насочването на усилията в тази посока би допринесло значително за намаляване на броя на жертвите.

2.2.6 Другите нарушения, посочени в предложението, също оказват силно въздействие, независимо дали става дума за управление на МПС под въздействие на алкохол (25 %), неизползване на обезопасителни колани (17 %) или преминаване на червена светлина (4 %).

2.2.7 Комисията няма за цел хармонизиране на правилата за движение по пътищата, нито на санкциите за пътнотранспортни нарушения, тъй като тези въпроси остават от компетентията на държавите-членки. Тя предвижда единствено мерки от административен характер за създаване на ефективна и работеща система за налагане на трансграничен контрол върху основните пътнотранспортни нарушения, която да позволи постигането на целта за намаляване до 2010 г. наполовина на броя на жертвите, загинали в пътнотранспортни произшествия.

## 3. Общи бележки

3.1 В своето становище от 11 декември 2003 г. относно съобщението на Комисията, озаглавено „Европейска програма за действие за безопасност по пътищата: да намалим наполовина броя на жертвите на пътнотранспортните произшествия в Европейския съюз до 2010 г.: споделена отговорност“ Комитетът вече изрази известни съмнения относно — твърде амбициозните по негово мнение — цели, които Комисията си беше поставила. Понастоящем е ясно, че осъществяването им изисква предприемането на допълнителни мерки.

3.2 Поради това Комитетът счита, че един европейски подход за трансграничен контрол върху пътнотранспортните нарушения очевидно съдържа добавена стойност. Той споделя възгледите на Комисията, че трябва да бъде направено всичко за постигане на определената и приета през 2001 г. цел, а именно до 2010 г. да се намали наполовина броят на загиналите в пътнотранспортни произшествия, и е на мнение, че представеният от Комисията проект за директива представлява ефективно и работещо средство в тази посока, но тя трябва да бъде съпроводена от оперативен и ефикасен контрол и санкции. Ето защо Комитетът още отсега отправя настойчиво искане към Съвета и държавите-членки да предприемат незабавни подобрения по отношение на контрола и санкциите, в съответствие с техните правомощия и конкретната ситуация.

3.3 Подходът, изложен от Комисията, изглежда прост. Посредством система за обмен на данни, подробностите на която следва да се уточнят, всяка държава-членка ще бъде в състояние да уведомява водачите на превозни средства — граждани на друга държава от Европейския съюз, за нарушенията, които са извършили на територията ѝ. Не е съвсем ясно какъв тип мрежа и механизъм предвижда Комисията.

3.4 В член 4 на проектодирективата Комисията отбелязва, че обменът на данни трябва да се извършва бързо, посредством европейска електронна мрежа, която трябва да бъде създадена в срок от дванадесет месеца. В друга част от съобщението се твърди, че ще бъде използвана вече съществуваща в ЕС информационна система, като така избраният подход ще ограничи разходите за операцията. Комисията обаче не отбелязва коя система ще бъде използвана за обмена на данни. Също като Комисията, Комитетът е на мнение, че за да се спестят време и средства, най-доброто решение е да се предпочете вече съществуваща информационна система на Европейския съюз.

3.5 По-конкретно Комитетът има предвид подход от типа на този, използван в рамките на решението на Съвета относно засилването на трансграничното сътрудничество в борбата с тероризма и трансграничната престъпност, който прибягва до технологията Eucaris. Понастоящем този механизъм се използва от осемнадесет държави-членки на Европейския съюз и ще се използва от всички двадесет и седем държави-членки след влизането в сила на горепосоченото решение. В сравнение с други мрежови структури, свързаните с него разходи са напълно умерени.

3.6 Комитетът препоръчва на Комисията да бъде направено проучване за осъществимост на всички съществуващи системи, сред които и технологията Eucaris, за да се установи дали е възможно да се разширят съществуващите механизми, като в тях се включи предвиденият обмен на данни.

3.7 Според Комитета предложението на Комисията би трябвало да се ограничи до определянето на разпоредби, уреждащи правната основа на обмена на данни относно регистрацията на моторните превозни средства и даващи възможност да се направи правилен избор, а държавите-членки би трябвало да могат сами да определят процедурата по налагане на санкции. При този начин на действие се зачита принципът на субсидиарност.

3.8 Комитетът смята за много важно да подчертае, че ефективността на санкциите ще се увеличи, ако бъдат постигнати споразумения, чието изпълнение и контрол се извършват хармонизирано във всички държави-членки на цялата територия на Европейския съюз, например като се уеднаквят максималната разрешена скорост, максималното разрешено съдържание на алкохол в кръвта, политиката за налагане на санкции и т.н. Ето защо би било целесъобразно Съветът най-после да постигне резултати в тази област.

#### 4. Специфични бележки

4.1 Като се има предвид, че поставената цел е до 2010 г. броят на загиналите в пътнотранспортни произшествия да се намали наполовина в сравнение с 2001 г. и че междувременно в края на 2007 г. беше констатирано, че тази цел не би могла да бъде постигната, ако не се вземат допълнителни мерки, Комитетът е на мнение, че трансграничното сътрудничество, предложено от Комисията в следните четири области:

- движение с превишена скорост,
- шофиране в нетрезво състояние,
- неизползване на обезопасителен колан, и

— преминаване на червена светлина,

представлява стъпка в правилната посока, тъй като според представените от Комисията данни, инициативата ще намали броя на загиналите при пътнотранспортни произшествия с 200-250 души на година.

4.2 Комитетът е на мнение, че към член 1 на проектодирективата Комисията следва да добави и други трансгранични нарушения, като телефонни обаждания без използване на устройството „свободни ръце“, агресивно поведение на волана, неспазване на забрана за изпреварване, движение срещу забранителен знак или шофиране под въздействието на наркотични средства. Както той вече отбеляза в становището си относно съобщението на Комисията „Европейска програма за действие за безопасност по пътищата: да намалим наполовина броя на жертвите на пътнотранспортните произшествия в Европейския съюз до 2010 г.: споделена отговорност“, наложително е да бъдат опитани всички възможни средства за постигане на поставената цел.

4.3 Що се отнася до санкционирането на нарушенията, Комитетът предлага също да се обмисли вземането под внимание на други възможности като например свидетелство за управление на МПС с контролни точки, конфискуване на моторното превозно средство или временно отнемане на свидетелството за управление на МПС, санкции, които могат да бъдат налагани на нарушителя заедно с глобите или отделно от тях.

4.4 Комитетът счита, че може да подкрепи предложението на Комисията, предвидено в член 6 на проектодирективата, а именно всяка държава-членка да определи централен орган, който да координира прилагането на директивата.

4.5 Комитетът отбелязва, че от гледна точка на субсидиарността не е желателно Комисията да налага образец на формуляра за уведомяване, както се предвижда в член 5 на проектодирективата. Всъщност вниманието трябва да бъде насочено не толкова към формата, колкото към съдържанието. Според Комитета Комисията следва да се ограничи до подробното описание на изискваните данни.

4.6 В член 8 от предложението за директива Комисията предлага да бъде подпомагана от комитет за безопасност по пътищата, що се отнася до изпълнението на директивата. Комитетът може да одобри така предложената процедура на комитология.

Брюксел, 17 септември 2008 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Международни преговори относно изменението на климата“**

(2009/C 77/19)

На 16 и 17 януари 2008 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, да изготви становище по собствена инициатива относно

„Международни преговори относно изменението на климата“.

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“ (Обсерватория за устойчиво развитие), на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 2 септември 2008 г. (докладчик: г-н Osborn).

На 447-та си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 септември 2008 г. (заседание от 17 септември), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 130 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

**1. Обобщение и препоръки**

1.1 Изменението на климата е едно от най-големите глобални предизвикателства на 21-ви век. За да се избегнат катастрофалните изменения, глобалният обем на емисиите на парникови газове трябва да бъде намален значително, а този на развитите страни да бъде намален до средата на века с 60 до 80 % спрямо нивата от 1990 г.

1.2 Международните преговори относно изменението на климата, започнати в Бали през декември 2007 г., са от ключово значение, тъй като те ще имат решаващо влияние върху обхвата на действията, които трябва да бъдат предприети в световен мащаб до 2020 г. Извънредно важно е тези преговори да бъдат доведени до успешен край в Копенхаген през 2009 г.

1.3 ЕС се е ангажирал с обвързващата цел за намаляване до 2020 г. на емисиите на парникови газове с 20 % спрямо нивата от 1990 г. и предложи в рамките на преговорите да реализира по-голямо намаление от 30 % спрямо нивата от 1990 г. в случай, че други страни поемат подобни ангажименти. По-късно, в енергийния пакет от 23 януари 2008 г. Комисията представи предложенията относно начините за постигането на целите за намаляване с 20-30 %.

1.4 Комитетът категорично подкрепя инициативата, която ЕС пое по време на преговорите и особено едностранния му ангажимент за постигане на целта за намаление на емисиите с 20 % до 2020 г., за да може да напреднат преговорите.

1.5 Ние считаме обаче, че предизвикателството на изменението на климата е толкова сериозно, че следва да се положат всички усилия за да се постигне напредък. ЕС следва да се стреми към целта за намаление с 30 % на емисиите до 2020 г., което да бъде предложено при определени условия, като по време на преговорите ние следва да се стремим да осигурим подобни ангажименти от страна на другите развити страни, както и значителни ангажименти от страна на нововъзникващите икономики, чийто емисии нарастват бързо.

1.6 За да засили влиянието си върху преговорите, ЕС трябва да е в състояние да покаже своята надеждност, като изпълни своите ангажименти. До края на 2008 г. следва категорично да се въведе пакет от мерки за реализиране на целта за намаление на емисиите с 20 %.

1.7 Считаме, че за да се постигне целта за намаление на емисиите с 30 % до 2020 г., която смятаме за реалната цел, вероятно ще е необходим допълнителен набор от мерки на европейско и национално ниво. Ние призоваваме колкото се може по-скоро да се предприемат стъпки за създаване на втори пакет от мерки, които биха могли да доведат до намаление на емисиите с 30 %.

1.8 Очакваме с интерес предстоящите предложения на Комисията относно адаптирането към изменението на климата и препоръчваме те да бъдат допълнени от национални стратегии за адаптиране на всяка от държавите-членки.

1.9 Препоръчваме разработването на нови инициативи за подкрепа на изграждането на капацитет и трансфера на технологии в областта на смекчаване на изменението на климата и адаптирането към него.

1.10 Намирането на подходящ отговор на изменението на климата ще изисква значителни промени в световната икономика и потока на инвестиции. Препоръчваме да се направи допълнителен анализ на мащаба на необходимите ресурси и на подходящите публични и частни инструменти, нужни за управлението на тези потоци. Ние считаме, че изискваната степен на усилията и лидерството е сравнима с онази, свързана със създаването на плана „Маршал“ за възстановяване на Европа след Втората световна война. Във връзка с това ЕС следва да бъде основен инициатор на необходимия план.

1.11 Ще бъдат необходими специални фондове за подпомагане на мерки за смекчаване на изменението на климата и адаптиране към него в развиващите се страни. Разширяването на Механизма за чисто развитие е един от източниците за финансиране, но критериите и прилагането му трябва да станат по-строги. Европа би могла да предостави някои от необходимите допълнителни ресурси от средствата, получени от продажбата на търг на разрешителни за търговия с емисии на въглероден двуокис.

1.12 Необходими са действия от страна на всички видове публични институции, както и от страна на потребителите и широката общественост.



1.13 Самият ЕС може да играе решаваща роля при насочването и осъществяването на тази голяма промяна. Призоваваме всички институции на ЕС да изиграят докрай своята роля при изпълнение на целите на ЕС в областта на изменението на климата. Комитетът ще направи всичко възможно за мобилизиране на подкрепата на гражданското общество в това голямо съвместно начинание.

1.14 Параметрите на едно световно споразумение, което следва да се постигне по време на международните преговори през следващите 18 месеца, трябва да бъдат установени колкото се може по-скоро, така че политическите усилия да се концентрират върху информирането за това предизвикателство и изграждането в световен план на подкрепа, доверие и ангажираност от всички части на обществото за значителните промени, които трябва да бъдат извършени. Това не е споразумение, което може да се постигне при закрити врата — трябва да участват всички части на обществото. Трябва да се докаже, че мерките за намаляване на въздействието на изменението на климата са реалистични, обосновани от икономическа и социална гледна точка и осъществими в рамките на предложения график.

## 2. Контекст

2.1 Изменението на климата е едно от най-големите глобални предизвикателства на 21-ви век. В четвъртия доклад за оценка (ДО) на Междуправителствената експертна група по изменението на климата (МЕГИК), публикуван през 2007 г. бяха документирани промените, които вече са настъпили в резултат от значителното увеличение на причинените от човека емисии на парникови газове през последните два века и се прогнозира тревожни по-нататъшни промени, ако не се предприемат спешни действия за ограничаване на световните емисии през следващите няколко години. МЕГИК препоръчва световната цел да бъде поддържане на средните световни температури на равнище, което да не превишава с повече от 2 °C средните равнища от прединдустриалната епоха, за да се избегнат катастрофалните изменения. За да се постигне тази цел, глобалният обем на емисиите на парникови газове трябва да бъде намален значително, а този на развитите страни да бъде намален до средата на века с 60 до 80 % спрямо нивата от 1990 г.

2.2 През последните 20 години международната общност полага усилия за постигане на споразумение за колективни действия за ограничаване на емисиите на парникови газове. Рамковата конвенция на Организацията на обединените нации за изменението на климата, която беше приета през 1992 г. в Рио и по-късно бе подсилена от Протокола от Киото от 1997 г., с който подписалите го държави се задължават да предприемат конкретни усилия за намаляване на емисиите до 2012 г. Като цяло обаче се признава, че тези споразумения и действия са само начало и че в следващите години ще бъдат необходими много по-засилени и цялостни действия, за да се постигне целта за намаляване на емисиите до средата на века. Ето защо международните преговори относно изменението на климата, започнати в Бали през декември 2007 г., са от ключово значение, тъй като те ще имат решаващо влияние върху обхвата на действията, които трябва да бъдат предприети в световен мащаб до 2020 г. Извънредно важно е тези преговори да бъдат доведени до успешен край в Копенхаген през 2009 г.

2.3 **Цели за 2020 г.** Пътната карта от Бали се позовава на част от четвъртия Доклад за оценка на МЕГИК, в който се

посочва, че за да се постигне дългосрочната цел за ограничаване на глобалното затопляне до 2 °C в сравнение с равнищата от прединдустриалната епоха до 2020 г. е необходимо развитите страни да намалят емисиите си с 25 до 40 % спрямо нивата от 1990 г.

2.4 Ясно е, че развитите страни са онези, които трябва да постигнат значителни намаления на своите емисии в абсолютни стойности, тъй като те допринасят и продължават да допринасят в най-голяма степен на глава от населението за изменението на климата. Европа трябва да поеме своята отговорност. САЩ трябва да бъдат отново включени в международната стратегия и да поемат реален ангажимент за намаляване на емисиите. Русия също ще трябва да даде своя принос, като приеме по-реалистична цел отколкото тази, определена в кръга преговори от Киото.

2.5 ЕС играе основна роля в тези преговори. Съветът прие дългосрочната перспектива за намаляване на емисиите от страна на развитите страни с 60-80 % до 2050 г. Като междинна мярка за постигане на тази дългосрочна цел, ЕС се ангажира с обвързващата цел за намаляване на емисиите на парникови газове с 20 % спрямо нивата от 1990 г. до 2020 г. и предложи в рамките на преговорите да реализира по-голямо намаление до 30 % под нивата от 1990 г. в случай, че други страни поемат подобни ангажименти. По-късно, в енергийния пакет от 23 януари 2008 г. Комисията представи предложения относно начините за постигане на целите за намаляване с 20-30 %.

2.6 Важно е също така и развиващите се страни да поемат от своя страна сериозни ангажименти, за да подпомогнат ограничаването на изменението на климата. Големите нововъзникващи икономики като Китай, Индия, Бразилия и някои други държави вече са или бързо се превръщат в значителни емитенти на парникови газове и от важно значение ще бъде те да управляват икономиките си по начин, който ограничава процента на растеж на техните емисии значително под нивото на стойностите, които той би достигнал при модел на запазване на статуквото.

2.7 Същността на глобалното споразумение, към което се стремят участващите в преговорите, е развитите страни да се ангажират с амбициозни цели и мерки за намаляване на техните собствени емисии и да предложат финансова и техническа помощ на развиващите се страни в замяна на ангажимент от тяхна страна да управляват растежа и развитието си по начини, които ще намалят колкото се може повече нарастването на емисиите им на парникови газове.

## 3. Общи бележки

3.1 От своя страна ЕИСК следи общия напредък на преговорите от самото начало и пакета от мерки, предложен от Комисията, за да може ЕС да изпълни своите ангажименти. За да може да следи пряко преговорите, Комитетът изпрати няколко малки делегации от името на европейското гражданско общество като част от делегациите на ЕС на конференцията на страните по конвенцията в Бали, както и на последващата среща между заседанията в Бон. ЕИСК също така използва своите контакти с организациите и групите на гражданското общество в други водещи страни, за да проучи по-подробно техните позиции и ролята, която гражданското общество може да играе с оглед на насърчаването на постигането на споразумение и неговото прилагане.

3.2 Комитетът разглежда отделните елементи на пакета от мерки на Комисията в областта на климата и енергетиката в няколко отделни становища, които са обобщени и цитирани за справка в това комплексно становище. В настоящето становище по собствена инициатива, предназначено да даде обща представа, Комитетът прави общ преглед на напредъка и перспективите на преговорите като цяло и на ролята, която играе Европа. След приемането на становището, Комитетът възнамерява да организира прояви успоредно с преговорите, предвидени да се състоят в Познан през декември 2008 г. и в Копенхаген през декември 2009 г., за да съдейства на гражданското общество да даде своя отговор и позиция в текущите преговори.

3.3 В договорената в Бали пътна карта за преговорите, бяха определени четири основни елемента за преговорите:

- ангажимент за изпълнението на националните цели и мерки за ограничаване на емисиите на парникови газове до 2020 г. и принос за смекчаване на въздействието от изменението на климата;
- мерки за управление на адаптирането към неизбежното изменение на климата;
- мерки за подкрепа на трансфера на технологии и изграждането на капацитет в областта на смекчаване на изменението на климата и адаптирането към него;
- създаване на подходящи финансови инструменти за подкрепа на мерките за смекчаване на изменението на климата и адаптирането към него, на трансфера на технологии и др.

3.4 Бележките в нашето становище са структурирани на основата на тези четири елемента.

#### 4. Допълнителни мерки за смекчаване на въздействието на изменението на климата чрез ограничаване или намаляване на емисиите (елемент 1)

4.1 **Цели.** Комитетът изразява съгласие с оценката на МЕГИК, че намалението на емисиите от страна на развитите страни с 25 до 40 % спрямо нивата от 1990 г. е подходящо ниво на амбиция по отношение на целите, които трябва да бъдат определени за 2020 г. Постигането на по-голямо намаление до 2020 г. понастоящем вероятно би било неосъществимо на практика.

4.2 Комитетът категорично подкрепя водещата позиция, която ЕС зае по време на преговорите. Ние приветстваме инициативата, която ЕС пое чрез едностранното си ангажиране с целта за намаление на емисиите с 20 % до 2020 г., за да може да напреднат преговорите. Ние считаме обаче, че прецизквателството на изменението на климата е толкова сериозно, че следва да се положат всички усилия, за да се постигне намаление от 30 % на емисиите до 2020 г., което да бъде предложено при определени условия, като по време на преговорите да се цели осигуряване на подобни ангажименти от страна на другите развити страни, както и значителни ангажименти от страна на нововъзникващите икономики, чиито емисии нарастват бързо.

4.3 В случай, че преговорите доведат само до ангажиране с целта за намаление на емисиите с 20 % от страна на ЕС и относително скромнен ангажимент от страна на другите държави, това по наше мнение би представлявало сериозен неуспех.

4.4 **Прилагане.** За ЕС мерките, предложени от Комисията в нейния пакет от мерки в областта на климата и енергетиката, представляват много положителен и конструктивен план за прилагане, който ще позволи на Европа да изпълни своя ангажимент за намаляване на емисиите с 20 % до 2020 г. Комитетът е изготвил отделни становища относно всеки от елементите на този план. Като цяло ние подкрепяме всички елементи на плана, при условие че бъдат взети предвид следните бележки:

— Ние подкрепяме предложените реформи и разширяването на схемата за търговия с емисии. Допълнителното намаляване на пределните стойности на емисиите и по-широкото използване на търговете за квоти се приветства, тъй като отговаря на принципа „замърсителят плаща“, не допуска извънредни печалби, стимулира и финансира инсталации и продукти с ниско ниво на въглерод и насърчава иновациите. С оглед на мащаба на инвестициите за трансформацията, необходими както в Европа, така и в развиващите се страни, ние въпреки това призоваваме поне 50 % от приходите от продажбата на търг на разрешителни за търговия с въглероден двуокис да се предоставят за подкрепа на смекчаването на изменението на климата и адаптирането към него вместо предложените от Комисията 20 % <sup>(1)</sup>. Ние приветстваме също така решението на Съвета и Европейския парламент за включване на авиацията в СТЕ от 2012 г.

— Ние подкрепяме идеята на предложенията за разпределяне на усилията в сектори, които не са обхванати от схемата на ЕС за търговия с емисии и призоваваме институциите да не изпускат от поглед общата цел в подробните си разисквания относно основата за споделяне на целите в този сектор <sup>(2)</sup>.

— Категорично подкрепяме целта за постигане на бърз напредък в областта на възобновяемата енергия. Постигането на целта за 20 % възобновяема енергия до 2020 г. би била положителна първа стъпка към увеличаване на използването ѝ до значително по-високи равнища през 2050 г. <sup>(3)</sup>.

— Ние изразяваме съжаление, че на въпроса от решаващо значение относно енергийната ефективност, за която целта за увеличение с 20 % не е задължителна, изглежда се отдава по-малко значение отколкото той заслужава, което се вижда ясно в доклада на Комисията за националните планове за енергийна ефективност. Повечето държави-членки не са изготвили плановете си навреме, качеството на плановете е различно, а в някои от тях явно липсва амбиция, въпреки, че често пъти значителни ползи за енергийната ефективност може да бъдат постигнати с относително ниски разходи за начални инвестиции и в рамките на много кратък период на възвръщаемост <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Вж. становище на ЕИСК CESE 1201/2008, прието на 9 юли 2008 г.

<sup>(2)</sup> Вж. становище на ЕИСК CESE 1202/2008, прието на 9 юли 2008 г.

<sup>(3)</sup> Вж. становище на ЕИСК CESE 1511/2008, прието на 17 септември 2008 г.

<sup>(4)</sup> Вж. становище на ЕИСК CESE 1513/2008, прието на 17 септември 2008 г.

— Като приветстваме законодателната рамка относно улавяне и съхранение на въглероден двуокис (УСВ), предложена от Комисията, ние също изразяваме опасение, че финансирането за предвидените демонстрационни проекти се отпуска твърде трудно и че напредъкът в посока на промишленото им приложение ще бъде твърде бавен, въпреки че той ще бъде от решаващо значение, в случай, че някои държави трябва да разчитат за много години напред основно на въглища или други изкопаеми горива като източници на енергия<sup>(7)</sup>.

4.5 Европейският съюз вложи много вяра и политически капитал, за да направи от своите тавани за емисии и от системата за търговия с емисии основно средство за осигуряване на необходимото намаление на емисиите. СТЕ на ЕС вече се е превърнала в най-голямата система за търговия с емисии и се очаква да се разраства още повече след 2012 г. Първоначално системата имаше само ограничено въздействие върху европейските емисии, тъй като твърде щедрите първоначални тавани за емисиите и щедрото разпределение на квоти доведоха до твърде ниска цена на въглеродния двуокис. С ограничаването на таваните за емисиите цената на въглерода нарасна и наред с другите фактори, които водят до увеличаване на цената на изкопаемите горива, е вероятно да се отрази в по-голяма степен върху европейското производство на електроенергия и други индустрии.

4.6 Считаме, че като цяло укрепването на схемата за търговия с въглеродни емисии ще се отрази положително върху европейските предприятия и заетостта, като насърчи бързото разработване на по-енергийно ефективни нисковъглеродни процеси и продукти, които ще бъдат водещи на пазара в бъдеще. Това не само ще създаде заетост, но и ще намали зависимостта ни от внос и по този начин ще засили сигурността на енергийните ни доставки.

4.7 Въпреки, че ЕС е новатор в тази област, понастоящем основна цел трябва да бъде насърчаването на развитието на системи за търговия с емисии в САЩ и в други страни и всички системи да бъдат свързани в един общ пазар на въглеродни емисии. Разработването на истински световен пазар на въглерода би могло да играе важна роля при осигуряването на намаление на въглеродните емисии в целия свят по най-ефективния и рентабилен начин. Ние категорично подкрепяме инициативата ICAP (международно партньорство за действие в областта въглерода), която цели да позволи на различните възникващи в различни части на света системи за търговия с емисии да се развиват хармонично в посока на единен световен пазар. развитието на международния пазар на въглерод в рамките на система от световни пределни стойности за емисиите би намалило риска от нанасяне на вреди на конкурентоспособността на Европа от една едностранна европейска система за търговия с емисии.

4.8 Международните секторни споразумения, в които се определят по-подробни планове и стратегии за осигуряване на постепенно намаление на емисиите от съответните основни сектори и на техните продукти също биха могли да бъдат полезни. Те обаче следва да бъдат разглеждани само като начин за подкрепа на прилагането на фиксирани, договорени на международно ниво национални цели, а не като алтернатива на обвързващите национални цели, тъй като развитието през последните 20 години показва, че сами по себе си доброволните секторни

споразумения в тази област довеждат до твърде ограничени и твърде закъснели резултати, които не могат да бъдат ефективно приложени.

4.9 Що се отнася до транспорта, ние подчертаваме отново нашето мнение, че една дългосрочна стратегия за устойчивост на транспорта трябва да се основава на основна преоценка на движещите сили на търсенето в областта на транспорта и на начина, по който политиките, свързани с устройство на територията, инфраструктурата и обществения транспорт, с времето биха могли да прекратят постоянното нарастване на търсенето в областта на транспорта и в крайна сметка дори да го намалят. Планирането не следва да се развива на основата на принципа, че растежът на трафика е неизбежен и че единствената възможност за ограничение на емисиите в транспортния сектор са техническите подобрения в областта на горивата и проектирането на двигателите, колкото и да са важни те.

4.10 Що се отнася до техническите мерки, ние считаме, че амбициозни цели по отношение на намаляване на емисиите от автомобили следва да се определят не само в краткосрочен план (120 g CO<sub>2</sub> на km до 2012/2015 г.), но и също в средносрочен план, за да се намалят емисиите значително до 2020 г.<sup>(8)</sup>. Същевременно следва да се окаже допълнителна подкрепа за разработването и ранното въвеждане на превозни средства, задвижвани с електричество или водород, които не отделят емисии на CO<sub>2</sub>.

4.11 Комитетът е в по-малка степен оптимистичен от Комисията по въпроса за потенциала за постигане на целта от 10 % за биогоривата в областта на транспорта. С оглед на проблемите, свързани с производството на повечето видове биогорива по отношение на техния потенциал за намаляване на емисиите на парникови газове и социалното и екологичното въздействие на производството им, ще трябва да се въведат по-строги от предложените от Комисията критерии за устойчивост, така че да се гарантира, че биогоривата ще бъдат въведени едва когато окажат истинско и значително въздействие върху намаляването на нетните емисии на въглерод и няма да окажат неприемлив натиск върху ползването на земеделските земи и производството на храни. Заедно с това, икономическите съображения понастоящем ясно показват, че използването на биомаса за производство на електроенергия или топлоенергия (поне понастоящем и в близкото бъдеще) е много по-ефективно отколкото използването ѝ под формата на биогорива.

4.12 **Допълнителни мерки за постигане на целта за намаляване на емисиите с 30 %.** В случай, че пакетът може да бъде приет до края на 2008 г., като неговото прилагане започне незабавно през 2009 г., Комитетът счита, че той ще предостави добра гаранция, че ЕС би изпълнил своята цел за намаляване на емисиите с 20 % до 2020 г.

4.13 Комитетът изразява обаче съмнение, дали целта за намаляване на емисиите с 30 % до 2020 г. е изпълнима само чрез по-амбициозно формулиране на целите на отделните елементи от пакета и засилване на използването на кредити по МЧР, както предлага понастоящем Комисията. Комитетът счита, че за да се постигне тази по-амбициозна цел вероятно ще бъдат необходими по-всеобхватен и по-широк диапазон от мерки, както на европейско ниво, така и на ниво държави-членки.

<sup>(7)</sup> Вж. становище на ЕИСК CESE 1203/2008, прието на 9 юли 2008 г.

<sup>(8)</sup> Вж. становище на ЕИСК CESE 1500/2008, прието на 17 септември 2008 г.

4.14 На европейско ниво ние предлагаме да бъдат включени следните допълнителни елементи към предвидения за разглеждане втори пакет мерки:

- повече действия чрез регулиране и определяне на стандарти за насърчаване на енергийната ефективност във всички основни сектори и продукти;
- допълнителни мерки за засилване на разработването и въвеждането на възобновяеми енергийни източници;
- по-голяма подкрепа за разработването на превозни средства, задвижвани с електричество или водород;
- разширяване на обхвата на схемата за търговия с въглеродни емисии, като бъдат включени емисиите на парникови газове от корабоплаването (Комитетът изразява съмнение, дали продължаващите дискусии в Международната морска организация могат да доведат до предприемане на достатъчни действия в достатъчно кратък срок;
- по-значителни колективни усилия за приемане на по-обвързващи национални цели за намаляване на емисиите в рамките на споразумението относно разпределяне на усилията.

4.15 На ниво държави-членки, за да бъдат постигнати по-обвързващи индивидуални цели в рамките на споразумението за разпределяне на тежестите, Комитетът счита, че държавите-членки и техните политически лидери трябва да направят много повече за привличане на обществеността, предприятията, профсъюзите и други организации на гражданското общество за партньорство и участие в общите усилия.

- Гражданите трябва да бъдат насърчени и стимулирани да играят своята роля чрез подобряване на енергийната ефективност на техните жилища и използване на по-екологични видове енергия за осветление и отопление, закупуване на по-енергийно ефективни стоки и услуги и намаляване на въздействието върху въглеродния баланс на редовните им и ваканционни пътувания. От наша гледна точка все по-голяма част от обществеността и организациите на гражданското общество би била готова и би искала да предприеме действия, стига само да ѝ бъде дадена силна и ефективна политическа насока за това какво се очаква от нея, заедно с подходящите стимули за действие.
- Много органи на местното и регионално управление вече показваха далновидност и заеха смела водеща политическа позиция в тази област. Те трябва да бъдат насърчавани и стимулирани да продължат по-нататък в тази насока.
- По подобен начин, предприятията също трябва да бъдат стимулирани, за да отбележат по-нататъшен напредък. Те трябва да бъдат подтикнати и стимулирани непрекъснато да подобряват енергийната ефективност на своите дейности и да получават своята енергия от източници с ниски въглеродни емисии. Регулирането следва да се използва по-систематично и в по-силна степен, за да се подобри енергийната ефективност на всички видове продукти и услуги. От строителната промишленост трябва да се изисква постигането на много по-голяма енергийна ефективност както в процеса на строителство, така и при експлоатацията на сградите.
- Профсъюзите също имат важна роля. Много от техните членове работят на предна линия за подобряване на енергийната ефективност и разпространяване на практическа

информация и техният потенциален принос следва да бъде признат и насърчен. Профсъюзите също трябва да бъдат изцяло ангажирани с процеса на трансформиране на индустрията и икономиката по посока на намаляване на въглеродните емисии. Ако бъдат правилно управлявани, новите методи на производство следва да осигурят същите възможности за заетостта, както и по-старите методи на производство с високо съдържание на въглерод, като едновременно с това се запазят добрите условия на труд.

4.16 За да се засили доверието към ЕС на международно равнище, от решаващо значение е всяка отделна държава-членка да положи всички усилия, за да гарантира не само постигането на общата цел от Киото за всички държави от ЕС-15, но и на индивидуалните цели от Киото за 2012 г. В последния доклад на Комисията за напредъка към постигане на целите от Киото <sup>(7)</sup> се посочва, че само три държави-членки от ЕС-15 са на път да изпълнят своите цели посредством сегашните си политики, а за 8 се очаква да постигнат целите си само „когато се отчете ефектът от механизмите от Киото, поглъщатели на въглерод и допълнителните вътрешни мерки, които вече са били обсъждани“. За три държави-членки изглежда невъзможно да постигнат своите цели от Киото. Освен това, значителното използване на кредити по гъвкавия механизъм от Киото, по-специално по МЧР показва, че в много държави-членки толкова необходимата промяна към общество, генериращо ниски въглеродни емисии има да извърви още дълъг път.

## 5. Приспособяване към изменението на климата (елемент 2)

5.1 Дори ако се предприемат успешни действия за намаляване на световните емисии в бъдеще, глобалното затопляне се очаква да се засили допълнително през идващите няколко десетилетия поради емисиите, които вече са били генерирани. Комитетът вече прие становище в отговор на Зелената книга на Комисията относно приспособяването към изменението на климата <sup>(8)</sup>. Накратко, Комитетът счита, че ЕС трябва да създаде всеобхватна стратегия за управление на приспособяването към изменението на климата в ЕС, в рамките на която всяка държава-членка следва да състави по-подробни национални планове за приспособяване. Трябва също така да се даде значително по-голям приоритет на приспособяването в областта на научноизследователската дейност и анализите, отпускането на бюджетни средства, инвестиционните програми и други мерки. Комитетът изразява надежда, че в Бялата книга за приспособяване към изменението на климата, предвидена за публикуване през есента на 2008 г., Комисията ще предложи подробни мерки за постигане на напредък по този въпрос.

5.2 Извън ЕС съществуват много части от развиващия се свят, които вече са сериозно засегнати от изменението на климата и ще бъдат засегнати в още по-голяма степен в бъдеще, но разполагат с по-малко ресурси, за да се справят с него. Ето защо за ЕС и за другите държави от ОИСР трябва да бъде основен приоритет увеличаването на подпомагането от финансов и от друг характер за особено уязвимите райони по света, за да им се помогне да се справят с изменението на климата. Съображенията, свързани с изменението на климата, трябва да бъдат включени във всички политики за развитие.

<sup>(7)</sup> COM (2007) 757 окончателен.

<sup>(8)</sup> ОВ С 120, 16.5.2008 г., стр. 38.

5.3 Ще са нужни също така и значителни усилия за подкрепа на устойчивото управление на горите в развиващите се страни и ограничаване на търговския натиск, който продължава да предизвиква обезлесяване в голям мащаб в много региони, които са част от световната климатична система. ЕИСК изготвя отделно становище относно изменението на климата и политиката за горите.

### **6. Дейности по развитието и трансфера на технологии (елемент 3)**

6.1 За да бъде успешен преходът към икономика с ниски въглеродни емисии, светът трябва да извърши нова индустриална революция. Ще бъде необходим основен преход към по-чисти видове производство на енергия, нови технологии за улавяне на емисии на въглероден двуокис и други парникови газове, както и постоянно усилие за промяна на моделите на производство и потребление на продуктите в посока на по-ефикасни и по-малко енергоемки модели. Това ще изисква мащабно разширяване на съответните научноизследователски програми от страна на публичния и частния сектори и значителни инвестиционни програми за преоборудване на индустрията и трансформиране на продукти и услуги. Вече съществуват много от необходимите технологии, но те трябва да бъдат по-широко прилагани отколкото сега.

6.2 В рамките на ЕС това ще изисква радикални промени в разходните програми на ЕС и правителствата, за да бъде подкрепена съответната научноизследователска, развойна дейност и инвестиции. Тя също ще изисква фискални и други стимули за предприятията и другите участници, за да могат да направят нужните инвестиции.

6.3 Ще е необходимо да се идентифицират видовете технологии и услуги, които по най-подходящ начин ще подпомогнат нововъзникващите икономики и развиващите се страни при управлението на своето развитие по най-устойчив и свързан с най-ниско ниво на въглеродни емисии начин и да се подкрепи на подходяща основа техният трансфер към тези икономики. В случаите, в които бъдат идентифицирани нови технологии, които могат да бъдат особено полезни за развиващите се страни при приспособяването им към изменението на климата или при смекчаването на въздействието на бъдещото им развитие върху въглеродните емисии, следва да се намерят начини за подпомагане на бързото им и широко въвеждане по икономически достъпен начин. Следва да се отбележи, че самите нововъзникващи икономики създават или разработват някои от технологиите, които ще бъдат необходими. Трансферът на технологии не трябва да се разглежда само като „еднопосочна улица“, водеща от север на юг, но като въпрос, свързан с улесняване на бързото разпространение на ключови технологии по света, откъдето и да произхождат те.

6.4 Комитетът призовава Европейския съюз спешно да проучи заедно със своите партньори по какъв начин най-модерната и най-ефективната по отношение на въглеродните емисии технология може да бъде предоставена по достъпен начин на развиващите се страни, включително по-конкретно технология в сектора на електроенергетиката, енергоемките индустрии, транспортния сектор и, успоредно с развитието на технологията, при съхраняването на въглерод. Държавите, които вероятно ще продължат да бъдат силно зависими от въглища за производството на електроенергия ще се нуждаят от помощ, за да могат

да използват последните технологии за чисти въглища и въведат колкото се може по-бързо технологии за улавяне на въглерод, когато те станат достъпни.

6.5 Подобна помощ в областта на трансфера на технологии следва да позволи на съответните развиващи се страни да управляват своето развитие в посока на по-ниски въглеродни емисии, отколкото без предоставянето ѝ и с основание би могла да бъде обвързана в някаква степен с подходящи ангажменти от страна на съответните развиващи се страни за предприемане на други мерки за ограничаване на потенциалния ръст на техните емисии.

6.6 Успоредно с преговорите относно изменението на климата, ЕС и САЩ следва да предприемат нова инициатива за постигане на либерализация на търговията с щадящи климата стоки и услуги в рамките на СТО. Тази инициатива трябва да бъде проектирана по такъв начин, че развитите страни, развиващите се страни и нововъзникващите икономики да могат в еднаква степен да извличат нетни предимства от подобна либерализация, например чрез насърчаване на (по-нататъшното) развитие на екологични технологии и услуги в развиващите се страни.

### **7. Увеличаване на финансирането и инвестициите с цел подкрепа за дейностите по смекчаване и приспособяване (елемент 4)**

7.1 Развиващите се страни ще се нуждаят от помощ в голям мащаб, за да могат да дадат своя принос за посрещане на предизвикателството на изменението на климата, без да застрашават техните цели за развитие. От особено важно значение ще бъде да се гарантира, че бъдещата посока на развитие в развиващите се страни е свързана с възможно най-ниски нива на въглеродни емисии и не се повтаря посоката, при която прекалено много се разчита на производство, при което се отделят повече въглеродни емисии, което характеризираше (и се отрази отрицателно на) развитието на Севера.

7.2 Развиващите се страни, които са засегнати в най-голяма степен от изменението на климата и които разполагат с най-малко собствени ресурси за справяне с приспособяването също ще се нуждаят от допълнителна помощ. Те ще се нуждаят от засилени програми за изграждане на брегови укрепления, предотвратяване на наводнения, смекчаване на ефекта на сушиите, реструктуриране на селското стопанство, новите нужди, свързани с общественото здраве и други области.

7.3 Комитетът приветства факта, че в Бали всички държави отчетоха, че за осъществяване на този трансфер ще бъдат необходими нови и допълнителни ресурси, както и канали и механизми за инвестиции. Въпреки това, с някои похвални изключения, развитите страни не могат да се похвалят с успех при изпълнението на минали обещания за предоставяне на допълнителни ресурси за целите, свързани с устойчивото развитие. В това отношение за целия свят е от решаващо значение действително да бъдат мобилизирани и ангажирани допълнителни ресурси.

7.4 Комитетът взема под внимание оценки на Рамковата конвенция на ООН по изменението на климата (UNFCCC) и други, в които се посочва, че при старта на програмите може да са необходими ресурси в размер на стотици милиарди долари

годишно, осигурени заедно от публичния и частния сектор. Те препоръчват във всички случаи UNFCCC, Комисията и/или ОИСР и международните финансови институции да предприемат спешни стъпки за по-точно количествено определяне на нуждите и за осигуряване на необходимите обещания и ангажменти за отпускане на средства, така че да се гарантира достатъчно финансиране и предприетите програми да окажат решаващо въздействие върху глобалния проблем за изменението на климата. Получените средства от продажбата на търг на квоти в рамките на бъдещите фази на схемата за търговия с въглеродни емисии биха могли да бъдат един от източниците за нови средства, но е малко вероятно сами по себе си да бъдат достатъчни за всички стъпки, които трябва да бъдат предприети.

7.5 Механизмът за чисто развитие постигна някои успехи в насочването на ресурси в подкрепа на подходящи инвестиции в страни, невключени в списъка в приложение I. Разпределението на проектите обаче, в значителна степен бе благоприятно за Китай и за други нововъзникващи икономики и съществуват сериозни съмнения относно допълняемостта и качеството на много от проектите. От основно значение е критериите за допускане на проектите да бъдат ефективно прилагани и наблюдавани, за да може механизмът да играе правилно съответната си роля, като гарантира, че ще бъде постигнато истинско намаление на въглеродните емисии по най-ефективния възможен начин.

7.6 Комитетът препоръчва ЕС и другите заинтересовани страни спешно да проучат по какъв начин през следващия период биха могли да бъдат елиминирани дефектите на механизма и как да се стартира цялата програма. В бъдеще, МЧР следва да отдаде приоритет на проекти, които допринасят в значителна степен не само за намаление на емисиите, но и за насърчаване на трансформацията в посока на икономика, генерираща ниски въглеродни емисии. По-специално що се отнася до нововъзникващите икономики, не изглежда целесъобразно да се продължи прякото финансиране на проекти за енергийна ефективност („лесно постижими резултати“), които при всички случаи биха били реализирани от съответната страна. За тези страни „секторни МЧР“ евентуално комбинирани с цели за емисии „без загуба“<sup>(9)</sup> биха представлявали осъществима възможност.

7.7 Машабните инвестиции на частния сектор в производство, свързано с по-ниско ниво на въглеродни емисии, ще са от решаващо значение за целия свят. Мерките, предприети от ЕС и националните правителства, следва най-вече да имат за цел да стимулират частния сектор да направи подобни инвестиции.

7.8 През следващите 50 години разходите и необходимите инвестиции ще възлязат на трилиони долари. Това е огромна сума. Такива инвестиции обаче, са вече необходими, тъй като световните запаси от изкопаеми горива стават по-ограничени и цените се повишават. Ето защо, като се абстрахираме от изменението на климата, от икономическата гледна точка става все по-важно да се диверсифицират енергийните източници и да не се ограничаваме до изкопаемите горива, а да се използват по-ефективно оставащите ресурси. Съображенията, свързани със сигурността също сочат в тази посока, тъй като както недостигът на изкопаеми горива, така и вече протичащото изменение на

климата са значителни източници на нестабилност и конфликти в много части на света.

7.9 От тази гледна точка необходимостта от намиране на бърз отговор на заплахата от изменението на климата не представлява допълнителна тежест за световната икономика, а само допълнителна съществена причина за бързото извършване на икономическата и индустриална трансформация, необходима във всички случаи. В момента, когато цената на петрола бе 60 долара за барел, в доклада на Stern бе направена оценка, че през следващите 50 години разходите за мерки за справяне с изменението на климата биха могли да възлязат на 1 % от световния БВП. При сегашната цена от значително над 100 долара за барел, инвестициите във възобновяеми горива и всякакви видове мерки за енергийна ефективност вече изглеждат много по-привлекателни от икономическа гледна точка. По същия начин е вероятно нетните допълнителни разходи за мерки за справяне с изменението на климата да са много по-ниски, а за някои приложения дори да станат негативни, като покажат, че ефективните действия по отношение на изменението на климата всъщност ще представляват нетна печалба за световната икономика през идните години.

7.10 Ето защо намирането на подходящ отговор на предизвикателството на изменението на климата не следва да се разглежда като машабно, депресиращо и представляващо тежест задължение, което е спирачка за икономическия растеж, а по-скоро като възможност да играем водеща роля в следващата икономическа и индустриална революция. ЕС е водещ в политическия дебат по въпроса за изменението на климата. Той обаче все още трябва да направи повече, за да може да превърне тази насочена към бъдещето политическа позиция в също толкова активна и жизнеспособна икономическа среда, която ще насърчава нашите предприятия и общества да направят необходимите инвестиции, за да станат световни лидери и победители в областта на конкуренцията в нисковъглеродната икономика на бъдещето.

7.11 Някои коментатори споменаха нуждата от нов план „Маршал“ и ние приемаме положително това сравнение, което дава представа за машаба на предизвикателството и усилията, които ще бъдат необходими. Ние се нуждаем от визия от машаба на плана „Маршал“ за това как държавите по света могат да се обединят с оглед на общата световна опасност, като най-силните и най-богати държави служат за пример и подпомагат другите колкото се може по-щедро.

7.12 Необходими са действия от страна на всички национални и публични институции на всички нива, от страна на всички видове предприятия, както и от страна на потребителите и обществеността.

## 8. Заключение

8.1 Изменението на климата вече е факт и има сериозни последици в целия свят. През следващите години се очаква тези проблеми да се задълбочат, тъй като концентрацията на парниковите газове се увеличава и температурите се повишават по-бързо. Светът се нуждае от спешни действия, за да се набележат и постигнат цели, изискващи намаляване на емисиите до 2020 г., което ще доведе през следващите години до още

<sup>(9)</sup> Емисии „без загуба“: Ангажимент да се намалят емисиите в определен размер без санкции, ако целта не е постигната, но с възможността за продажба на кредити, в случай че намаляването на емисиите надвишава ангажимента.

по-голямо намаляване. Колкото по-рано успеем да намалим емисиите, толкова това ще спомогне в по-голяма степен за забавяне на темпа на увеличаване на температурата.

8.2 Емисиите на глава от населението в развитите страни са много по-високи отколкото в останалата част на света, поради което те трябва да засилят амбициите и действията си за тяхното намаляване. Европа трябва да гарантира, че ще изпълни сегашните си ангажменти за 2012 г., след което да се ангажира с намаление с 30 % до 2020 г. — по-високата част от скалата. За да бъдат постижими тези амбиции, е необходим по-нататъшен пакет от разумни и реалистични мерки, който да гарантира, че тези цели могат да бъдат постигнати, както и още отсега да започне планирането на по-нататъшни намаления, които ще бъдат необходими след 2020 г.

8.3 Развиващите се страни също трябва да бъдат включени и трябва да бъдат положени значителни усилия, за да се гарантира, че секторите с най-високо енергопотребление в нововъзникващите икономики разполагат с най-енергийно ефективните форми на производство, при които се отделят ниски въглеродни емисии. Тези страни ще се нуждаят от значителна, конкретна помощ от развитите държави.

8.4 Параметрите на едно световно споразумение, което следва да бъде постигнато по време на международните преговори през следващите 18 месеца, трябва да бъдат установени колкото се може по-скоро, така че политическите усилия да се

концентрират върху информирането за това предизвикателство и изграждането в световен план на подкрепа, доверие и ангажираност от всички части на обществото за значителните промени, които трябва да бъдат извършени. Това не е споразумение, което може да се постигне при закрити врата — трябва да участват всички части на обществото. Трябва да се докаже, че мерките за намаляване на въздействието на изменението на климата са реалистични, обосновани от икономическа и социална гледна точка и осъществими в рамките на предложения график.

8.5 Необходимата глобална трансформация е сравнима по мащаб с индустриалната революция през последните два века, в която е била използвана енергията, заключена в изкопаемите горива, за да се постигне огромен ръст на производствения капацитет и продукцията на човешкото общество. В момента светът се нуждае от втора индустриална революция, за да замени изкопаемите горива с други форми на енергия и да постигне максимална енергийна ефективност, така че да можем да достигнем сравними нива на производителност и растеж, без да натоварваме атмосферата с неустойчиви нива на емисии на парникови газове. Необходими са сериозни инвестиции; ще трябва да се извършат подходящи и добре насочени промени в регламентирането, данъчното облагане и другите икономически инструменти; ще се наложат съществени промени в икономическото поведение и начина на живот на отделните хора. Всеки трябва да разбере предизвикателството и да се ангажира с необходимите промени.

Брюксел, 17 септември 2008 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за предоставянето на информация за храните на потребителите“**

COM(2008) 40 окончателен — 2008/0028 (COD)

(2009/C 77/20)

На 10 март 2008 г. Съветът реши, в съответствие с член 95 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за предоставянето на информация за храните на потребителите“.

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, при своето становище на 2 септември 2008 г. (докладчик: г-н José María Espuny Moyano).

На 447-та си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 септември 2008 г. (заседание от 18 септември 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 77 гласа „за“ и 3 гласа „против“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства инициативата на Комисията, която ще улесни разбирането на потребителя и ще опрости законодателството.

1.2 Комитетът обаче желае да отбележи, че ако информацията, посочена в параграф 3.4.1, не бъде съпътствана от подходящи мерки за образование на крайните потребители, тя ще загуби голяма част от стойността си и няма да изпълни целите си. Ето защо ЕИСК изразява съжаление, че предложението не е съпроводено от мерки за просвещаване на потребителите както в държавите-членки, така и на европейско ниво. Най-малко, представянето на насоки за приоритетни мерки в тази област като приложение към регламента би могло да бъде една много полезна първа стъпка.

1.3 По отношение на посочването на произхода, ЕИСК подкрепя настоящите разпоредби. По този въпрос, като се има предвид проявеният от потребителите интерес към произхода на хранителните продукти, Комитетът изразява съжаление, че в новото предложение за регламент не се предвижда задължителното му посочване върху етикета. Въпреки това ЕИСК смята, че е необходимо да се прави разлика между първично и вторично механично преработени продукти по начин, при който задължението за обявяване на основните селскостопански продукти в състава на последните се определя за всеки отделен случай.

1.4 ЕИСК изразява сериозна загриженост по повод разработването на допълнителни „национални схеми“, посочени в глава VII от предложението, които не добавят никакви ползи, а само предоставят оправдание за намеса в свободното движение на вътрешния пазар. Опасността е особено голяма за МСП, тъй като и самата Комисия посочва в предложението си, че над 65 % от предприятията в хранително-вкусовата промишленост продават продуктите си в други държави-членки, поради което МСП ще срещат по-големи затруднения в продажбата на продуктите си в други държави-членки, а това ще се отрази върху разходите и конкурентоспособността им. Тези вредни ефекти могат да бъдат избегнати единствено ако „националните системи“ предоставят допълнителна информация, която не е задължително да присъства на етикета, но може да бъде получена по друг път, (Интернет, телефон на потребителя и т.н.).

1.5 ЕИСК разбира, че по съображения за съгласуваност Комисията възнамерява да приложи същата система на изключения към алкохолните продукти — система, която вероятно ще бъде преразгледана в рамките на следващите пет години — след публикуването на доклада по темата.

1.6 ЕИСК счита, че държавите-членки трябва да разполагат със списък от нарушения и съответни наказания, за да предотвратят неизпълнението на тези общностни разпоредби, които следва да бъдат хармонизирани, така че едни и същи нарушения да бъдат наказвани с еднаква тежест при прилагането на законодателството.

1.7 В този смисъл, ЕИСК призовава Комисията и държавите-членки да положат усилия за разработване на информационни инструменти, в частност на обществено достъпна база данни за информацията, която задължително трябва да бъде посочена на етикетите на различните хранителни продукти; така предприятията, потребителите и властите ще ползват едни и същи насоки при прилагането на законодателството.

1.8 По отношение на четивността, предложеното от Комисията изискване за 3 мм изглежда неизпълнимо на практика. Би трябвало да се отчетат различни аспекти като количество информация, обем, форма на опаковката и др. Приемлива примерна големина би могла да бъде размерът на шрифта на Официалния вестник на ЕС.

1.9 Накрая, с оглед желаните яснота и опростяване, ЕИСК смята, че препратките към отменените правила следва да бъдат по-конкретни, като по този начин ще бъде улеснено разбирането и прилагането на регламента.

## 2. Основно съдържание на предложението на Комисията

2.1 Предложението се стреми да консолидира текущото законодателство, отнасящо се до етикетирването, продажбата и рекламирането на храни (включително етикетирването за хранителните стойности) в един регламент, с цел да го модернизира, опрости и изясни.



2.2 С предложението се отменя съществуващото законодателство за етикетиране на храни: Директиви 2000/13/ЕО, 90/496/ЕИО (в рамките на пет години), 87/250/ЕИО, 94/54/ЕО, 1999/10/ЕО, 2002/67/ЕО, 2004/77/ЕО и Регламент (ЕО) № 608/2004.

2.3 Основните цели на това предложение са да се гарантира високо ниво на защита на потребителя и гладко функциониране на вътрешния пазар.

2.4 Обхватът на законодателството в тази сфера е разширен, за да включи всички аспекти на информацията за храните, която ще се предоставя на крайния потребител от икономическите субекти, както и за да обхване храната, предлагана от заведения за обществено хранене, и тази, предназначена за снабдяване на заведения за обществено хранене.

2.5 Установените с предишното законодателство общи принципи и задължителни изисквания за етикетиране ще бъдат запазени, като същевременно някои аспекти ще бъдат разширени, като например отговорността на всяка брънка от хранителната верига и обстоятелствата, при които е задължително да се посочва страната на произход.

2.6 Разпоредбите за етикетирането на хранителната стойност се различават значително от предишното законодателство, тъй като включват задължение за посочване на шест хранителни вещества или субстанции, както като количество, така и като процент на препоръчителния дневен прием.

2.7 Друга съществена промяна се отнася до въвеждането на „национални схеми“ за етикетиране на хранителната стойност, успоредно с разпоредбите на регламента, които да допълват начините за представяне на информацията за етикетиране на хранителната стойност с незадължителни изисквания, определени на национално равнище.

2.8 В проекторегламента се посочва, че много от необходимите промени, които ще претърпи предложението следва да се извършат чрез процедурата по комитология. Предвидени са различни преходни периоди, с цел улесняване на влизането му в сила.

2.9 Приложенията предоставят допълнителна информация за следното: съставки, причиняващи алергии или непоносимост, допълнителни задължително изисквани данни, дерогации за етикетирането на хранителната стойност, наименование на храната, посочване на количествата и обозначаване на съставките, обявяване на нетното количество, срок на годност, алкохолно съдържание, референтни количества за прием, енергийна стойност, изразяване и представяне на обявяването на хранителни стойности.

2.10 И накрая, предвижда се регламентът да влезе в сила двадесет дни след приемането му, въпреки че ефективното прилагане по отношение на задължителната информация и обявяването на хранителните стойности се отлага за период от три години, а за МСП — пет.

### 3. Общи бележки

#### 3.1 Консолидиране, модернизиране, опростяване

3.1.1 Европейското законодателство за етикетирането, продажбата и рекламирането на храни помогна през последните

почти 30 години да се поддържа високо ниво на защита на потребителя и да се гарантира гладкото функциониране на вътрешния пазар.

3.1.2 Настоящото предложение цели да консолидира, осъвремени и опрости съществуващото законодателство, да намали административната тежест и да увеличи прозрачността за потребителите. ЕИСК подкрепя тези цели, но изразява съжаление заради сложността на предложения текст, който не би дал възможност за пряко прилагане на регламента.

#### 3.2 Разработване на допълнителни „национални схеми“

3.2.1 Няма съмнение, че един регламент, който консолидира и осъвременява настоящите правила ще доведе до по-голяма последователност в нивата на защита на потребителя и до по-голяма хармонизация. ЕИСК обаче е загрижен, че въвеждането на „национални схеми“, предвидено в членове 44 и следващите, може да постави пречки пред желаната хармонизация и съгласуваност. Според новите разпоредби на държавите-членки се разрешава да приемат национални схеми с допълнителни изисквания, които, макар и незадължителни, ще доведат до повече информация на етикетите и биха могли да объркат потребителите.

3.2.2 Проблемът става още по-сериозен, ако вземем предвид, че на всеки национален пазар се продават продукти от много други държави-членки. На тези продукти ще се отбелязва информация, счестена за необходима в тези други държави, която може да е неразбираема за потребител, непривикнал с нея.

#### 3.3 Задължителни изисквания за информация

3.3.1 Проектът за регламент включва повечето задължителни сведения, изисквани по сегашното законодателство, доказано полезно за защитата на здравето и интересите на потребителите (такива като наименование, списък на съставките, количество, дати, име или фирмено име и адрес за контакти). Някои от тези сведения са разгледани по-подробно в приложенията.

3.3.2 Опитът от последните няколко години показва, че такива изисквания са полезни и би трябвало да бъдат запазени. В светлината на този опит ЕИСК изразява желание посочването на произхода на храните и на първично механично преработените продукти, както и — въз основа на оценка за всеки отделен случай на вторично механично преработените продукти — на основните съставки, използвани в тяхното производство, също да стане задължително.

#### 3.4 Обявяване на хранителните стойности

3.4.1 Като начало следва да се отбележи необходимостта европейските потребители да имат познания за храненето, за да могат да изберат балансирано хранене. Без такива познания потребителят няма да бъде способен да разбере или да оползотвори която и да било част от предоставената информация. Мерките за увеличаване на информацията за хранителните стойности следва да бъдат приветствани, но не бива да забравяме, че без познания тези мерки няма да имат желаните ефекти.

3.4.2 Предвид хранителните дисбаланси сред европейското население, всички мерки за информиране трябва да бъдат съпътствани от просветителски усилия.

3.4.3 По различни причини, предложението представлява съществена промяна в сравнение със сегашното законодателство. Първо, то прави информацията за хранителните стойности задължителна, докато по Директива 90/496/ЕИО тя е доброволна. Второ, то предвижда задължително обявяване на следната информация: енергийна стойност и количество на мазнини, наситени мастни киселини, въглехидрати, захар и сол. Трето, ще се посочва не само количеството на тези вещества, но и процентът от препоръчителния дневен прием, който те представляват, като по този начин се цели потребителите да бъдат напътствани за подходящото количество, което може да бъде употребявано като част от една балансирана диета. Накрая, предложението определя, че тази информация следва да бъде представена на предната част на опаковката и в определен ред.

3.4.4 Предвид количеството задължителна информация, която вече се помества на етикетите, важно е много внимателно да бъде оценено коя точно информация за хранителните стойности е полезна на потребителя. Преходът от доброволно етикетирание за хранителната стойност към задължително сам по себе си ще представлява сериозна промяна за значителен брой МСП от сектора на хранително-вкусовата промишленост. Следователно, задължителната информация би могла да се ограничи до тази, която понастоящем се препоръчва като информация, която се дава по избор, а именно: показатели за енергийната стойност, протеините, въглехидратите и мазнините.

3.4.5 Основното предимство на предложението от Комисията модел за етикетирание на хранителната стойност, е че предоставя информация (препоръчителен дневен прием), която показва на

потребителя как да включи продукта в хранителния си режим. Този модел не прави оценка на самия продукт, а го поставя в контекста на храненето, препоръчано от експертите.

### 3.5 *Допълнителна задължителна информация за страна на произход на хранителния продукт*

3.5.1 Съществуващото законодателство вече определя, че в случаи, когато потребителят може да се обърка, на храните трябва да се посочва страната на произход.

3.5.2 ЕИСК счита, че посочването на произхода не само отговаря на изискванията на потребителите, но също така допринася ефективно за подобряване прозрачността на пазарите и подкрепя бъдещото развитие на селскостопанския сектор и на селските райони на целия ЕС. Създаването на пряка връзка с територията, от която произлизат храните и посочването на моделите за производство, с които са свързани храните, са съществен фактор, на който се основава моделът за европейско развитие, основан на спазването на правилата, чрез които може да се гарантира безопасността на храните, на околната среда, хуманното отношение към животните и адекватни норми за обществено здраве.

3.5.3 Следователно посочването на произхода трябва да стане задължително за всички селскостопански и непреработени хранителни продукти или първично механично преработени хранителни продукти. За вторично механично преработените хранителни продукти е необходимо да се прещенява за всеки отделен случай дали е задължително да се посочва произходът на основните селскостопански суровини, използвани при производството на крайния продукт.

Брюксел, 18 септември 2008 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно пускането на пазара и използването на фуражи“**

COM(2008) 124 окончателен — 2008/0050 (COD)

(2009/C 77/21)

На 18 март 2008 г. Съветът реши, в съответствие с член 37 и член 152, параграф 4 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно пускането на пазара и използването на фуражи“.

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, при своето становище на 2 септември 2008 г. (докладчик: г-н Allen).

На 447-та си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 септември 2008 г. (заседание от 17 септември 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет прие с единодушие следното становище.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства предложения от Комисията регламент.

1.2 ЕИСК приветства предложението, в което в член 4, параграф 1 и член 5, параграф 1 се уточнява, че съответните разпоредби от Регламента относно определяне на изискванията за хигиена на фуражите и от Регламента относно общото законодателството в областта на храните ще бъдат прилагани към храните за домашни животни и към фуражи за животни, които се отглеждат за производство на храни.

1.3 Важно е контролните органи да получават достъп до всяка информация, отнасяща се до състава или до обявените качества на храните, пуснати на пазара, така че да може да се провери точността на данните, посочени върху етикета.

1.4 Операторите от фуражния сектор, които за първи път пускат даден фураж на пазара на ЕС и използват фураж или фуражни суровини, внесени от страна извън ЕС, следва да гарантират, че вносните продукти отговарят на стандартите, действащи по отношение на същите суровини с произход от ЕС. Това трябва да може да се провери от контролните органи.

1.5 Необходимо е да се поеме ангажимент, лицето, което отговаря на безплатния телефонен номер, посочен върху етикета на храната за домашни любимци, да бъде подходящо обучено да разглежда въпросите на клиентите и да осигурява бърз отговор за зададените въпроси.

1.6 Член 17, параграф 1, букви (а) и (б) би следвало да се прилага във всички случаи. Това означава, че обозначението за категорията животни, за които е предназначена храната, както и подходящото упътване за употреба трябва винаги да фигурират върху етикета на комбинирания фураж.

## 2. Контекст

2.1 Понастоящем обращението на фуражните суровини и комбинирания фураж се регулира от пет стари директиви на

Съвета и около 50 изменения или актове за прилагане. Законодателството е изключително разпокъсано, с голям брой кръстосани препратки, което го прави трудно за разбиране и за еднакво прилагане в различните държави-членки. Така например две държави-членки са приложили по различен начин една и съща директива, що се отнася до разрешеното съдържание на витамин Д3 в състава на комбинираните фуражи.

2.2 Понастоящем едва 2,6 % от произведените комбинирани фуражи се търгуват на вътрешния пазар на ЕС, което навежда на предположението за възможни търговски бариери и за липса на последователност при прилагането на съществуващите директиви.

2.3 През 2005 г. в ЕС-25 5 милиона животновъди са произвели мляко, свинско, птиче, говеждо и телешко месо на обща стойност 129 милиарда евро. Били са закупени комбинирани фуражи за общо 37 милиарда евро. Фуражната промишленост на ЕС (без да се смята производството на храни за домашни любимци) осигурява пряко заетост на 100 000 души в 4 000 предприятия.

2.4 В количествено отношение 48 % от използваните фуражи са груб фураж, произвеждан в земеделските стопанства, напр. трева, силаж, сено, царевича и т.н. Закупените комбинирани фуражи представляват 32 % от използваните фуражи.

2.5 Около 62 милиона домакинства в ЕС имат домашни любимци. Според оценките пазарът на храни за домашни любимци в ЕС възлиза приблизително на 9 милиарда евро годишно и директно осигурява 21 000 работни места.

2.6 Етиктирането е начин за прилагане, проследяване и контрол, както и за осигуряване на необходимата информация за потребителите.

2.7 Изказват се опасения, че действащите в момента разпоредби относно етиктирането на храните за домашни любимци могат да подведат клиентите по отношение на качеството и съставките, съдържащи се в храните за домашни любимци.

### 3. Определение на храни за животни

3.1 Храните за животни могат да се разделят на 4 категории:

- а) Фуражни суровини, които могат да се използват директно за храна, напр. трева или зърно или пък фуражни суровини, включени в състава на комбинирани фуражи.
- б) Фуражни добавки, тоест субстанции като микроорганизми или препарати (различни от фуражни суровини и премикси), които се добавят към фуража с цел да изпълнят определени функции.
- в) Комбинирани фуражи, които представляват смес от фуражни суровини и също могат да съдържат добавки, предназначени за използване при храненето на животните през устата, под формата на пълноценни или допълващи фуражи.
- г) Медикаментозни фуражи, тоест фуражи, които съдържат ветеринарномедицински препарати и се дават на животните без допълнителна преработка.

3.2 Фуражните суровини и комбинираните фуражи определено са най-разпространените от всички видове фураж.

### 4. Предложение на Комисията

4.1 Предложението е включено в постоянната програма на Комисията за опростяване. То е в съответствие с политиката на Комисията за по-добро регулиране и с Лисабонската стратегия.

4.2 Понастоящем общите правила за търговия с фуражи, включително и с храни за домашни любимци, са разпръснати в няколко директиви според вида на съответния фураж. Директива 79/373/ЕИО се отнася за комбинираните фуражи, 93/74/ЕИО — за фуражите, предназначени за специфични хранителни цели („диетичен фураж“). Директива 96/25/ЕО съдържа общите правила за обращении и употребата на фуражни суровини, а Директива 82/471/ЕИО определя условията за пускане на пазара на някои продукти, принадлежащи към категорията фуражни суровини, използвани при храненето на животните („био-протеини“). Предложеният регламент оптимизира, опростява, осъвременява и модернизира гореспоменатите разпоредби.

4.3 Регламент (ЕО) № 999/2001 относно определянето на правила за превенция, контрол и ликвидиране на някои трансмисивни спонгиформни енцефалопатии забранява храненето с месокостно брашно на животни, отглеждани за производство на храни. Регламент (ЕО) № 1774/2002, отнасящ се до странични животински продукти, установява правилата за използване на тези продукти при храненето на животни. Регламент (ЕО) № 1829/2003 относно генетично модифицираните храни и фуражи определя правилата за използване на генетично модифицирани фуражи. Регламент (ЕО) № 183/2005 относно изискванията за хигиена на фуражите урежда въпросите, свързани с безопасността при производството на фуражи. Тези регламенти, изготвени в съответствие с новия интегриран подход за безопасност на храните „от фермата до трапезата“, не се изменят.

4.4 Основната цел на предложението нов регламент е да се консолидират, преразгледат и осъвременят съществуващите директиви относно обращении и етикетирането на фуражни суровини и комбинирани фуражи.

4.5 Принципът на субсидиарност се прилага допълнително, доколкото предложението не попада под изключителната компетенция на Общността. Предложението е в съответствие с принципа на пропорционалност, тъй като хармонизира регулаторната рамка за пускането на пазара и използването на фуражи.

4.6 С предложението се цели премахването на ненужни и неефективни изисквания за етикетирание. Предлага се изискванията към етикетирането на съставките да бъдат същите както тези към етикетирането на храните. Според новите разпоредби вече няма да се изисква да се посочва процентът на теглото на всички фуражни суровини, а само посочването им в низходящ ред според точното им тегло. В момента всички фуражни суровини, включени в комбинирания фураж за животни, които се отглеждат за производство на храни, следва да бъдат посочени върху етикета като тегловни проценти от състава на фуражната смес, но с допустимо отклонение от +/- 15 %. Земеделският стопанин не може да разбере от етикета реалния процентен дял на съставките. Според новото предложение, ако производителят доброволно посочи данни за процентното съдържание, то те трябва да бъдат точни. Освен това процентният дял на фуражните суровини следва да бъде точно посочен, когато те са подчертани върху етикета на комбинираните фуражи. Земеделските стопани могат също така да изискат информация за състава на фуражите, надхвърляща посочените в низходящ ред тегловни проценти на фуражните суровини. Производителът може да откаже да предостави такава информация единствено в случай, че се касае за търговска тайна.

4.7 Името на оператора от фуражния сектор, който за първи път пуска даден комбиниран фураж на пазара на ЕС, следва да бъде ясно посочено върху етикета.

4.8 Всички доброволно обозначени върху етикета данни следва да бъдат точни и разбираеми за крайния потребител.

4.9 Комисията се задължава да изготви и постоянно да актуализира списък на суровините, чието пускане на пазара е забранено. В допълнение към това Комисията може да приема насоки, които изясняват разликата между фуражни суровини, фуражни добавки и ветеринарни медикаменти.

4.10 Изискванията за издаване на разрешения преди пускането на пазара следва да съответстват на риска и да гарантират, че новите фуражни суровини ще имат подходящи спецификации с цел правилна употреба. Интегрираният подход за безопасност на храните „от фермата до трапезата“ (в рамките на Регламент (ЕО) № 178/2002) дава възможност за намаляване на бюрокрацията в тази област, при запазване на изискванията за безопасност. Не е оправдано всички био-протеини и нови фуражни суровини да подлежат на процедура за издаване на разрешение преди пускането им на пазара.

4.11 Вследствие на засилената конкуренция за основните зърнени култури при производство на фуражни суровини, храни и горива се наблюдава тенденция към нарастващо предлагане на странични продукти за използване при храненето на животни. Липсата на ясна информация за продуктите допринася за недостатъчното използване на тези суровини.

4.12 Предлага се всички заинтересовани страни (и потребители) да бъдат включени в съставянето на каталог на фуражните суровини, който да бъде по-разширен и по-приспособим към пазарното развитие, отколкото настоящия непълнен списък в Директивата. Освен това всички заинтересовани страни ще бъдат насърчени в рамките на доброволното етикетирание да изготвят кодекси на Общността за добри практики в етикетиранията: един за храни за домашни любимци и друг — за фуражи за животни, които се отглеждат за производство на храни. Комисията ще участва със съвети при изработването на доброволния каталог на Общността и на кодексите, като и двете мерки ще подлежат на окончателно одобрение от Комисията (съвместно регулиране).

4.13 Етикетиранията на фуражни добавки би било по принцип задължително само за чувствителни добавки. Останалите добавки биха могли да бъдат обозначени на доброволна основа в съответствие с кодекса на заинтересованите страни за добри практики, приет в рамките на основния регламент.

4.14 При храните за домашни любимци целта е етикетиранията да се подобри така, че да улесни избора на потребителите и да не ги подвежда. Точността на всички посочени данни за хранителната стойност следва да може да бъде научно проверена. Съгласно член 19 върху етикета на храна за домашни любимци трябва да се обозначи безплатен телефонен номер, за да се позволи на клиента да получи информация относно фуражните добавки и включените фуражни суровини, обозначени по категория.

4.15 Фуражите, предназначени за специални хранителни цели, могат да бъдат пуснати на пазара като такива, само ако отговарят на основните хранителни характеристики и според разрешението и включването в списъка, съставен в съответствие с член 10. Съгласно член 13, параграф 3 етикетиранията или представянето на фуража не трябва да съдържа твърдение, че той ще предотврати, ще излекува или премахне дадено заболяване.

4.16 Етикетиранията и представянето на фуражи не бива да подвежда потребителя. Задължителните данни в етикетиранията трябва да бъдат дадени в тяхната пълнота на видно място върху опаковката.

4.17 Операторът от фуражния сектор, който за първи път пуска даден фураж на пазара на ЕС, е отговорен за данните върху етикетите и осигурява тяхното наличие и точността на съдържанието им.

## 5. Общи бележки

5.1 Равнището на безопасност на храните и фуражите бе значително повишено благодарение на новото общо законодателство в областта на храните, на директивата относно изискванията за хигиена на фуражите и мерките за тяхното прилагане. Подобрената система за проследяване и въвеждането на при-

ципа на анализ на риска и контрола на критичните точки (Hazard analysis and critical control point — HACCP) в предприятията за фуражи гарантират по-добра обща безопасност на фуражите.

5.2 От решаващо значение е предлаганите промени в никакъв случай да не водят до компромиси със стандартите за безопасност, необходими при фуража за животни, отглеждани за производство на храни.

5.3 Операторите от фуражния сектор следва да предоставят на разположение на компетентните органи всяка информация, необходима за гарантиране на надлежното спазване на разпоредбите.

5.4 Намалването на административната тежест следва да бъде приветствано по принцип, тъй като в много случаи е налице свръхрегулиране по отношение на бюрократичните изисквания.

5.5 Разбира се, в никакъв случай не трябва да се допуска употребата на месокостно брашно за хранене на преживни животни, отглеждани за производство на храни. Понастоящем Регламент (ЕО) № 999/2001 относно определянето на правила за превенция, контрол и ликвидиране на някои трансмисивни спонгиформни енцефалопатии съдържа забрана за храненето на преживни животни с месокостно брашно. Месокостно брашно може да се използва в храните за домашни любимци. В предложението за регламент не се предлагат промени по отношение на употребата на месокостно брашно, тъй като този въпрос не влиза в приложното поле на въпросното предложение. Този въпрос трябва да се обсъжда в рамките на предложението за регламент за установяване на здравни правила относно странични животински продукти, непредназначени за консумация от човека.

5.6 Производството на комбинирани фуражи обикновено е разположено в близост до животновъдните стопанства. Поради това производствените инсталации често се намират в селски райони с ограничени алтернативи за възможна заетост. Що се отнася до транспортирането на фуражите до земеделските стопанства, също е целесъобразно да съществува местна система за дистрибуция, така че да се избегнат превозите с камиони на дълги разстояния, с което ще се допринесе и за намаляване на емисиите на парникови газове.

5.7 Комисията подчертава, че обемът на вътрешната търговия с комбинирани фуражи в ЕС е малък и изразява мнение, че предлаганият регламент ще подобри конкуренцията, насърчвайки търговията с фуражи на вътрешния пазар на ЕС.

## 6. Специфични бележки

6.1 ЕИСК приветства като цяло предложението за опростяване, оптимизиране и повишаване на административната ефективност на сектора за производство на фуражи.

6.2 Предложеният нов регламент предоставя на операторите от фуражния сектор повече свобода и по-голяма отговорност. Съгласно член 12, параграф 1 производителят на фуража е отговорен за данните върху етикетите и осигурява тяхното наличие и точността на съдържанието им. Освен това следва да бъдат спазени разпоредбите и изпълнени изискванията на настоящия

регламент и на останалите съответни регламенти, като напр. Регламенти (ЕО) № 183/2005, № 178/2002 и № 1831/2003. Докато Регламент (ЕО) № 882/2004 определя общите правила за провеждане на официалния контрол с цел осигуряване на проверка на съответствието със законодателството, Службата по храните и ветеринарните въпроси трябва да гарантира тяхното последователно прилагане. Операторите от фуражния сектор, които за първи път пускат даден фураж на пазара на ЕС и използват внос от страна извън ЕС, следва да подлежат на адекватен контрол с цел проверка дали вносните продукти отговарят на същите стандарти, както и продуктите с произход от ЕС.

6.3 Обстоятелството, че на производителите на фуражи се възлага по-голяма отговорност за регулиране на тяхната предприемаческа дейност означава, че ако възникне сериозен проблем вследствие на замърсяването на фуражи с отровни субстанции или поради фуражи, които са се оказали вредни за отглеждането на животни или за околната среда (особено в случаите с нови фуражи), за сектора на отглеждане на животни, предназначени за храна, ще възникнат сериозни щети преди да бъдат предприети съответните контрамерки. Подобни проблеми могат да доведат до още по-сериозни последици, ако производителят не разполага с достатъчно финансови средства за преодоляване на проблема.

6.4 Потребителите на фуражи за животни, тоест животновъдите, се нуждаят от подобаваща защита срещу финансовите, социалните и икономическите загуби, възникващи в случай на бедствие. Следователно тези аспекти трябва да бъдат разглеждани в специфична правна рамка и в светлината на доклада на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно „съществуващите правни разпоредби, системи и практики в държавите-членки и на общностно равнище, свързани с граждан-

ската отговорност в секторите на храните и фуражите и изпълними системи за финансови гаранции във фуражния сектор“<sup>(1)</sup>.

6.5 В тази област следва да се съблюдава принципът на предпазвателни мерки, тъй като в миналото бяха допускани много сериозни грешки.

6.6 Няма вероятност от голямо увеличаване на търговията на вътрешния пазар на ЕС с комбинирани фуражи за животни, които се отглеждат за производство на храна, тъй като потребителите предпочитат местните оператори от фуражния сектор. Това положение би могло да се промени, ако мултинационални компании поемат контрола върху голяма част от фуражния сектор.

6.7 Съществува риск мултинационални компании да се опитат да поставят под свой контрол големи части от сектора за производство на фуражи и по този начин да ограничат конкуренцията. Ако това се случи, то би могло да се стигне до драстично намаляване на броя на фуражните предприятия и до увеличаване на търговията на вътрешния пазар на Общността. Това не означава, че пазарът ще стане по-конкурентоспособен.

6.8 Стопаните на домашни любимци от своя страна се нуждаят по-скоро от подходящи съвети за това коя храна е най-добра за техния домашен любимец, отколкото от изброяване на включените в храната съставки. Необходимо е също така да бъдат посочени данни за подходящите дажби за дадени домашни любимци, както и дали се касае за допълващи или пълноценни храни.

6.9 Тъй като търсенето на протеини нараства в целия свят, е необходимо значително да се увеличат инвестициите в научноизследователската и развойната дейност във фуражния сектор.

Брюксел, 17 септември 2008 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(1)</sup> ОВ С 246, 20.10.2007 г., стр. 12.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Въздействие на непрекъснатото развитие на енергийните пазари върху индустриалните вериги за създаване на стойност в Европа“**

(2009/C 77/22)

На 17 януари 2008 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, да изготви становище по собствена инициатива относно

*„Въздействие на непрекъснатото развитие на енергийните пазари върху индустриалните вериги за създаване на стойност в Европа“.*

Консултативната комисия по индустриални промени, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 24 юни 2008 г. (докладчик: г-н Zbořil, съдокладчик: г-н Kerkhoff).

На 447-та си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 септември (заседание от 17 септември), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 62 гласа „за“, 5 гласа „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 Комитетът отбелязва изменената среда на енергийните пазари и признава необходимостта от смекчаване на предизвиканото от човека изменение на климата чрез намаляване на емисиите на парникови газове. Разходите, причинени от изменението на климата, и подходите на основата на рентабилността за намаляване на емисиите на парникови газове, са важни въпроси в дискусиата, относно политиката в областта на климата. Тези въпроси са още по-важни, като се има предвид, че е необходимо световните енергийни доставки да се удвоят до 2050 г. за покриване на енергийните нужди на цялото население на Земята. Устойчивата енергийна политика и политиката в областта на климата трябва да бъдат структурирани по такъв начин, че да постигат целите си и едновременно с това да съхранят индустриалните вериги за създаване на стойност като гръбнак на европейската икономика, като бъдат отчетени също разходите, свързани с щетите, причинени от изменението на климата. Това е, преди всичко, в интерес на самия Европейски съюз.

1.2 Поради високото потребление на енергия, което е неизбежно за производството на основни материали чрез преработване на суровини, свързаните с основните материали промишлени отрасли са силно засегнати от всяко изменение на цената на енергията, както и от свързаните с енергията данъци и сходните финансови мерки. Независимо от това, енергийният „отпечатък“ на основните материали трябва да бъде разпределен по цялата индустриална верига за създаване на стойност и няма смисъл той да бъде разглеждан изолирано.

1.3 Комитетът смята, че икономическият растеж и иновациите в Европейската икономика могат да бъдат постигнати само върху жизнеспособна индустриална база. Конкурентоспособните и иновативни промишлени отрасли за производство на основни материали са главна предпоставка за индустриалните вериги за създаване на стойност. Възбуждане, подкрепата за технологиите в областта на околната среда и възобновяемите енергийни източници е важна цел. Но дори развитието на технологиите в областта на околната среда изисква високоефективни индустриални вериги за създаване на стойност. Те зависят от наличието на промишленост за производство на основни материали и експертен опит в тази област. В частност, свързаните с околната среда иновации могат да бъдат постигнати единствено чрез сътрудничество между отделните звена по цялата верига за създаване на стойност. Не може да има успех без всеобхватен подход, който се простира по цялата верига за създаване на стойност.

1.4 Комитетът напомня, че сградите, които представляват 40 % от крайното енергийно търсене в Европейския съюз, са най-големият потребител на енергия. Близко половината от потенциала за извличане на полза от енергийната ефективност може да се осигури в сградната среда, при това на отрицателна икономическа цена. Такива икономии сами по себе си биха могли да постигнат поетите от ЕС ангажменти по Протокола от Киото. Също така, икономии на енергия могат да се постигнат, като се използват вече съществуващите днес технологии. Освен това, подобряването на енергийните характеристики на сградите има само положително въздействие, като създава полезна заетост, намалява текущите разходи, повишава удобството и създава по-чиста среда. Това би трябвало да бъде абсолютен приоритет на Европейския съюз. Също така, Комитетът признава важноста на използването на нови и по-усъвършенствани основни материали в домакинските уреди и офис оборудването, както и в други сектори като енергетиката или транспорта.

1.5 Евентуалното преместване на енергоемки промишлени отрасли извън ЕС би намалило значително притегателната сила на Европа като място за промишлена дейност, би довело до загуба на икономически растеж и заетост и би застрашило европейския социален модел. Предвид взаимозависимостта по протежение на веригата за създаване на стойност, не е възможно в краткосрочен план тези загуби да се компенсират чрез други сектори, например чрез технологии в областта на околната среда. Нещо повече, конкурентоспособността на тези сектори също би намаляла.

1.6 Енергоемките промишлени отрасли наистина трябва да допринесат за постигане на целите на енергийната политика и политиката в областта на климата. Изискванията обаче трябва да бъдат определени така, че максимално да се изключи неблагоприятното въздействие върху конкурентоспособността на международните пазари. По същността си индустриите за основни материали са високочувствителни към въздействието на енергийните разходи. Ето защо инструментите на енергийната политика и политиката в областта на околната среда трябва да бъдат внимателно проучени и разработени, в зависимост от степента на тяхното въздействие върху конкурентоспособността на тези отрасли.

1.7 Енергоемките промишлени отрасли изискват сигурни енергийни доставки в рамките на подходящ европейски енергиен микс, който не би следвало да изключва никой енергиен източник (въглища, възобновяеми енергийни източници, ядрена енергия) и да бъде основан на ефективна конкуренция на пазарите на електроенергия и газ, което води като краен резултат до

разумни цени на енергийните доставки. Интересите на националните енергийни политики би следвало да бъдат по-силно въплътени в интегрирана европейска концепция, защото досега енергийният пазар не е успял да се изравни с единния пазар за промишлени стоки. Независимо от решението на някои държави-членки да се откажат от използването на ядрената енергия, запазването на производството на електроенергия на основата на ядреното делене в ЕС би означавало също така да се запази това технологично ноу-хау в Европа. Разбира се, продължаването на ядрената опция би изисквало високо ниво на сигурност и добре обучени служители <sup>(1)</sup>.

1.8 Сключването на амбициозно международно споразумение в областта на изменението на климата е от първостепенно значение в борбата с изменението на климата. То трябва да води до задължения за намаление на емисиите за всички основни страни — източници на емисии (съгласно принципа на общите, но диференцирани отговорности), включително енергоемките отрасли, за да се осигури лоялна конкуренция и равни условия. Без такова споразумение безплатното разпределение на квоти за енергоемките индустрии, при които съществува риск от „изтичане на въглерод“, следва да се разглежда в рамките на схемата на ЕС за търговия с емисии, за да се противопостави на рисковете по отношение на конкурентоспособността на индустриалното местоположение и икономическия растеж в Европа. Крайният избор на метод за разпределение следва да бъде извършен на базата на постигнатите резултати (например след сравнителното им измерване) въз основа на най-добрите налични техники.

1.9 За да подготви пътя за дългосрочен принос към целите на политиката в областта на енергията и климата, Комитетът настоятелно препоръчва съсредоточаването върху научноизследователската и развойна дейност в областта на новите технологии, особено предвид на това, че съществуващите производствени процеси са до голяма степен завършени. Там, където все още не съществуват технически решения, изискванията на целите за висока енергийна ефективност и намаляване на емисиите не могат да бъдат изпълнени. Вече има създадени работещи структури, като например технологични платформи, но следва да се направят усилия за много по-засилена координация, както това се предвижда например в Европейския стратегически план за енергийните технологии (План SET) <sup>(2)</sup>. При това трябва обаче да се остави достатъчно време за постигане на предвидения технологичен напредък и необходимата конкурентоспособност в световен план.

1.10 Европейският икономически и социален комитет със специалните отношения, които поддържа с икономическите оператори, би следвало да подчертае проблемите на индустриалните вериги за създаване на стойност, на което понякога не се отделя достатъчно внимание от страна на политическите институции.

## 2. Въздействието на енергията като производствен фактор върху индустриалните вериги за създаване на стойност в Европа

2.1 Производството на основни материали като стомана, алуминий и други цветни метали, химически вещества, цимент, негасена вар, стъкло, целулоза и хартия е незаменима основа на индустриалните вериги за създаване на стойност. Индустриалните продукти изискват основни конструктивни и функционални

материали със строго определени механични, физически и химически качества, които не съществуват в такава форма в природата. Всъщност качеството на индустриалните продукти зависи от използвания материал, който е създаден със специфично предназначение и се оптимизира по отношение на потреблението на материали и енергия, качество, надеждност, икономическа ефективност, трайност, екологично въздействие и други. Затова непрекъснатото развитие на подобни материали е основен фактор за степента на използване на технологични иновации във всички възможни продукти. Индустриалните вериги за създаване на стойност са поредица от предприятия или сътруднители си оператори, които работят заедно, за да задоволят пазарното търсене на конкретни продукти или услуги. Енергийното потребление на индустриите надолу по веригата е сравнително по-малко в техния производствен процес, ето защо изолираното разглеждане на крайния продукт не е от полза. Свързаният с енергията „отпечатък“ следва да се оценява по цялата верига за създаване на стойност. Увеличението на енергийните разходи не въздейства единствено на ниво производство на основни материали, но може едновременно с това да доведе до увеличение на цените надолу по веригата на междинните и крайни продукти в резултат на повишените разходи за основни материали, ако пазарът може да понесе подобно увеличение.

2.2 Конкурентоспособната и иновационна промишленост за производство на основни материали е важен фактор при вземането на решение относно разполагането на последващите звена в индустриалната верига за създаване на стойност, като автомобилостроенето, производството на двигатели или строителството. Това гарантира съвместното развитие на направени по поръчка материали, адаптирани към индивидуалните нужди на потребителя. Исканията на клиентите за навременна доставка без складиране също така изискват доставчикът да бъде разположен наблизо. Индустриалната верига за създаване на стойност губи иновационната си сила и конкурентоспособността си, ако няма подходяща материална база. Това важи особено за малките и средните предприятия, много от които, например, са в сектора на обработката на стомана.

2.3 Като цяло производството на основни материали изисква големи количества енергия — особено в сравнение с последващите етапи на производствения процес. Потреблението на енергия, необходимо в енергоемките промишлени отрасли за единица стойност е поне десетократно (а понякога и петдесетократно) по-голямо отколкото в последващите промишлени отрасли, като машиностроенето. В Германия, например, потреблението на първична енергия за производството на цимент е 4,5 кг, на стомана — 2,83 кг, а на хартия — 2,02 кг SKE на единица добавена стойност, докато в сектора на машиностроенето възлиза на едва 0,05 кг SKE <sup>(3)</sup>. Това се дължи на факта, че основните материали трябва да бъдат получени от естествени суровини чрез физическа или химическа преработка. Това включва високи температури за процесите на горене, топене и редукция, както и електроенергия за електролизата. При производството на полуфабрикати потреблението на енергия също е голямо. В много случаи първичните енергийни източници не се използват за производството на топлина и електроенергия, а като суровини или редукционни агенти, например в редукционните процеси при производството на желязо. Важно е също така да се отбележи, че качеството на суровините постепенно спада и тяхната преработка обикновено изисква повече енергия.

2.4 Цялостните енергийни изисквания спрямо промишления продукт трябва да бъдат сравнени както с икономията на енергия, която може да бъде резултат от всички иновации по отношение на продукта, така и с приложението му в други сектори. Такова сравнение може да бъде единствено резултат от

<sup>(1)</sup> Световна ядрена асоциация, „World Nuclear Power Reactors 2007-2008 and Uranium requirements“ („Ядрени реактори в света през 2007-2008 г. и изисквания за урана“) <http://www.world-nuclear.org/info/reactors.html>.

<sup>(2)</sup> План SET — COM(2007) 723 окончателен.

<sup>(3)</sup> Изчисленията са по Destatis.



сътрудничеството между доставчиците на основни материали и промишлените производители надолу по веригата, където новоразработените материали играят значителна роля. Например електроцентралите с по-голяма ефективност и по-ниски равнища на потребление на първични източници на енергия изискват високоэффективни, устойчиви на температури стомани. От своя страна специфичните нива на потребление на гориво в транспортния сектор могат да бъдат намалени например чрез използването на леки материали в автомобилостроенето.

### 3. Положението на различни енергийни пазари (въглища, нефт, газ, електроенергия) и въздействието им върху енергоемките промишлени отрасли <sup>(4)</sup>

3.1 Промислеността за производство на основни материали — цимент, стомана, цветни метали, химикали, стъкло и целулоза и хартия — използва изкопаеми горива под формата на енергия, както и суровини, и по разнообразни начини се влияе от цената на различните енергийни източници. Суровият нефт например се използва от химическата промисленост като суровина за производството на пластмаси и други нефтохимически продукти. Междувременно развитието на нефтените пазари се отрази също така на покупните цени на природния газ и електроенергията, тъй като цената на газа е все още свързана с цената на нефта. Развитието на пазара на въглища също така се отразява на цената на електроенергията за енергоемките промишлени отрасли. Същевременно стоманодобивната промисленост използва въглищата и кокса като редуccionни агенти.

3.2 Наличните нефтени запаси, т.е. тези залежи, които днес могат да бъдат изгодно и технически експлоатирани, ще стигнат вероятно за още 40 години. Те могат да се разширят значително, ако в бъдеще бъдат разкрити икономически рентабилни по-нататъшни ресурси, по-специално неконвенционални петролни ресурси като битуминозния пясък. Развитието на цените на петрола се характеризира с растеж на потреблението, особено в Китай и Индия. Това въздействие се усилва от нарастващото пазарно влияние на страните от ОПЕК, което прави все по-трудна диверсификацията на източниците на доставка поради неравномерното разпределение на запасите. Регионалната концентрация на производство в страни, характеризиращи се със значителна политическа и икономическа нестабилност, ще увеличи несигурността поради непредвидимия характер на възможни бъдещи ограничения на доставките, с всичките техни въздействия върху цените.

3.3 Наличните запаси от природен газ вероятно ще стигнат за около 60 години, т.е. за по-дълъг период отколкото нефта. Природният газ е първичният енергиен източник, чието потребление в Европа нараства най-бързо. Зависимостта на ЕС от вноса на природен газ се увеличава дори с по-бърз темп отколкото потреблението му. Находищата на нефт и газ в отделните европейски държави като Нидерландия и Обединеното кралство, както и в Норвегия постепенно се изчерпват, докато вносът на газ предимно от един-единствен източник — Русия — се увеличава. Трябва да се очаква повишение на цените на природния газ в дългосрочен план и ако по-нататък продължава да се разчита на един-единствен източник, потенциалният резултат може да бъде упражняването на политическо влияние от Русия върху ЕС. Възможността за подобно развитие се засилва от естествено ограничените стратегически запаси от газ в ЕС.

3.4 Запасите от въглища, които могат да се добиват по икономически рентабилен начин, са значително по-големи от тези на

нефт и газ. Като цяло се приема, че залежите от въглища са достатъчни за следващите 150 години. Освен това тези резерви са разпределени върху по-широки области в отделните континенти и общо взето са разположени в политически стабилни държави като САЩ и Австралия. Подобно на други енергоносители, поради нарастващото търсене цената на въглищата отбелязва значително увеличение през последните години.

3.5 Електроенергията е вторична форма на енергия, която се произвежда основно от въглища, газ, ядрена енергия и възобновяеми енергийни източници, а в някои държави-членки значителен дял от производството ѝ е все още на основата на нефта. Съставът на микса за производството на електроенергия до голяма степен определя разходите за производството ѝ. Електроенергията, произведена от въглища и ядрената енергия, наистина е рентабилен източник за осигуряване на основното снабдяване с енергия, но производството на електроенергия от възобновяеми енергийни източници в ЕС трябва да продължи да се развива по-нататък. В сравнение с другите основни източници на енергия, последните досега се характеризираха със сравнително висока цена, включително поради това, че в цената на конвенционалните видове енергия до голяма степен не се отразяват външните въздействия. В случая с вятърната и слънчевата енергия се прибавя слаба и колебаеща се наличност със съответните проблеми за мрежите, които ще трябва да бъдат адаптирани към бъдещото нарастване на доставките на електроенергия, произведена от възобновяеми източници на енергия. Някои възобновяеми източници струват по-малко от други в зависимост от региона. Слънчевата енергия например може да бъде икономически изгодна в слънчеви региони като Южна Европа, но не е рентабилна в Северна Европа.

### 4. Изменяща се среда за енергийните пазари

4.1 Енергийните пазари съществуват в динамична среда, за която допринасят комбинирани и сложно взаимодействащи си икономически, политически и социални влияния. Промислеността е изправена пред промяна в условията и разходите за енергийни доставки, което води до изключителна несигурност. Нарастващата зависимост на Европа от вноса на енергия и очакваното по-нататъшно повишаване на цените на енергията засилват загрижеността за покриването на енергийните нужди в бъдеще. Известно е и се признава, че гарантирането на сигурни и надеждни енергийни източници на достъпни, стабилни цени е жизненоважно за икономическото и социално развитие, и би следвало да представлява неразделна част от една стабилна, последователна енергийна политика.

4.2 Бързите промени напоследък в икономическата среда в Европа и в света изправят енергийния сектор пред необходимостта да развива нови концепции и политики, които да дадат по-добър отговор на изискванията по отношение на сигурността на енергийните доставки. Докато в миналото сигурността на енергийните доставки беше традиционно разглеждана предимно като задължение на правителствата на държавите-членки, сегашната ситуация на европейския енергиен пазар изисква пазарните сили да играят допълваща роля. В условията на либерализиран пазар се заплаща определена цена за сигурността и конкурентоспособността. За да се постигне дългосрочна сигурност на доставките общата европейска енергийна политика става въпрос с ключово стратегическо значение <sup>(5)</sup>.

<sup>(4)</sup> Например BP Statistical Review of World Energy („Статистически преглед на световната енергия“), BP, юни 2007 г.

<sup>(5)</sup> Становище TEN/312 „Към обща енергийна политика“, CESE 236/2008 fin.

4.3 Изкопаемите енергийни източници не са възобновяеми. Много от ресурсите на ЕС от нефт и природен газ са вече напълно изчерпани. Това следва да се разглежда в светлината на нарастващото потребление на развиващи се страни като Китай и Индия. Особено за нефта съществуват редица допълнителни, неконвенционални източници (например битуминозен пясък), чиято експлоатация обаче все още е трудна и скъпа, и води до отделянето на значителни количества парникови газове. Намалването на запасите вероятно ще намери отражение в увеличението на експлоатационните разходи и по този начин ще доведе до повишаване на цените.

4.4 Делът на вносните първични енергийни източници в общото потребление на Европейския съюз понастоящем е около 50 % и се очаква да нарасне до 70 % в близкото бъдеще (2030 г.). Ето защо ЕС е зависим по отношение на нефта и природния газ по-специално от вноса от няколко страни (като страните от ОПЕК или Русия), които имат силни пазарни позиции. Тъй като тези страни и региони често се характеризират със значителна политическа и икономическа нестабилност, стабилността на доставките не е гарантирана. Неотдавнашното повишаване на цените на нефта показва икономическата уязвимост на ЕС. Ето защо разкриването на нови собствени ресурси и устойчивото разработване на съществуващите ресурси в Европейския съюз представлява важна задача. Зависимостта от енергийния внос има важни последици за сигурността; това се отнася за всички видове енергия с изключение на въглищата, тъй като въглища се внасят от по-широк кръг страни, които са считани за стабилни. Освен това Европа има свои собствени икономически рентабилни ресурси на въглища: добивът на лигнитни въглища в ЕС е сравнително евтин.

4.5 Пазарите на електроенергия и природен газ, които се характеризираха с естествен монопол и национален обхват са в процес на либерализиране и интеграция. Когато се регулират мрежите, конкуренцията в областта на производството и търговията би следвало да доведе до намаляване на цените и до по-голяма ефективност. Тази стратегия доведе до известно сближаване на цените между съседните държави. Обаче сегментирането на националните пазари, поради исторически обусловена намалена пропускателна способност на преносните мрежи, с малки изключения ограничи конкуренцията сред държавите-членки.

4.6 В допълнение към това цените на природния газ и на други източници на първична енергия — които представляват основната част от разходите за производство на електроенергия (вж. параграф 3.5 по-горе) — бяха значително увеличени през последните няколко години. Накрая, вече няма свързкапитет за производство на електроенергия и този сектор е изправен пред период на значителни инвестиции. Всички тези фактори имаха като резултат повишение на цените независимо от непрекъснатите подобрения (като например постепенната интеграция на Централния западен регион: Белгия, Франция, Германия, Люксембург и Нидерландия). Концентрацията на производството и дистрибуцията на енергия се наблюдава и извън Европейския съюз, без това да бъде свързано с ценовите нива на природния газ или електроенергията.

4.7 Политическото решение, взето от ЕС за смекчаване на причиненото от човека изменение на климата чрез радикално намаляване на емисиите на парникови газове вече е важен фактор на енергийните пазари и значението му се увеличава непрекъснато. В съответствие с това вниманието е съсредоточено много повече върху енергийната ефективност и тя трябва да бъде драстично увеличена, за да бъде намалено по безопасен начин интензивното отделяне на CO<sub>2</sub> при енергийното потребление. От тази гледна точка богатите на въглерод изкопаеми горива се възприемат все по-зле, докато енергийните източници с ниско съдържание на въглерод (като природен газ) или технологиите, които почти не отделят CO<sub>2</sub> (като енергията от възобновяеми енергийни източници и — в някои отношения — ядрената енергия), получават

по-висок статус, въпреки че това не се отнася за всички държави-членки.

4.8 Осигуряването на достатъчни енергийни доставки за ЕС се превърна както в основно предизвикателство от гледна точка на придобиването на подходяща и налична технология, така и все повече в надпревара с времето. В миналото няколко държави-членки на ЕС решиха да спрат използването на ядрена енергия с всички произтичащи от това ограничения на микса за производство на електроенергия. В допълнение към това изграждането както на въглищни електроцентрали, така и на съответно необходимата инфраструктура за енергиен пренос, се натъкна на известна съпротива от страна на населението. Това може във все по-голяма степен да доведе до отменянето на проекти за електроцентрали на основата на въглища, както беше случаят в Ensldorf, Германия, поради акции на сдружения на граждани. Дори определени възобновяеми източници на енергия като вятърните генератори са подложени на нарастваща съпротива. Общественият прием на всички видове енергия, не само на ядрената енергия, се превърна в сериозен въпрос, който трябва да бъде разглеждан много внимателно, ако желаем да доближим производството на електроенергия до гражданите на ЕС и нуждите на икономиката.

4.9 В резултат на това производственият капацитет в ЕС е в стагнация, разработват се само няколко нови проекта и не може да се изключи напълно вероятността в бъдеще ЕС да срещне проблеми. Предстоящата в момента модернизация на европейските централи за производство на енергия е едновременно предизвикателство и шанс. Сега е абсолютно необходимо към потенциалните инвеститори незабавно да се подаде сигнал, че икономически изгодни ще бъдат единствено инвестициите в нисковъглеродни технологии.

## 5. Стратегии за адаптиране на промишлеността

5.1 Енергоемките промишлени отрасли за производство на основни материали са подложени на различни видове натиск да се адаптират предвид глобализацията на пазарите и променящата се ситуация на енергийните пазари. От една страна, предприятията трябва да устоят на международната конкуренция чрез разработване на иновационни продукти и процеси. От друга страна, те са принудени да се приспособят към нарастващата цена на енергията, да осигурят съответствие с политическите решения за съответно намаляване както на емисиите на CO<sub>2</sub>, така и на потреблението на енергия.

5.2 Икономическото взаимодействие в международен план стана по-интензивно поради глобализацията. Доставчиците от развиващите се страни наваксаха изоставането в технологично отношение и понастоящем предлагат трудоемко производство на по-разумни цени. Доставчиците на основни материали реагираха на това предизвикателство, чрез оптимизация на производствените процеси, специализиране в областта на качествени високотехнологични продукти и разработване на продукти „по поръчка“ в тясно сътрудничество с клиентите. Развиват се все повече партньорства между доставчиците и преработвателите на основни материали, при което се предлага голямо разнообразие от услуги.

5.3 Енергийните разходи представляват значителен дял от производствените разходи за материали в енергоемките промишлени отрасли. По този начин намаляването на специфичното енергийно потребление съответства на икономическите интереси на промишлените отрасли с високо потребление на енергия. През последните десетилетия бяха постигнати забележителни успехи в този аспект. Енергоемките промишлени отрасли в ЕС са световни лидери по енергийна ефективност на производството.

5.4 Направените напоследък политически искания за намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub> и по-висока енергийна ефективност поставят нови предизвикателства пред енергоемките промишлени отрасли. Съществуващите производствени технологии и процеси в много случаи вече са достигнали своите физически и химически граници<sup>(6)</sup>. Потреблението на редукционни агенти в стоманодобивната промишленост при кислородно-конверторния процес в доменните пещи, например, е доведено вече до своя химически и физически минимум и не може повече да бъде намалявано, без да се накърни търсенето от страна на клиентите и обемът на производство. Ще са необходими редица фундаментални технологични постижения, които все още предстои да бъдат очертани, изследвани и разработени, преди да може да се постигне по-нататъшно съществено повишаване на енергийната ефективност. Това изисква големи усилия от страна на промишлеността. Ето защо в рамките на технологичните платформи вече съществуват дългосрочни съвместни изследователски и демонстрационни проекти и начинания, като улавяне и съхраняване на въглерод (CCS). Същото важи и за други индустрии, в които се отделят емисии в хода на производствения процес като производството на вар и цимент. Също така, при енергийните доставки научноизследователската и развойна дейност е важно дългосрочно предизвикателство, например с оглед на улавянето и съхраняването на въглерода или технологиите в областта на възобновяемите енергийни източници.

5.5 Разработването на революционни нови производствени технологии с по-ниско потребление на енергия от страна на промишлените отрасли за производство на основни материали ще изисква време. Техническите иновации са наистина важни, но въвеждането на нови процеси трябва да бъде в синхрон с инвестиционните цикли на предприятията. В крайна сметка основният критерий за въвеждането на нови процеси е тяхната икономическа рентабилност, която от своя страна трябва да бъде разглеждана спрямо конкуренцията на международните пазари. Поради тази причина, както и поради други фактори (административни тежести, ограничени финансови ресурси и произтичащата от това икономическа несигурност), трябва да се предвиди период от няколко десетилетия, за да могат промишлените отрасли за производство на основни материали да постигнат чувствителен напредък в областта на икономията на енергия. По това енергоемките промишлени отрасли се различават от тези за производство на енергия, който също постига подобряване на ефективността стъпка по стъпка в съответствие с иновационните цикли, но може по-лесно да прехвърли върху монополизираните крайни потребители допълнителните разходи за подобряване на ефективността и други административни тежести.

5.6 Енергийната ефективност на индустриалните продукти може да бъде значително повишена чрез използването на нови и високотехнологични основни материали с висока устойчивост на температури или с по-малко топло, произведени в сътрудничество с други сектори, като автомобилостроенето или строителството на електроцентрали. Подходящите системи за контрол на процесите също така довеждат до качествено подобряване на енергийната ефективност. Оборудването за производството на възобновяеми енергии също се произвежда от строителни и функционални основни материали (например вятърни турбини, произведени от стомана и висококачествени пластмаси). Независимо от това, че потенциалът е голям, необходимостта от научноизследователска дейност в областта на материалите е все така съответствашо голяма, тъй като повечето от новите разработки все още не са достатъчно готови за използване с търговска цел.

## 6. Въздействие на енергийната политика върху индустриалните вериги за създаване на стойност

6.1 Енергийната политика влияе на енергийните пазари чрез комбинация от различни инструменти. От една страна, европей-

ската регулаторна рамка на единния пазар на електроенергия и природен газ напредва бавно, но все още не е довела до желаната цел за стабилизиране на цените. От друга страна, производството и потреблението на енергия от промишлеността са, и биха били, силно засегнати от схемата на ЕС за търговия с емисии, която е предвидена да играе ролята на основен инструмент за намаляване на емисиите. Стойността на схемата за търговия с емисии (ETS) ще бъде измерена чрез въздействието ѝ върху европейските емисии на парникови газове, както и чрез значението и примера ѝ по отношение на стимулирането на глобалните действия, и/или превръщането ѝ във всеобхватна глобална схема. Основният проблем е, че системата не е световна, а ограничена в рамките на Европейския съюз, което води до риск от прехвърляне на въглерод в международните конкурентни индустрии. Също и по тази причина, при преговорите относно климата ЕС трябва да следи търговията с емисии на парникови газове да се прилага в световен план. Проблематичните характеристики на предложената преразглеждана система следователно трябва да бъдат разглеждани с най-голямо внимание, с цел намаляване до минимум на предвиденото въздействие на разходите.

6.2 През 2005 г. бяха въведени абсолютни тавани за емисиите на CO<sub>2</sub> от електроцентралите и производствените мощности в енергоемките индустриални отрасли. За енергоемките индустриални отрасли, чиито емисии са тясно свързани с обема на производството поради технологични ограничения, това води до значително оскъпяване на всяко нарастване на производството, ако се превишат разпределените емисионни квоти. Търговете за емисионни квоти, чието начало е предвидено за 2013 г., биха означавали значително увеличение на разходите в съвкупното производство на основни материали, което в повечето случаи не може да се прехвърли на клиентите надолу по веригата.

6.3 ЕС има за цел да намали емисиите на CO<sub>2</sub>, да запази зависимостта от вноса в управляеми граници и да насърчи ориентиранияте към износ технологии чрез увеличаване на дела на възобновяемите енергийни източници. Началното финансиране на възобновяемите енергии би било разумен принос за постигането на тези цели, но постоянно действащите системи за предоставяне на субсидии следва да се избягват. В крайна сметка възобновяемите енергийни източници трябва да станат конкурентоспособни на пазара. Настоящото развитие на цените на енергията, както и техническият напредък в областта на възобновяемите енергии, вече значително повишиха конкурентоспособността на възобновяемите енергии. В ЕС понастоящем се използват системи за субсидии на национално ниво, за да се насърчат възобновяемите енергийни източници при производството на електроенергия, като се съчетават по различни начини квотните схеми, търговията със сертификати и системите от преференциални тарифи за възобновяемата енергия. Допълнителните разходи за възобновяемите енергийни източници като цяло се отразяват в цената на електроенергията за крайните потребители. Засега енергоемките промишлени отрасли, както и останалите потребители, участват във финансирането на възобновяемата енергия чрез цената на електроенергията.

6.4 Независимо че някои сектори, като например машиностроенето, са облагодетелствани от пазарите на възобновяема енергия, тези ползи трябва да бъдат оценявани и на фона на отрицателното въздействие в промишлените отрасли за производство на основни материали. Освен това биха били засегнати тяхната верига на доставки и следователно конкурентоспособността им, ако основните материали бъдат изтласкани от пазара вследствие на допълнителните разходи поради субсидирането на възобновяемите енергийни източници<sup>(7)</sup>. Това може да бъде поне избегнато чрез

<sup>(6)</sup> Представено на публично изслушване CCM1 052 от 7 май 2008 г. на разположение на уебсайта на CCM1: [http://eesc.europa.eu/sections/ccmi/index\\_en.asp](http://eesc.europa.eu/sections/ccmi/index_en.asp).

<sup>(7)</sup> Вж. например Pfaffenberger, Nguyen, Gabriel (декември 2003 г.): Ermittlung der Arbeitsplätze und Beschäftigungswirkungen im Bereich Erneuerbarer Energien („Работни места и заетост в областта на възобновяемите енергийни източници“).

определянето на таван на разходите за тези промишлени отрасли. Докато развитието на пазара на възобновяемите енергийни източници разкрива също така възможности за износ на технологии, например вятърната енергия в районите, където тя може да бъде рентабилно експлоатирана, би следвало също така да се вземе предвид, че на свой ред не само европейските предприятия, но и европейската икономика не се възползват от субсидираните пазари в Европа — например голям дял от фотоволтаичното оборудване в Европа се доставя от Япония.

6.5 Ядрената енергия е важен фактор в енергийния микс на много държави от ЕС, докато някои други страни са взели решението да спрат да използват тази форма на производство на енергия. В тези държави няма източник за производство на електроенергия на разумни цени и с ниски емисии на CO<sub>2</sub> за основното снабдяване с енергия и се налага вместо това то да става на базата на изкопаеми горива или с възобновяеми източници на енергия<sup>(8)</sup>. В резултат на това цените на електроенергията, емисиите на CO<sub>2</sub> и цената на сертификатите за емисии на CO<sub>2</sub> ще нараснат със съответните последици за енергоемките промишлени отрасли.

6.6 Многобройни държави-членки на ЕС въвеждат такси с цел намаляване на енергийното потребление или намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub>. В Зелената книга относно икономическите инструменти на политиката в областта на климата Европейската комисия разглежда хармонизирането на тези инструменти в Европа и въвеждането на повече стимули за намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub>. Енергоемките промишлени отрасли би следвало да очакват значително увеличение на цените на електроенергията и енергията. Тези разходи биха могли да бъдат само частично компенсирани чрез горепосочените мерки за енергийна ефективност.

## 7. Глобалната околна среда

7.1 Политиките в енергийната област и във връзка с изменението на климата вече не са ограничени в националните или регионални граници. Сигурността на доставките, недостигът на енергийни ресурси и преди всичко изменението на климата са глобални предизвикателства. Борбата с изменението на климата може да бъде ефективна само с участието на всички региони в света. Същевременно амбициозните политики на ЕС за намаляване на емисиите ще останат неефективни дотогава, докато увеличаването на промишленото производство в страни с висок икономически растеж като Китай бързо заличава тези икономии.

7.2 Засилващото се взаимодействие между световната търговия и капиталовите потоци води до нарастване на конкуренцията между отделните индустриални центрове. Енергоемките промишлени отрасли също така са все повече изложени на глобалната конкуренция за клиенти и капитал. На първо място непос-

редствената конкуренция е спрямо доставчиците на основни материали от страни извън ЕС. На второ място преработвателната промишленост, която е силно зависима от износа, като например автомобилостроенето или машиностроенето, прехвърля върху производителите на основни материали ценовия натиск, наложен от световния пазар. Енергоемките промишлени отрасли се различават по своята ситуация в международната конкуренция от регионалните сектори, като например този на електроенергията.

7.3 Съчетанието на предизвикателствата на световната политика в областта на енергията и климата с международната конкуренция в промишлеността означава прекомерни разходи за енергоемките промишлени отрасли и води до преместване на производството. Това се случва, когато региони извън Европа не натоварват промишлеността си с никакви сравними разходи. Всички градивни елементи на политиката на ЕС в областта на климата и енергията следва да бъдат солидно поставени на основата на реалистична оценка на ресурсите (природни, човешки и социални) и на тяхното евентуално развитие във времето (Лисабонска стратегия и други), за да се експлоатират тези ресурси за нашето съвместно устойчиво бъдеще. Стратегическите съображения на ЕС следва да отразяват тази стратегическа основа.

7.4 Преместването на производството вероятно би довело до повече емисии в региони извън Европа. Техните производствени процеси може да се окажат с по-ниска енергийна ефективност отколкото тези в страните на произход. Допълнителните емисии възникват от транспортирането на „изтичащи“ продукти до Европа. Дори ако производствата се преместеха на места с ефективно оборудване, това „изтичане“ би било неприемливо, тъй като производството би било изгласано от Европа, което би довело до загуба на работни места и техническо ноу-хау, включително при технологиите в областта на околната среда. Намаляването на емисиите на парникови газове в световен план следва да бъде решаващ фактор при изготвянето на политиката на Общността.

7.5 Преместването на енергоемки промишлени отрасли би довело до намаляване на заетостта и икономическия растеж. Загубата на основната материална връзка също намалява привлекателността на местоположението за последващите индустриални вериги и води до ерозия на всички нива на веригата за създаване на стойност. Европейската икономика обаче се нуждае от промишленото си ядро. Икономика, основана само на услугите, не е устойчива, тъй като много от създаваните висока стойност услуги са свързани с промишлеността и също биха били застрашени от загуба на промишлената си база. Освен това лидерството в технологиите и иновациите (както в областта на околната среда, така и в други области) зависи от наличието на основни промишлени отрасли в Европейския съюз.

Брюксел, 17 септември 2008 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(8)</sup> Хидроенергията (като например в скандинавските страни) е ограничена до определен брой държави с благоприятни природни условия.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1

## към становището на Европейския икономически и социален комитет

Следните изменения, които получиха най-малко една четвърт от подадените гласове, бяха отхвърлени по време на разискванията:

**1. Параграф 1.9**

След параграф 1.9 се създава нов параграф:

„В средно- и дългосрочен план обаче е от основно значение европейската икономика да прелине към нисковъглеродни производствени методи и продукти. Контрапродуктивно е да се защитават индустриалните сектори с високо ниво на емисии на CO<sub>2</sub>, ако искате до 2050 г. да постигнем намаление на емисиите на CO<sub>2</sub> в индустриализираните държави с 60-80 %, считано за необходимо за избягване на неконтролируемото изменение на климата. По-скоро е необходимо Европа да напредне при реструктурирането на своята икономика, за да получи конкурентно предимство като водеща в технологичните иновации и да подтикне други страни да извършат промени. Тази трета индустриална революция няма да може да бъде осъществена чрез подход за запазване на статуквото, придружен само от скролно увеличаване на ефективността на енергийно интензивни продукти.“

Резултат от гласуването

Гласове „за“: 23 Гласове „против“: 27 Гласове „въздържал се“: 12

**2. Параграф 6.7**

След параграф 6.7 се създава нов параграф:

„В средно- и дългосрочен план обаче от основно значение е европейската икономика да прелине към нисковъглеродни производствени методи и продукти. Контрапродуктивно е да се защитават индустриалните сектори с високо ниво на емисии на CO<sub>2</sub>, ако искате до 2050 г. да постигнем намаление на емисиите на CO<sub>2</sub> в индустриализираните държави с 60-80 %, считано за необходимо за избягване на неконтролируемото изменение на климата. По-скоро е необходимо Европа да напредне при реструктурирането на своята икономика, за да получи конкурентно предимство като водеща в технологичните иновации и да подтикне други страни да извършат промени. Тази трета индустриална революция няма да може да бъде осъществена чрез подход за запазване на статуквото, придружен само от скролно увеличаване на ефективността на енергийно интензивни продукти.“

Става дума за същия текст като в параграф 1.9 (заклучения и препоръки), но в параграф 6. (Въздействие на енергийната политика върху индустриалните вериги за създаване на стойност). Предвид на това, че параграф 1.9 е отхвърлен, параграф 6.7 отпада.

**3. Параграфи 7.4 и 7.5**

Изменя се параграф 7.4 и се заличава параграф 7.5, както следва:

~~„7.4 Преместването на производството би могло да вероятно би довело до повече емисии в трети страни региони извън Европа, в случай че техните производствени процеси може да се окажат с по-ниска енергийна ефективност отколкото тези в страните на произход, което обаче е малко вероятно поради увеличената цена на енергията за новопостроени сгради. Допълнителните емисии възникват от транспортирането на „изтичащи“ продукти до Европа. Дори ако производствата се преместеха на места с ефективно оборудване, това „изтичане“ би било неприемливо, тъй като производството би било изтласкано от Европа, което би довело до загуба на работни места и техническо ноу-хау, включително при технологиите в областта на околната среда. Ето защо продължава да е от решаващо значение постигането на споразумение за климата, което да доведе до намаляването на емисиите на парникови газове в световен план следва да бъде решаващ фактор при изготвянето на политиката на Общността.“~~

~~7.5 Преместването на енергоемки промишлени отрасли би довело до намаляване на заетостта и икономическия растеж. Загубата на основната материална връзка също намалява привлекателността на местоположението за последващите индустриални вериги и води до срязия на всички нива на веригата за създаване на стойност. Европейската икономика обаче се нуждае от промишленото си ядро. Икономика, основана само на услугите, не е устойчива, тъй като много от създаващите висока стойност услуги са свързани с промишлеността и те също така биха били застрашени от загуба на промишлената си база. Освен това лидерството в технологичните и иновациите (както в областта на околната среда, така и в други области) зависи от наличието на основни промишлени отрасли в Европейския съюз.~~

Резултат от гласуването

Гласове „за“: 21 Гласове „против“: 41 Гласове „въздържал се“: 3

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2

## към становище на Европейския икономически и социален комитет

Следните текстове от становището на Консултативната комисия по индустриални промени бяха отхвърлени в полза на приети по време на пленарната сесия изменения, но получиха най-малко една четвърт от подадените гласове:

**1. Параграф 4.9**

*„Рисквете от определени технологии са преувеличени, докато икономическата полза от тях е значително подценена. Например Германската агенция по енергетика очаква през 2020 г. в Германия недостиг на гарантиран капацитет за производство на електроенергия от 11 700 до 15 800 MW в зависимост от развитието на търсенето <sup>(1)</sup>. Това означава, че предстои недостиг на мощности за производство на енергия в ЕС, а цената на сегашното бездействие би била много висока. Съгласно други източници този недостиг може да се компенсира чрез повишена енергийна ефективност и производство на основата на възобновяеми енергийни източници. Обаче за предотвратяване на такова развитие би бил необходим енергиен микс, включващ всички енергийни източници, и заинтересованите страни следва да информират ясно и открито за това гражданите.“*

Резултат от гласуването

Гласове „за“: 36 Гласове „против“: 20 Гласове „въздържал се“: 5

**2. Параграф 6.3**

*„Това може да бъде избегнато чрез определяне на тавани на разходите на енергоелките индустрии, за да се съчетае подкрепата на възобновяемите енергии с международната конкурентоспособност на индустриите за производство на основни материали. Освен това, ако подкрепата за възобновяемата енергия е едностранчива, тя представлява заплаха за веригите за доставки на основни материали за някои промишлени отрасли като дървопреработвателната промишленост <sup>(2)</sup>. Тази заплаха би могла например да доведе до унищожаването на традиционни промишлени отрасли в ЕС като производството на целулоза и хартия.“*

Резултат от гласуването

Гласове „за“: 37 Гласове „против“: 20 Гласове „въздържал се“: 4

<sup>(1)</sup> DENA, Kurzanalyse der Kraftwerks- und Netzplanung in Deutschland, marzo de 2008. (Германска агенция по енергетика, Кратък анализ на планирането на електроцентрали и мрежи в Германия, март 2008 г.)

<sup>(2)</sup> Bio-energy and the European Pulp and Paper Industry — An Impact Assessment; (Биоенергията и европейската промишленост за производство на целулоза и хартия — оценка на въздействието) McKinsey, Рбугу, за CEPI, август 2007 г.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Бяла книга — Заедно за здраве: Стратегически подход за ЕС 2008-2013 г.“**

COM(2007) 630 окончателен

(2009/C 77/23)

На 23 октомври 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

„Бяла книга — Заедно за здраве: Стратегически подход за ЕС 2008-2013 г.“.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 18 юли 2008 г. (докладчик: г-жа Cserf).

На 447-та си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 септември 2008 г. (заседание от 18 септември 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 114 гласа „за“, 4 гласа „против“ и 7 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства Бялата книга на Комисията, озаглавена „Заедно за здраве“. Всъщност Комитетът на свой ред подчертава връзката, която съществува между здравето, от една страна, и икономическия просперитет и конкурентоспособността, от друга, и признава правото на гражданите на решения, засягащи тяхното физическо и психично здраве, както и правото им на качествено здравеопазване.

1.2 ЕИСК одобрява признаването от Съвета на общи основни европейски ценности в областта на здравеопазването като универсалността, правото на достъп до лечение на добро ниво, справедливост и солидарност<sup>(1)</sup>. ЕИСК се надява, че промените в областта на общественото здравеопазване ще почиват върху тези основни принципи, а подходът — върху принципа „здраве във всички политики“. Ето защо смята, че е важно да се хармонизират търговската политика, икономическата политика и политиката на конкуренция на вътрешния пазар, и те да бъдат поставени в услуга на политическата цел на ЕС да се гарантира високо ниво на общественото здравеопазване, за да може човешкото здраве да се укрепва, проследява и подобрява.

1.3 Комитетът споделя и подкрепя мнението на Комисията, че активното европейското гражданство не е възможно без познаване, изтъкване и гарантиране на основните права — и по-специално на правата на пациентите — както и без подходящо предоставяне на информация. При липса на тези фактори, всяка европейска здравна политика би била немислима.

1.4 Комитетът споделя приоритетите на Комисията по-конкретно по отношение на борбата срещу големите трансгранични бедствия и трансгранични заплахи, които са с тежки последици за здравето, както и мерки относно наблюдението на бедствията, ранното предупреждаване в случай на такива заплахи, борбата срещу тютюнопушенето и злоупотребата с алкохол и защитата на общественото здраве.

1.5 Непрекъснатото и съгласувано участие на определени агенции<sup>(2)</sup>, ръководени от ЕС, играе важна роля за приемане и реализиране на стратегията.

<sup>(1)</sup> Заключение на Съвета относно общите ценности и принципи на здравните системи в Европейския съюз (C 2006 146/01).

<sup>(2)</sup> Агенция за основните права със седалище Виена, Агенцията със седалище Билбао, Европейски център за превенция и контрол на заболяванията и др.

1.6 Комитетът подкрепя по-целенасоченото събиране на данни на равнище Общност, както и съвместната оценка на тези данни, с оглед на увеличаването на шансовете за успех на стратегията. Освен установяването на реални и сравними показатели е необходимо да се положат усилия за актуализирането на базите данни и разработването на методи за контрол на точността на събраните данни. Независимо от това, Комитетът насочва вниманието към особено строгата защита на личните данни.

1.6.1 ЕИСК счита, че пациентите, които се нуждаят от трансгранични здравни грижи, следва да разполагат с информация относно правото им на качествени грижи. Освен това, държавите-членки би трябвало да следят свободното предоставяне на услуги да не доведе до социален дъмпинг в тази област, тъй като това би било в ущърб на здравните работници, на техния професионализъм и в крайна сметка и на пациентите.

1.7 ЕИСК приветства декларацията на Комисията за премахване на дълбоките различия, които съществуват в самите държави-членки и между тях. Комитетът, обаче, обръща внимание на Комисията върху факта, че подкрепата на правото на мобилност на пациентите и подобряването на мобилността на работещите в сферата на здравеопазването не може да допринесе за по-нататъшното увеличаване на тези неравенства.

1.8 ЕИСК подкрепя намерението на Комисията да засили и насърчи профилактиката и приветства действията на Комисията за популяризиране на програми, благоприятстващи придобиването на знания в здравната област от хора от различни възрастови групи. Обществените телевизии и радиа следва да играят важна роля; те следва да са предназначени за бедните, които съставляват голяма част от населението на Съюза и по-специално за децата и младежите, които не разполагат с друг източник на обективни и ценни знания и информация.

1.9 ЕИСК предлага да бъде стартирана дългосрочна кампания „Здрав европейски гражданин“, която би съпровождала петгодишната стратегия до нейното приключване. Това би дало възможност за непрекъснато оценяване и, евентуално, адаптиране чрез непрекъснатата годишна програма и обратна връзка. Комитетът препоръчва Комисията да увеличи продължителността на десет години както на стратегията, така и на програмата или дългосрочната кампания, за да се насърчат гражданите на ЕС да развият по-отговорно спрямо здравето си поведение.

1.10 ЕИСК подчертава необходимостта от широко включване на заинтересованите страни към усилията, насочени към популяризиране, обсъждане и прилагане на стратегията. По този начин, чрез прозрачност и сътрудничество, ще се стигне до успешното ѝ приемане и демокрацията на участието ще се превърне в реалност.

1.11 ЕИСК привлича вниманието на Комисията върху важната роля на здравето и безопасността на работното място и призовава в политиките на Общността да се засили координираното сътрудничество, като се включат социалните партньори и държавите-членки и се укрепи профилактиката и защитата.

1.12 Комитетът предлага специалисти от различните политики, представители на социалните партньори, на професионалните организации и на гражданското общество да създадат форуми на местно, регионално и национално равнище и на общностно равнище. Тези форуми на сътрудничество на много нива биха могли да образуват мрежа, да благоприятстват обмена на информация и представянето на различни интереси, да позволят разграничаване на националните и общностни политики и да спомогнат за тяхното приемане. Обучението на гражданите относно индивидуалното и колективно поведение в случай на сериозни здравни кризи трябва да бъде част от тези форуми на сътрудничество, засягащи широката общественост, и при необходимост би дало възможност за едно ефикасно управление в интерес на всички засегнати хора по време на трудни периоди.

1.13 ЕИСК препоръчва, чрез създаване на подобни форуми в областта на международната политика на ЕС, работейки съвместно с международни организации и в сътрудничество със заинтересованите участници, да се гарантира разискването на политически въпроси, както и изготвянето и осъществяването на стратегиите.

1.14 ЕИСК подкрепя иновациите в здравните системи на държавите-членки и приветства разработването на технологията за електронно здравеопазване. Въпреки това, за да се гарантира принципът на субсидиарност и ефективното упражняване на правата на пациентите, е необходимо да се продължи проучването на този въпрос и предлагането на решения.

1.15 ЕИСК изразява съжаление от факта, че такава стратегия, която засяга всеки гражданин на Съюза, не разполага със самостоятелен бюджет. За да се гарантира успешното осъществяване на новата стратегия, Комитетът препоръчва да се преразгледа бюджета<sup>(3)</sup> на ЕС, да се определят проектите, свързани със здравето на гражданите и да се осигури тяхната оценка и проследяване, както и по-нататъшната им хармонизация. През целия срок на стратегията, освен финансирането на проекти, трябва да се положат усилия и за въвеждане, за периода след 2013 г., на бюджетното финансиране на нови, повтарящи се задачи.

<sup>(3)</sup> Вж. становище на ЕИСК от 12 март 2008 г. „Реформата на бюджета на Европейския съюз и бъдещото му финансиране“, докладчик г-жа FLORIO (ОВ С 204, 9.8.2008 г.).

## 2. Общи бележки

2.1 Здравето и висококачественото здравеопазване са част от европейския социален модел, който включва ценности с неоеценимо значение, като например солидарността, и следва да се развиват по компетентен начин<sup>(4)</sup>.

2.2 Правото на решения, засягащи психичното и физическо здраве, и достъпът до психично и физическо здравеопазване са сред основните права на европейските граждани и представляват един от главните двигатели на активното европейско гражданство.

2.3 Целесъобразно е европейският гражданин да бъде поставен в центъра на вниманието и с общи усилия да изградим нашата общностна здравна култура и безопасност.

2.4 В Европейския съюз е от първостепенно значение да се води борба с бедността и да се гарантира достъп до лечение на добро ниво за всички, което е основен показател за успех в областта на здравеопазването, но също и за насърчаването на конкурентоспособността<sup>(5)</sup>.

## 3. Съдържание на Бялата книга

3.1 Европейската комисия проведе две консултации на здравна тема. Изслушването разкри общата подкрепа, с която се ползва осъществяването в Европа на нова стратегия в областта на здравната политика, както и желанието да се засили сътрудничеството между Комисията и държавите-членки, за да се подобри още повече здравеопазването в Европейския съюз.

3.2 По време на общественото допитване бяха повдигнати множество въпроси от съществено значение:

- борбата със заплахите за здравето;
- неравенствата в областта на здравеопазването, включително и тези, свързани с пола;
- важноста да бъдат осведомени гражданите;
- качеството и безопасността на трансграничните здравни грижи;
- определянето на главните фактори за здравето, свързани с начина на живот, като хранене, физическа активност, употреба на алкохол, тютюнопушене и психично здраве;
- необходимостта да се разработи европейската информационна система в подкрепа на европейската здравна стратегия.

3.3 Договорът от Лисабон, подписан на 13 декември 2007 г., допълва и уточнява член 152 от Договора за създаване на Европейската общност, заменяйки понятието „човешко здраве“ с понятието „физическо и психично здраве“. Той разширява съдържанието на Договора чрез предвиждането на мерки за наблюдение на опасните за здравето трансгранични заплахи, предупреждаване в случай на такива заплахи и борбата с тях.

<sup>(4)</sup> Становище на ЕИСК от 6 юли 2006 г. „Социалното сближаване: изпълване със съдържание на европейския социален модел“, (становище по собствена инициатива, докладчик: г-н Ehnmark) (ОВ С 309, 16.12.2006 г.).

<sup>(5)</sup> Становище на ЕИСК относно „Изпълнение на Лисабонската стратегия: настоящо състояние и перспективи“.



3.4 Бялата книга подчертава общите ценности, като правото на достъп до лечение на добро ниво, справедливост и солидарност. Комисията изготви общата стратегия на основата на четири основни принципа:

- общи здравни ценности;
- здравето, като най-голямото богатство;
- необходимостта здравето да се постави в центъра на всички политики;
- засилване в световен мащаб на ролята на ЕС в областта на здравето.

3.5 На тази основа тя формулира три основни цели за следващите години:

- защитата на здравето в Европейския съюз, чието население застарява;
- защита на гражданите от заплахите за здравето;
- подкрепа на динамичните здравни системи и новите технологии.

Освен това, за реализирането на тези цели Комисията представя 18 предложения за действие.

#### 4. Специфични бележки

4.1 ЕИСК се присъединява към основните принципи, посочени в Бялата книга. По тази причина той приема положително принципа „Здраве във всички политики“ (подходът НИАР — включване на здравни аспекти в други политики). Насърчаването и осъществяването на стратегията ще изискват много по-тясно сътрудничество между Комисията, социалните партньори, организациите на гражданското общество, академичните среди и медиите.

4.2 Комитетът признава трите главни предизвикателства, които стоят пред световното обществено здравеопазване: борбата срещу непрекъснато променящия се свят на микробите, промяната на навиците и човешкото поведение, и борбата за по-голяма осведоменост и за повече финансови средства<sup>(6)</sup>. Освен това ЕИСК идентифицира предизвикателствата, които стоят пред ЕС и възможностите, с които Съюзът разполага:

- застаряването на населението, което представлява все по-голямо предизвикателство, както по отношение на диагностиката, така и по отношение на грижите и лечението;
- опасностите за здравето като пандемии от заразни болести и биотероризма, които будят нарастваща тревога;
- изменението на климата и скритите опасности на глобализацията;
- успоредно с това, динамиката, с която се развиват новите технологии и също толкова динамичното развитие на средствата за насърчаване на здравето, за профилактика и лечение на заболяванията.

4.3 ЕИСК подчертава значението на това, заинтересованите страни (публичните власти, социалните партньори, организациите на гражданското общество и по-специално предста-

<sup>(6)</sup> Реч на г-жа Margaret SHAN, генерален директор на СЗО: „Реч, произнесена пред Регионалния комитет на Европа“, 18 септември 2007 г., Белград, Сърбия. Вж. [http://www.who.int/dg/speeches/2007/20070918\\_belgrade/fr/index.html](http://www.who.int/dg/speeches/2007/20070918_belgrade/fr/index.html).

вителните спружения на болни и спруженията за защита на потребителите) да могат да играят активна и определяща роля както в идентифицирането и решаването на проблемите, така и в насърчаването на отговорно поведение по отношение на здравето.

4.4 Комитетът изразява съжаление, че не са били включени социалните партньори, участниците от гражданското общество, професионалните организации и представителните спружения на пациенти. ЕИСК счита, че в рамките на социалното партньорство следва да се осъществява сътрудничество с публичните власти — на местно, регионално, национално и европейско равнище, а ефикасното използване на финансовите средства представлява абсолютно необходимо условие за осъществяването на стратегията в областта на здравето и за икономическия успех на Европейския съюз.

#### 5. Здравето на европейските граждани

5.1 ЕИСК изразява съгласие с Комисията, че в рамките на осъществяването на Програмата за гражданите, гражданските права и правата на пациентите трябва да бъдат централна отправна точка на европейската здравна политика. В името на здравето на всеки гражданин е целесъобразно активно да се развива солидарността, движеща сила на европейския социален модел<sup>(7)</sup>.

5.2 Комитетът подкрепя активното европейско гражданство в областта на здравето, което е немислимо без отговорно поведение в това отношение. Въпреки това обаче, независимо от досега положените от ЕС и държавите-членки усилия, продължават да съществуват големи различия по отношение на здравословното състояние на гражданите<sup>(8)</sup>, техният достъп до здравословен начин на живот и равните възможности, особено<sup>(9)</sup> между половете и при групите в неравностойно или уязвимо положение. ЕИСК призовава Комисията, след като идентифицира неблагоприятните условия при които тези групи са поставени, да разработи специфични решения и системи за оказване на помощ, благоприятствайки сътрудничеството между държавите-членки; освен това, насърчаването на специфични програми, насочени към оценка и поддържане на здравето на възрастните хора би имало положително въздействие върху обществото като цяло и ще позволи да се вземат предвид демографските тенденции.

5.3 Предвид различията в рамките на държавите-членки и между тях, Комитетът подкрепя общата цел здравните политики да дават своя принос в стратегиите, насочени към намаляване и премахване на бедността. Въпреки че разходите в сектора на здравеопазването непрекъснато нарастват, това увеличение в никакъв случай не трябва да води до понижаване на жизнения стандарт или до обещаване на отделните хора и семействата както в ЕС, така и извън него. Затова е необходимо да се гарантира съответен набор от достъпни обществени социални и здравни услуги, равни възможности в областта на здравните грижи, както и финансов достъп и наличността по места на тези услуги. Важно е да не се допуска по-нататъшното задълбочаване на съществуващата в нашето общество пропаст между богатите и бедните.

<sup>(7)</sup> Становище на ЕИСК от 26 септември 2007 г. относно „Правата на пациентите“ (становище по собствена инициатива), докладчик г-н Lucien Bouis (ОВ С 10, 15.1.2008 г.).

<sup>(8)</sup> Вж. проучване на въздействието: В Италия например мъжете се раждат на 71 години живот в добро здраве, докато в Унгария мъжете живеят 53 години такъв живот.

<sup>(9)</sup> Становище на ЕИСК от 13.9.2006 г. относно Съобщението на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Пътна карта за равенство между жените и мъжете 2006-2010 г.“, докладчик г-жа Attard (ОВ С 318, 23.12.2006 г.).

5.4 ЕИСК е убеден, че всички европейски граждани би трябвало да имат право на решения, засягащи тяхното физическо и психично здраве и да бъдат равнопоставени по отношение на правото им на физическо и психично здравеопазване. Тази равнопоставеност може да се осъществи, само ако се обръща специално внимание на групите в неравностойно положение като маргинализираните и тези, които са в състояние на трайна бедност, както и на хората, изключени по религиозни причини. Подобряването на общественото здраве изисква да се обърне по-голямо внимание на психичното здраве, особено в групите от хора в неравностойно положение <sup>(10)</sup>.

5.5 ЕИСК счита, че държавите-членки следва да насърчават межкултурния диалог с цел да се подкрепят дейностите на ЕС и на неговите граждани, особено що се отнася до предлагането и ползването на здравните услуги. Признаването и подкрепата на културното многообразие и на многоезичието могат да допринесат значително за легитимирането и утвърждаването на информираността по отношение на здравето, дори за стимулиране на взаимното подпомагане <sup>(11)</sup>, както и за осигуряване на навременна профилактика и достъп до здравни услуги и грижи.

5.6 Комитетът призовава Комисията да изготви предложения, насочени към формирането на отговорно спрямо здравето поведение, за да се включи тази амбиция във всяка политика на ЕС. Целта е независимата информация и обучението относно психичното и физическо здраве да станат достъпни и за гражданите, които не разполагат с достъп до Интернет и за хората в неравностойно положение, чийто брой, за съжаление, нараства непрекъснато. Като средство за постигане на тази цел следва да се помисли за сътрудничество с обществени радиа и телевизии за разпространяване на информация за общественото здраве и на данни, свързани със здравето (и по-специално с профилактиката), както и за предоставяне на навременна информация, необходима за намирането и достигането до здравните институции. Това може да бъде постигнато и с комуникационни средства като интернет, които могат да се ползват от пациентите и здравните работници.

5.7 ЕИСК подчертава, че кампанията за борба срещу тютюнопушенето, определянето на общи стандарти относно етикетирването на храните, фармацевтичните изследвания, както и развитието и насърчаването на здравето онлайн създават добавена стойност. Обменът на най-добри практики и оценката на постиженията могат да играят съществена роля в ефективното и ефикасно използване на ограничените финансови ресурси.

5.8 ЕИСК счита, че политиката за подкрепа на семейството, както и подходящи обучение и помощ са важни за създаване на отговорно спрямо здравето поведение. Повишаването на осведомеността в тази насока може да започне още от бременността на бъдещите майки <sup>(12)</sup>. Поради това с цел насърчаване на европейското гражданство, Комитетът препоръчва да се сложи началото на дългосрочна кампания „здрав европейски гражданин“.

<sup>(10)</sup> Становище на ЕИСК от 17 май 2006 г. относно „Зелената книга — подобряване на психичното здраве на населението — Към стратегия за психическото здраве в Европейския съюз“, докладчик: г-н Bedossa (ОВ С 195, 18.8.2006 г.).

<sup>(11)</sup> Становището на ЕИСК от 20 април 2006 г. относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета относно Европейската година на межкултурния диалог (2008 г.)“, докладчик г-жа Cser (ОВ С 185, 8.8.2006 г.).

<sup>(12)</sup> Например мрежата на унгарските медицински сестри, която подпомага децата и родителите от зачеването на детето до осемнадесетата му година.

5.9 Като подкрепя свободното движение на работниците и признава правата на пациентите, ЕИСК насочва вниманието на Комисията върху факта, че мобилността на пациентите и на здравните работници не може в никакъв случай да допринесе за по-нататъшното увеличаване на вече съществуващите неравенства в областта на здравеопазването. Необходимо е дори да се премахне това неравенство <sup>(13)</sup>.

5.10 ЕИСК е на мнение, че наличието на достатъчно обществени социални и здравни услуги на добро ниво е предварително необходимо условие за подходящото обучение и достатъчния брой на работещите в тези сектори. По тази причина е целесъобразно на работещите в тази сфера да се осигури по-добро заплащане и да се гарантира по-голямо социално и морално признание, за да може тези професии да станат по-привлекателни за младите хора. Комитетът е загрижен за здравното състояние на застаряващите социални работници и здравните работници, които страдат от синдрома на изтощението и са подложени на професионален стрес. Поради това той смята, че е необходимо да се подчертае значението на извършваната от здравните и социалните работници работа и да се наблегне на факта, че специалистите от този сектор извършват ценна работа с цел подобряване на здравето в цялото общество.

5.11 На национално равнище е необходимо да се положат решителни усилия за изготвяне на стабилна здравна политика; това може да се осъществи единствено при условие че за тази политика се отделят достатъчно средства от бюджета и/или средства от системите за социално осигуряване. Държавите-членки трябва да инвестират не само в просперитета на своето население, но и в благоденствието на гражданите и поданиците си.

## 6. Трансгранични и глобални въпроси

6.1 ЕИСК е съгласен, че в областите на глобализацията и здравеопазването ЕС може да играе важна роля както в държавите-членки, така и извън техните граници, като допринася за решаването на световните здравни проблеми чрез предоставянето на европейски решения, свързани с бедствията, пандемите и новите предизвикателства, породени от изменението на климата, както и чрез преодоляване на световния недостиг на здравни работници посредством специален компенсационен фонд <sup>(14)</sup>. Съюзът може също така да създаде добавена стойност при насърчаване на достъпа до лекарства.

6.2 При съществуващите (ХИВ/СПИН) и новите заплахи за здравето, които надхвърлят границите, все повече се утвърждава ролята на ЕС в създаването на добавена стойност, тъй като държавите-членки не могат сами да решат ефикасно тези проблеми (проблемът за достъпност до тритерапии). Това важи особено в случаи на заразни болести, когато трябва да се засилят скринингът и защитата и да се организира координирана профилактика.

<sup>(13)</sup> Становище на ЕИСК от 27 октомври 2004 г. относно Съобщение на Комисията „Проследяване на процеса на размисъл на високо равнище относно мобилността на пациентите и развитието на здравните грижи в ЕС“, докладчик г-н Bedossa (ОВ С 120, 20.5.2005 г.).

<sup>(14)</sup> Становище на ЕИСК от 11 юли 2007 г. на тема „Миграция и развитие: възможности и предизвикателства“ (становище по собствена инициатива), докладчици: г-жа Cser и г-н Sharma (ОВ С 256, 27.10.2007 г.).

6.3 ЕИСК изразява съжаление за липсата на предложения за специфични действия от страна на Комисията, насочени към основните действащи лица, от които зависи успеха на европейската стратегия в областта на здравето — здравните работници в този сектор. Много ясно е връзката между липсата на здравни работници и проблемите, свързани с недостига или липсата на здравни грижи.

6.4 ЕИСК подчертава значението на етичното упражняване на правата на пациентите в отношенията между лекар, пациент и всички други работещи в здравеопазването. В свят, който се променя и развива — например динамично развиващите се технологии в здравеопазването — етиката и защитата на личните данни трябва да играят все по-голяма роля. Поради това е целесъобразно, в рамките на продължаващото образование и обучение, да се отдели специално внимание на тези въпроси.

6.5 ЕИСК насочва вниманието върху нарастващия недостиг на здравни работници и върху застаряването на тази категория от населението. По тази причина, наемането на работниците изисква и един наистина етичен подход. Положението на здравните специалисти от държавите-членки или от трети страни също изисква подходяща политика по отношение на интеграцията, професионалните умения и заплащането на труда им. Целесъобразно е да се разгледат средствата за улесняване на завръщането на квалифицирани здравни работници мигранти, които да допринесат за развитието на здравната система в своята стана на произход. Относно миграцията в рамките на ЕС на здравни работници, необходимо е държавите-членки да следят свободното предоставяне на услуги да не доведе до социален дъмпинг, тъй като това би било в ущърб на здравните работници, на техния професионален ангажимент и в крайна сметка и на пациентите.

## 7. Приемане и осъществяване на стратегията

7.1 ЕИСК изразява съжаление за липсата на достатъчни, обективни, сравними и поддаващи се на анализ информация и данни за здравословното състояние на европейските граждани. Не съществува никаква система за наблюдение, която би позволила да се направят сравнения между държавите-членки или между регионите. В информацията, свързана със здравето и безопасността на работното място, също има значителни разминавания и множество празноти<sup>(15)</sup>. Някои агенции на Европейския съюз в това отношение могат да играят важна роля.

7.2 Комитетът препоръчва да се положат допълнителни усилия на местно, регионално, национално и европейско равнище за събирането на подходящи статистически данни и определянето на съответни показатели.

7.3 Успехът на обновената Лисабонска стратегия зависи до голяма степен от здравето и безопасността на работниците на тяхното работно място. За човек в зряла възраст, който прекарва една трета от живота си на работното си място, преобладаващите условия на това място придобиват особена важност за здравето. Освен това, една опасна и вредна за здравето работна среда може да доведе до загуба от 3 % до 5 % от БВП. Профилактиката е главното средство за опазване на здравето и безопасността на работното място и за тяхното непрекъснато гарантиране. МСП, в

които работят повече от 80 % от работниците, би трябвало да се ползват, при положение че приемат и спазват колективните споразумения, с особена подкрепа, тъй като се намират в неблагоприятно положение по отношение на възможности и финансови средства (в сравнение с мултинационалните компании). ЕИСК изразява съжаление от факта, че самостоятелно заетите лица не са включени в мерките за защита при работа.

7.4 Комитетът подкрепя адаптирането на здравните системи на държавите-членки, насочено към повишаване на качеството на услугите. За премахване на различията в рамките на държавите-членки и извън тях, е важно да се обмисли не само отговорността на държавите-членки, но и ролята, която играят регионите — роля, която в никакъв случай не се изразява в прехвърляне на компетенции от държавите-членки. В тази връзка, ЕИСК изразява дълбоко съжаление от реформите на системите за обществено осигуряване и на здравеопазването, които се провеждат понастоящем в някои държави-членки, и целят да ограничат обществените системи за здравно осигуряване и масово да се приватизират обществените системи на здравеопазване.

7.5 ЕИСК подкрепя целта на Комисията, която благоприятства и засилва профилактиката, тъй като тя възнамерява да работи за подобряване на здравето на възрастните хора, децата и младежите. Осъществяването на това намерение ще зависи също в голяма степен от предложенията за действия в областта на тютюнопушенето, храненето, употребата на алкохол, психичното здраве (включително и болестта на Алцхаймер) и скрининг за ракови заболявания<sup>(16)</sup>.

7.6 Комитетът приветства напредъка в развитието на технологиите. Въпреки това, той смята, че спазването на изискванията по отношение на равните възможности не се гарантира от предложеното решение за електронно здравеопазване. В действителност, по този въпрос не са известни вижданията на специалистите. Въпреки че е оправдано да се призовава за намаляване на разходите и подход, при който човекът е поставен в центъра на вниманието в по-голяма степен, ефективното упражняване на правата на пациентите и задачите на държавите-членки в областта на развитието и контрола не са обяснени достатъчно подробно.

7.7 ЕИСК подкрепя засиленото сътрудничество и новите инициативи с международните организации. Тъй като ЕС играе важна роля в областта на международната помощ, Комитетът изразява съгласие относно засилването на сътрудничеството със СЗО.

7.8 Съюзът ще може да помогне за осъществяването на целите на СЗО за XXI век, само ако сътрудничи ефективно със своите държави-членки, с агенциите на Обединените нации, СЗО, МОТ, с други международни организации и с Международната организация по миграция. Важно е също да се засили връзките с международните финансови организации като МВФ и Световната банка и да се улесни появата на международно равнище на дискуссионни форуми с участието на социалните партньори, професионалните организации и гражданското общество, и особено на представителни сдружения на пациенти и сдружения за защита на потребителите.

<sup>(15)</sup> Становище на ЕИСК от 29.5.2008 г. относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Подобряване на качеството и на производителността на труда: стратегия на Общността за здравословни и безопасни условия на труд за периода 2007-2012 г.“ докладчик: г-жа Cser — SOC/258, (ОВ С 224, 30.8.2008 г.).

<sup>(16)</sup> Становище на ЕИСК от 30 май 2007 г. относно „Съобщението на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Стратегия на ЕС за намаляване на вредите, свързани с употребата на алкохол“, докладчици: г-н Van Turnhout и г-н Janson (ОВ С 175, 27.7.2007 г.) и Становище на ЕИСК от 28 септември 2005 г. относно „Затлъстяването в Европа — Ролята и отговорностите на социалните партньори и гражданското общество“ (становище по собствена инициатива, докладчик: г-жа Sharma (ОВ С 24, 30.1.2006 г.).

7.9 Комитетът препоръчва, в рамките на засиленото присъствие на ЕС на международно равнище, да се отреди по-активна роля на ЕИСК, съгласно обхвата на неговите правомощия, в международните обсъждания на някои въпроси и по-специално на онези, свързани с последиците за човешкото здраве от новите предизвикателства, възникнали в резултат на изменението в климата.

7.10 Стратегията в областта на здравето трябва да стане постоянна актуална тема на европейската политика на съседство и на международната политика на ЕС, именно за да посрещнем заедно заплахите за здравето, пандемии, последиците от бедствията и новите здравни проблеми, произтичащи от изменението на климата или други фактори.

Брюксел, 18 септември 2008 г.

## 8. Ресурси и финансови средства

8.1 ЕИСК подчертава, че е важно стратегията за здравето да бъде взета под внимание във всяка област на европейската политика. Трябва да се гарантират необходимите финансови ресурси, тъй като в Бялата книга се посочва, че за тази цел в рамките на бюджета не се предвиждат никакви допълнителни средства. Ето защо Комитетът изразява съмнение дали упражняването на контрол на равнище Общност и предложенията за укрепване на механизмите за надзор и третиране на заплахите за здравето ще се увенчаят с успех, ако не бъде предвидено подходящо финансиране. Би било полезно, както за ефективността на финансирането на проекти, така и поради повтарящия се характер на общностните политики да се въведе специфично непрекъснато бюджетно финансиране за всяка задача <sup>(17)</sup>.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

---

<sup>(17)</sup> Становище на ЕИСК от 5 юли 2006 г. относно „Предложение за Решение на Съвета относно системата на собствените ресурси на Европейските общности“ (ЕО, Евратом), докладчик: г-жа Cser (ОВ С 309, 16.12.2006 г.).

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Разширяване на обхвата на мерките за борба срещу дискриминацията в области извън заетостта — за единна и обща директива за борба срещу дискриминацията“**

(2009/C 77/24)

На 17 януари 2008 г. Европейският икономически и социален комитет, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, реши да изготви становище по собствена инициатива относно

*„Разширяване на обхвата на мерките за борба срещу дискриминацията в области извън заетостта — за единна и обща директива за борба срещу дискриминацията“.*

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 18 юли 2008 г. (докладчик: г-н Crook).

На 447-та си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 септември 2008 г. (заседание от 18 септември 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 112 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 2 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 Правото на равенство е както всеобщо право, така и основен принцип на правото на Общността. То е провъзгласено в Хартата на основните права. Неговият източник е в Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, другите международни документи, подписани от всички държави-членки, и в конституционните традиции, общи за всички държави-членки.

1.2 Съгласно член 13 от ДЕО ЕС се ангажира да се бори с дискриминацията, основаваща се на пол, расов или етнически произход, религия или убеждения, увреждане, възраст и сексуална ориентация във всички сфери в рамките на своите компетенции. Договорът от Лисабон прави борбата срещу дискриминацията конкретна цел на ЕС.

1.3 Дискриминацията, основаваща се на признаците, посочени в член 13, може да изложи на опасност постигането на целите на Европейската общност, както са определени в член 2 от ДЕО, включително насърчаването на високо равнище на заетост и социална защита, равенство между мъжете и жените, повишаване на жизнения стандарт и качеството на живот, икономическо и социално сближаване и солидарност между държавите-членки.

1.4 Ефективната защита срещу дискриминацията извън сферата на заетостта е важна, за да се гарантира развитието на демократични, толерантни общества, позволяващи изразяването на многообразието, пълноценното участие и интеграция на всички лица в икономическия и социалния живот.

1.5 Необходимо е да бъдат предприети действия в отговор на продължаващото неравенство и дискриминация в ЕС. Такава дискриминация причинява вреда на отделните граждани и на европейските общества като цяло. Настоящото законодателство на ЕС е недостатъчно за постигането на тази цел. Освен предвидената защита срещу дискриминация в заетостта и професиите по всички признаци, посочени в член 13, правото на ЕС също предоставя защита срещу дискриминация, основаваща се на расов или етнически произход в областта на социалната защита, включително социалното осигуряване и здравеопазване, социалните придобивки, образованието и достъпа до стоки и услуги, включително жилище, и срещу дискриминация въз основа на полов

признак при достъпа до стоки и услуги. Извън сферата на заетостта липсва правна защита на ЕС срещу дискриминация, основаваща се на религия или убеждения, увреждане, възраст и сексуална ориентация. Антидискриминационното право на ЕС не признава и не предлага защита срещу множествена дискриминация.

1.6 Действителната картина на правната защита по места в ЕС е сложна. Много държави-членки имат закони, надхвърлящи изискванията на ЕО, но много различни по отношение на съдържание, естество и степен на предоставяната защита, докато други едва изпълняват минималните изисквания. Въпреки доказаната полза от специализирани органи по въпросите на равенството, които да се борят срещу дискриминацията и да насърчават равенството, правото на ЕС изисква намесата на такива органи единствено във връзка с расовия или етнически произход и равенството между мъжете и жените. Много държави-членки са създали органи по въпросите на равенството с правомощия, включващи равенство по всички или някои от останалите признаци, посочени в член 13.

1.7 ЕИСК счита, че не може да има основание ЕС да продължава да поддържа законодателна система, основана на поетия в Договора ясен ангажимент за борба с дискриминацията по шест конкретни признака, която на практика запазва различия в защитата, като спрямо някои признаци предлага по-малка защита срещу дискриминация и по-ограничени гаранции за равно третиране. Без обвързващо задължение да се изпълни един общ стандарт на ЕС, държавите-членки нямат истински стимул да приемат закони, предоставящи подобни права по всички признаци.

1.8 ЕИСК изразява загриженост, че постигането на целите на ЕС ще бъде значително възпрепятствано от тази йерархична схема на защита срещу дискриминация. Тя би могла да затрудни свободното движение на работниците и на стоките; работниците може да не желаят да се преместят в страни с по-малко правно гарантирани права, а доставчиците на стоки или услуги могат да бъдат неблагоприятно засегнати от изискванията да изпълняват различни стандарти за равенство в различните страни. Тя възпрепятства социалното сближаване и ще ограничи нивата на участие в гражданското общество.

1.9 ЕИСК счита, че сега има необходимост от ново законодателство на ЕС, забраняващо дискриминацията извън сферата на заетостта, основаваща се на религия или вероизповедание, увреждане, възраст и сексуална ориентация. В съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност, предвидени в член 5 от ДЕО, един висок общ стандарт на правна защита във всички държави-членки не може да бъде постигнат по друг начин, освен чрез действие на нивото на Общността.

1.10 Действията на ЕО трябва да са под формата на една-единствена директива, обхващаща всичките четири признака. За да постигне съгласуваност и последователност с правото на ЕС и с националното право, новата директива следва да се прилага към всички сфери извън заетостта и професиите, изброени в Директивата за расовото равенство. ЕИСК вярва, че една-единствена директива предлага големи предимства: тя би предоставила максимална яснота за предприятията и другите доставчици на стоки и услуги, като насърчи нейното ранно изпълнение; по най-ефективен начин би обхванала защитата срещу множествена дискриминация; тя подкрепя по-силно социално сближаване.

1.11 Ето защо ЕИСК приветства решението на Комисията, обявено на 2 юли 2008 г., да предложи нова директива за изпълнение на принципите на равно третиране, независимо от религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация.

1.12 Изключително важно е новото законодателство да гарантира, че правото на равенство не е ограничено или намалено и не води до намаляване на защитата срещу дискриминация според съществуващото общностно или национално законодателство. Новата директива би трябвало да предложи рамка за спазване на задълженията за равенство, поети по Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания, включително предоставянето на достъп и до подходящи съоръжения, така че хората с увреждания да могат пълноценно да участват в обществото. Тя би трябвало да дава възможност да се приемат мерки, позволяващи позитивни действия и преференциално третиране на основата на възраст или увреждане, когато това е в съответствие с принципа на равно третиране. Тя не трябва да допуска едно общо оправдаване на пряката дискриминация, но би трябвало да допуска дискриминация там, където тя служи за насърчаване на равенството и зачитането на човешкото достойнство. Тя би трябвало да изисква учредяването или разширяването на специализирани органи, които да обхванат въпросите за равенството по останалите четири признака.

## 2. Равенството е основен принцип на правото на ЕС

2.1 Правото на равенство е както универсално право, така и основен принцип на правото на Общността. То произтича от международните актове, подписани от всички държави-членки, и от конституционните традиции на държавите-членки, и е провъзгласено в член 21 и член 22 от Хартата на основните права.

2.2 Правото на недискриминация между мъжете и жените на работното място, договорено преди повече от 30 години, беше

ключов момент в развитието на Съюза. Равното третиране на жените и мъжете остава от съществено значение за равнопоставен вътрешен пазар, свободно движение и изграждане на силно европейско общество, стремящо се към сближаване.

2.3 През 90-те години имаше нарастващо осъзнаване на необходимостта от мерки за борба с дискриминацията по признаци, различни от половата принадлежност, и в други сфери, освен в заетостта. Включването на член 13 в Договора от Амстердам представляваше значително развитие, предоставящо нови правомощия и по-широк ангажимент за осигуряването на равно третиране. Член 13 ангажира ЕС да се бори с дискриминацията не само на основата на полова принадлежност, но също и на расов или етнически произход, религия или убеждения, увреждане, възраст и сексуална ориентация.

2.4 Като призна неотложната необходимост от действия по отношение на посочените други признаци, през 2000 г. Съветът одобри две директиви: Директивата за расовото равенство (2000/43/ЕО), прилагаща принципа на равно третиране на лицата без оглед на расов или етнически произход, и Рамковата директива за заетостта (2000/78/ЕО) за създаване на основна рамка за равно третиране в заетостта и професиите. През 2004 г. Съветът одобри Директивата за равенство по полов признак при достъп до стоки и услуги (2004/113/ЕО), относно прилагане на принципа на равното третиране на мъжете и жените по отношение на достъпа до стоки и услуги и предоставянето на стоки и услуги.

2.5 Всяка от тези три директиви се позовава в своя преамбюл на член 6 от Договора за Европейския съюз и потвърждава, че правото на равенство е основно право, основано на правата, залегнали в международните актове, подписани от всички държави-членки, и в конституционните традиции на всички държави-членки.

2.6 Това беше потвърдено и от Съда на Европейските общности, по делото *Mangold срещу Helm* <sup>(1)</sup>, в неговото преюдициално заключение относно тълкуването на Директива 2000/78/ЕО на Съвета във връзка с възрастовата дискриминация:

— „74 ... в съответствие с член 1 [Директива 2000/78], единствената цел на директивата е да регламентира основната рамка за борба с дискриминацията, основана на религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация, като източникът на действителния принцип, обосноваващ забраната на тези форми на дискриминация се намира, както е видно от третото и четвъртото съображение от преамбюла към директивата, в различни международни документи и в конституционните традиции, общи за държавите-членки.

— 75 ... Принципът на недискриминация по възрастов принцип следователно трябва да се счита като общ принцип на правото на Общността“.

Няма причина да се допуска, че по същия начин Съдът не би потвърдил този принцип и по отношение на другите признаци от Директива 2000/78.

(1) [2005] EUECJ C-144/04 от 22 ноември 2005 г.

2.7 В *Coleman срещу Attridge Law*, дело, по което Съдът на Европейските общности беше помолен да предостави преюдициално заключение относно обхвата на Директива на Съвета 2000/78, генералният адвокат в своето становище заяви <sup>(2)</sup>:

— „8. Член 13 от ДЕО е израз на ангажираността на правния ред на Общността към принципа на равно третиране и недискриминация. ... Съдебната практика на Съда е еднозначна, що се отнася до ролята на равното третиране и недискриминацията в правния ред на Общността. Равенството не е просто политически идеал и стремеж, а е един от основните принципи на правото на Общността.“

2.8 Както Директивата за расовото равенство <sup>(3)</sup>, така и Рамковата директива за равно третиране в заетостта <sup>(4)</sup> утвърждават виждането на Съвета, че дискриминацията на основата на признаците, изброени в член 13, може да затрудни постигането на целите на ЕО, както са заявени в член 2 от ДЕО, включително насърчаването на високо равнище на заетост и социална защита, равенството между мъжете и жените, повишаването на жизнения стандарт и качеството на живот, икономическото и социално сближаване и солидарността между държавите-членки.

2.9 Договорът от Лисабон придава ново значение на борбата с дискриминацията, основаваща се на признаците, изброени в член 13 <sup>(5)</sup>, като прави това конкретна цел на ЕС при определянето и прилагането на неговите политики и действия <sup>(6)</sup>.

### 3. Важността на ефективната защита срещу дискриминация извън сферата на заетостта

3.1 Рамковата директива за заетостта създава основна рамка за равно третиране на основата на религия или вероизповедание, увреждане, възраст или сексуална ориентация в заетостта и професиите; Директивата за расовото равенство прилага принципа на равно третиране между лицата, без оглед на расов или етнически произход по отношение не само на заетостта и професиите, но също и на социалната защита, включително социалното осигуряване и здравеопазване, социалните придобивки, образованието и достъпа до стоки и услуги, предоставени на разположение на населението, включително и жилищно настаняване.

3.2 Директивата за равенство по полов признак при достъп до стоки и услуги допълва защитата срещу сексуална дискриминация в заетостта и професиите, залегнала в директивите, приети в съответствие с член 141 от ДЕО <sup>(7)</sup>, и прилага принципа на равно третиране между мъжете и жените при достъпа до стоки и услуги и тяхното предоставяне.

3.3 В Директивата за расовото равенство <sup>(8)</sup> и Директивата за равенство по полов признак при достъп до стоки и услуги <sup>(9)</sup>

<sup>(2)</sup> [2008] EUECJ C-303/06 от 31 януари 2008 г.

<sup>(3)</sup> Съображение 9.

<sup>(4)</sup> Съображение 11.

<sup>(5)</sup> Договор за функционирането на Европейския съюз (Консолидирана версия, изменен с Договора от Лисабон), член 19.

<sup>(6)</sup> Договор за функционирането на Европейския съюз (Консолидирана версия, изменен с Договора от Лисабон), член 10.

<sup>(7)</sup> Напр. директиви 76/207/ЕИО и 2002/73/ЕО.

<sup>(8)</sup> Съображение 12.

<sup>(9)</sup> Съображение 9.

Съветът признава, че за да се гарантира пълноценното участие на всички лица, защитата срещу дискриминация би трябвало да обхваща и сферите извън заетостта.

3.4 ЕИСК признава <sup>(10)</sup> важността на електронния достъп за борбата с дискриминацията и за осигуряването на пълноценно участие в обществото на всички групи и препоръчва законодателство на основание на член 13 с цел постигане на общ висок стандарт на мерки за електронен достъп.

3.5 ЕИСК е убеден, че премахването на дискриминацията на пазара на труда и извън него е от основно значение за постигането на целите на Лисабонската стратегия. Обратно, дискриминацията в социалната защита, здравеопазването, образованието или жилищното настаняване, или при достъпа до основни услуги от публичния или частния сектор, би възпрепятствала напредъка към устойчив растеж и повече и по-добри работни места.

### 4. Текущо състояние на равенството и недискриминацията в ЕС

4.1 Европейската година на равни възможности за всички през 2007 г. предостави ценна възможност за институциите на ЕС, националните правителства и гражданското общество да проведат дебат за важността на равенството и премахването на дискриминацията при изграждането на едно по-приобщаващо от социална гледна точка общество. Тя изтъкна факта, ясно отбелязан от Съвета, че неравенството и дискриминацията на основата на пол, расов или етнически произход, възраст, увреждане, религия или убеждения или сексуална ориентация „*продължават да съществуват в ЕС, на значителна цена за отделните засегнати жени и мъже, и за европейските общества като цяло*“ <sup>(11)</sup>.

4.2 Европейската година също така изведе на преден план различията в степента на защита срещу дискриминация в съществуващото законодателство на ЕС, описана в параграфи 3.1 и 3.2 по-горе. ЕИСК изразява загриженост, че отказването на равно третиране, включително модели на институционална дискриминация, по който и да било от признаците от член 13 в сфери като здравеопазване, образование, достъп до стоки и услуги и жилище може да допринесе за трайно неравенство по отношение на достъпа до заетост и може дълбоко да засегне качеството на живот на хората и тяхната способност да участват пълноценно в обществото.

### 5. Множествена дискриминация

5.1 Както отбеляза Съветът „Европейската година подчерта сериозните трудности, произтичащи от множествената дискриминация“ <sup>(12)</sup>.

<sup>(10)</sup> Становище на ЕИСК от 30.5.2007 г. относно „Бъдещо законодателство в областта на електронния достъп“, докладчик: г-н Hernández Bataller (ОВ С 175, 27.7.2007 г.).

<sup>(11)</sup> Резолюция на Съвета от 5 декември 2007 г. за резултатите от Европейската година на равните възможности за всички (2007 г.), стр. 1.

<sup>(12)</sup> Пак там, стр. 3.

5.2 „Множествената дискриминация“ признава сложните идентичности на всяко физическо лице. Тя възниква, когато дадено лице е подложено на дискриминация или тормоз по повече от един признак, формиращи част от неговата идентичност.

5.3 През декември 2007 г. беше публикуван изследователски доклад на датския Институт за права на човека „Справяне с множествената дискриминация — Практики, политики и закони“<sup>(13)</sup>. От проведените академични и правни изследвания, и от допитването до заинтересованите лица, авторите заключават, че: *„За да се промени действителността на дискриминация и неравенство, трябва да бъдат намерени работещи решения за борба със съществуването на множествената дискриминация“*<sup>(14)</sup>.

5.4 Антидискриминационното законодателство на ЕС и националните закони, транспониращи законодателството на ЕС, би трябвало да могат да предоставят защита и право на правна защита срещу всички форми на множествена дискриминация. За да бъде направено това, е нужен паритет на защитата срещу дискриминация по всички признаци. Понастоящем, това не е така в правото на ЕС за сферите извън заетостта.

## 6. Правна защита срещу дискриминация по места в ЕС

6.1 Въпреки че все още не всички държави-членки са транспонирани по подходящ начин Директивата за расовото равенство или Рамковата директива за заетостта<sup>(15)</sup>, много държави-членки имат закони срещу дискриминацията, които надхвърлят изискванията на настоящите директиви по член 13.

6.2 Едно проучване<sup>(16)</sup>, публикувано през декември 2006 г., направи преглед на националните закони срещу дискриминацията извън сферата на заетостта и професиите на основата на пола принадлежност, сексуална ориентация, увреждане, религия и убеждение и възраст. Както посочва авторът:

*„Може би най-удивителните характеристики на изследваните европейски страни са: (1) фактът, че повечето страни далеч надхвърлят настоящите изисквания на ЕО и предоставят някакъв вид правна защита срещу повечето разновидности на дискриминацията, разглеждани в настоящия доклад, и (2) разнообразието между отделните страни по отношение на степеня, както и естеството на подобна защита“*<sup>(17)</sup>.

6.3 Проучването констатира големи разминавания по отношение на това кои признаци са защитени във връзка с определени сфери на дейност и дали защитата е предвидена в националните конституции, в общи антидискриминационни

закони, национални или регионални закони, или в специални закони, обхващащи отделни сфери, като жилище или образование. За всеки от обхванатите признаци или сфери са открити различия между страните по естество, форма и степен на изключенията от правата на недискриминация<sup>(18)</sup>. Сравнението на държавите-членки от Bell, Chopin и Palmer<sup>(19)</sup> потвърждава тези данни за разминавания и непоследователност.

6.4 Както призна Съветът в своята резолюция относно последващите действия във връзка с Европейската година, специализираните органи по въпросите на равенството са, или биха могли да бъдат, ключови движещи сили в борбата срещу дискриминацията и насърчаване на равенството във всяка държава-членка; в частност, те имат изключително важна роля за повишаване на осведомеността. Директивата за расовото равенство, Директивата за равенство по полов признак при достъп до стоки и услуги и преработената Директива за равенство на половете<sup>(20)</sup> изискват държавите-членки да учредят специализирани органи по въпросите на равенството, които да подкрепят правата на равенство по признаци като расов или етнически произход и пол, но няма изискване да бъдат учредявани такива органи за признаците религия или убеждения, увреждане, сексуална ориентация или възраст. Специализираните органи, учредени в държавите-членки, значително се различават помежду си по отношение на признаците, попадащи в рамките на тяхната компетентност: някои са ограничени до расов и етнически произход, а други включват всички признаци, изброени в член 13, както и допълнителни<sup>(21)</sup>. На европейско равнище е създадена мрежата Equinet<sup>(22)</sup>, съставена от независими или правителствени органи, които в държавите членки отговарят за прилагане на антидискриминационното законодателство.

6.5 Агенцията на Европейския съюз за основните права, след като направи преглед на правната защита срещу дискриминацията, основаваща се на сексуална ориентация в целия ЕС<sup>(23)</sup>, препоръчва законодателството на ЕС да гарантира равни права за равно третиране по всички признаци, включени в член 13.

6.6 ЕИСК е убеден, че няма валидно основание за съществуването на система на антидискриминационно законодателство на ЕС, основана на поет в Договора ангажимент за борба с дискриминацията, основаваща се на пол, расов или етнически произход, религия или убеждения, увреждане, възраст и сексуална ориентация, която в същото време допуска и запазва една по-ниска степен на защита и по-ограничени гаранции за равно третиране по някои от тези признаци.

<sup>(13)</sup> Служба за официални публикации на Европейските общности, 2007 г., ISBN 978-92-79-06953-6.

<sup>(14)</sup> Пак там, стр. 7.

<sup>(15)</sup> Вж. М. Bell, I. Chopin и F. Palmer, „Developing Anti-Discrimination Law in Europe — The 25 EU Member States Compared“ („Изготвяне на антидискриминационно право в Европа — сравнение на 25-те държави-членки на ЕС“), юли 2007 г., Служба за официални публикации на Европейските общности, 2007 г., ISBN 978-92-79-06572-9.

<sup>(16)</sup> Вж. А. McColgan, J. Niessen и F. Palmer, „Comparative Analyses on National Measures to Combat Discrimination Outside Employment and Occupation“ („Сравнителни анализи на националните мерки за борба с дискриминацията извън сферата на заетостта и професиите“) VT/2005/062, Migration Policy Group and Human European Consultancy, декември 2006 г.

<sup>(17)</sup> Пак там, стр. 3.

<sup>(18)</sup> Вж. цитирания по-горе източник Сравнителни таблици, стр. 36-45, и вж. М. Bell, I. Chopin и F. Palmer (вж. бележка под линия 15).

<sup>(19)</sup> Вж. цитирания по-горе източник Сравнителни таблици, стр. 83-113.

<sup>(20)</sup> 2006/54/ЕО.

<sup>(21)</sup> Вж. М. Bell, I. Chopin и F. Palmer, „Developing Anti-Discrimination Law in Europe — The 25 EU Member States Compared“, („Разработване на антидискриминационно право в Европа — сравнение на 25-те държави-членки на ЕС“), юли 2007 г., Служба за официални публикации на Европейските общности, 2007 г., ISBN 978-92-79-06572-9, стр. 108-113.

<sup>(22)</sup> Вж.: [www.equineteurope.org](http://www.equineteurope.org).

<sup>(23)</sup> Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States: Part I — Legal Analysis („Хомофобия и дискриминация, основаващи се на сексуална ориентация, в държавите-членки на ЕС: Част I — правен анализ“), Агенция на Европейския съюз за основните права, 2008 г. (автор: Olivier De Schutter).



6.7 Без последователно законодателство, обхващащо всички признаци, на равнище ЕС за държавите-членки няма реален стимул да въведат последователно законодателство и няма правно основание за намеса от страна на Комисията или Съвета, когато съществуват недостатъчни или различни равнища на защита срещу дискриминация, както е понастоящем.

6.8 ЕИСК е съгласен, че приемането на законодателство, забраняващо дискриминацията, само по себе си не освобождава дадената страна от злото на дискриминацията, но поне може да се каже, че отразява факта, че страната разпознава причиняваната от дискриминацията вреда върху гражданите и обществото и показва нейния ангажимент да използва правни средства, за да я преустанови. Отсъствието на антидискриминационно законодателство предава доста по-различни послания, сочещи едно (погрешно) убеждение, че такава дискриминация не съществува, или че такава дискриминация не е достатъчно сериозен проблем, който да оправдава вземането на превантивни мерки, или, в политически аспект, сочи, че възраженията на лица, потенциално прилагачи дискриминация, срещу всяка форма на правна уредба надделяват над стремежа да се подобри качеството на живот на гражданите и да се постигне по-голямо социално сближаване.

6.8.1 Има красноречиви доказателства, че неформални незаконодателни мерки, имащи за цел да насърчат добрите практики, не са успели да изкоренят утвърдени модели на дискриминация.

6.8.2 Антидискриминационното законодателство само по себе си, обаче, без цялостна програма за повишаване на осведомеността и образованието, както и за ефективно правоприлагане, не може да постигне своите цели.

## 7. Йерархия на правата на равенство е в разрез с целите на ЕО

7.1 ЕИСК е убеден, че допускането на съществуващата непоследователна йерархична система на ЕС за защитата срещу дискриминация възпрепятства постигането на целите на ЕО:

— Тя пречи на свободното движение на работниците, които имат по-малко приложими права на недискриминация в някои страни, отколкото в други. Например, 69,2 % от респондентите, участвали в проведеното от Комисията онлайн проучване „Има ли значение дискриминацията?“, са посочили, че равнището на правна защита срещу дискриминация извън сферата на заетостта по признаци като възраст, увреждане, религия и сексуална ориентация би повлияло на тяхното решение да се преместят в друга държава-членка <sup>(24)</sup>.

— Тя може да пречи на свободното движение на стоките, тъй като доставчиците трябва да изпълняват различни стандарти за равенство за стоките и услугите в различните държави-членки. Например, 26,3 % от предприятията, взели участие в Европейската група за допитвания до бизнеса <sup>(25)</sup> във връзка с борбата с дискриминацията, са посочили, че равнището на правна защита срещу дискриминация, основаваща се на възраст, увреждане, религия или сексуална ориентация, което се предлага в друга държава-членка по отношение на достъпа до стоки и услуги, както и до жилища, би оказало въздействие върху способността им да извършват дейността си в тази държава.

<sup>(24)</sup> Онлайн допитване, юли-октомври 2007 г.

<sup>(25)</sup> 12.7.2007 г.-31.8.2007 г., въпрос 4а.

— Тя засяга качеството на живот, тъй като без правна забрана, дискриминацията и тормозът вероятно ще останат ненаказани, а препятствията пред пълното и равнопоставено упражняване на икономическите и социални права ще се запазят.

— Тя е в ущърб на социалното сближаване, тъй като не успява да даде пълно и равно признание на всички обществени групи.

— Тя ограничава степента на участие в гражданското общество на големи групи и общности.

7.2 С изразената от него загриженост по отношение на продължаващата дискриминация, Съветът, в своята резолюция относно резултатите от последващите действия във връзка с Европейската година:

— отбеляза, че „дискриминацията може да доведе до бедност и социална изолация, като възпрепятства участието и достъпа до ресурси“; и

— отбеляза, че „Европейският парламент и гражданското общество призоваха за разширяване на правната защита срещу дискриминация и в сфери, които са извън заетостта и професиите“; и

— прикани държавите-членки и Европейската комисия да „увеличат усилията си за превенция и борба с дискриминацията ... на пазара на труда и извън него“ и да „осигурят и повишат ефективността на специализираните органи по въпросите на равенството“.

## 8. Необходима е нова директива

8.1 За да се отговори на загрижеността на Съвета и да се гарантира съгласуван минимален стандарт на защита в целия ЕС, има необходимост от ново законодателство, прилагащо принципа на равно третиране, без оглед на увреждане, религия или убеждения, сексуална ориентация или възраст, извън сферата на заетостта.

8.2 Държавите-членки не могат в достатъчна степен да отговорят на естеството и значението на въпросите, засегнати от настоящите нива на дискриминация и тяхното въздействие върху постигането на целите на ЕС, нито поотделно да постигнат едно общо високо равнище на защита; поради това е необходимо действие на равнище на Общността, в съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност, посочени в член 5 от ДЕО.

8.3 ЕИСК препоръчва това да бъде направено под формата на една-единствена директива, забраняваща дискриминацията на основата на увреждане, религия или убеждения, сексуална ориентация или възраст във всички сфери извън сферата на заетостта, попадащи в обхвата на Директивата за расовото равенство и изискващи учредяването или разширението на органи по въпросите на равенството, разполагащи с пълните правомощия да работят по всички въпроси в рамките на законодателството. Това бе сред най-важните препоръки на Агенцията на Европейския съюз за основните права <sup>(26)</sup>.

<sup>(26)</sup> Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States: Part I — Legal Analysis („Хомофобия и дискриминация, основаващи се на сексуална ориентация, в държавите-членки на ЕС: Част I — правен анализ“), Агенция на Европейския съюз за основните права, 2008 г. (автор: Olivier De Schutter).

8.3.1 Макар да признава, че би могла да се повиши защитата по силата на съществуващите директиви срещу дискриминация, включително да се направи по-ясно признание на „институционалната дискриминация“, настоящият приоритет на ЕИСК е да се осигури защита по горепосочените признаци при същия стандарт, който съществува в момента за расов или етнически произход.

8.4 ЕИСК приема, че първоначалната реакция на голям брой организации, особено от малките предприятия, на каквото и да било законодателно предложение, ще бъде неподправена загриженост за разходите за спазването ѝ. За предприятията, многото пластове от правила правят тяхното изпълнение „изключително трудно“<sup>(27)</sup>. ЕИСК не е убеден, че приемането на една-единствена директива, въвеждаща общ стандарт на ЕС за защита срещу дискриминация извън сферата на заетостта, би довело до значителни нови разходи; в много случаи разходите по привеждането на практиките в съответствие с новия закон биха били многократно компенсирани от по-широката потребителска база, която би възникнала в резултат от премахването на дискриминацията. Според 89,8 % от анкетиранияте от Европейската група за допитвания до бизнеса по отношение на борбата с дискриминацията трябва да има законодателство, което да „гарантира едно и също равнище на защита срещу дискриминация в цяла Европа“<sup>(28)</sup>.

8.5 ЕИСК е запознат с аргументите в подкрепа на идеята за отделни директиви по всеки от съответните признаци, но счита, че една-единствена директива, обхващаща и четирите признака, е много по-желателна:

- за да бъде предоставена максимална яснота и прозрачност за физическите лица и доставчиците на стоки и услуги; ние осъзнаваме, че частният бизнес рядко приветства нови правни разпоредби, а да се определят отделни стандарти на ЕО за недискриминация по всеки признак поотделно, по различно време, без да има сигурност доколко са съгласувани изискванията, би направило спазването им много по-трудно, особено за малките предприятия с ограничени ресурси;
- за да бъде дадена възможност за ефективен отговор и решение на множествената дискриминация; ако има последователна, равностойна защита по всичките признаци, лицата, които се сблъскват с дискриминация или тормоз по повече от една характеристика на своята идентичност, ще могат да потърсят подходяща и съответна правна защита;
- за да бъде правото разбираемо и достъпно; в своята резолюция относно последващите действия във връзка с Европейската година, Съветът се позова на ниското ниво на осведоменост на обществеността относно антидискриминационното законодателство<sup>(29)</sup>. Задачата за подобряване на осведомеността ще бъде многократно по-сложна, ако има комплексни разновидности на правата на равно третиране, основани на различните признаци в различни сфери в европейското и национално законодателство;
- за да бъде избягната всяка форма на йерархичност в рамките на европейска система на правата на равно третиране; социалното сближаване зависи от усещането сред членовете

на обществото за споделен ангажимент и чувство на принадлежност; това ще бъде далеч по-трудно за постигане, ако различните групи виждат от съдържанието на законодателството, че правата на равно третиране на някои групи имат по-голяма тежест от правата на други групи.

8.6 Директивата за расовото равенство установи ключовите области извън сферата на заетостта в правомощията на ЕС, в които за постигане целите на ЕС е уместно и необходимо да се предотврати дискриминацията на основата на увреждане, религия или убеждения, сексуална ориентация и възраст; ЕИСК настоятелно препоръчва всички тези области да бъдат изцяло включени в обхвата на новата директива.

8.7 ЕИСК приема, че в съответствие с принципа на субсидиарност, в някои сфери на дейност, например жилищното настаняване, образованието или някои други публични услуги, организирането и изпълнението на съответната уредба и/или други аспекти на разпоредбите е основно в правомощията на държавите-членки, на национално или регионално равнище. ЕИСК е убеден, че в съответствие с член 5 от ДЕО, изискваното високо ниво на общ стандарт на равно третиране по отношение на всички такива сфери на дейност не може да бъде постигнато по друг начин, освен чрез законодателство на европейско равнище.

8.8 Ето защо ЕИСК приветства решението на Комисията, обявено на 2 юли 2008 г., да предложи нова директива, която ще прилага принципа за равно третиране независимо от религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация в сферите извън заетостта, обхванати от Директивата за расовото равенство. Тъй като на Комисията бяха предадени по-ранни проекти на това становище, се изразява надежда, че аргументите и предварителните заключения на проучвателната група на ЕИСК, препоръчващи директива в сега предложената форма може да са подпомогнали Комисията при взимането на решение. Освен това се надяваме, че в окончателния си вид това становище може да насърчи държавите-членки да признаят ценността и важността на законодателството на ЕС в тази насока и да им помогне да допринесат за положителното му развитие и приемане.

8.9 ЕИСК подкрепя решението на Комисията да предложи директива, която е съобразена в максимална степен с другите директиви, свързани с член 13, със същите определения на пряка и непряка дискриминация, тормоз и позитивно действие, прилагане спрямо всички лица, намиращи се на територията на дадена държава-членка, включително граждани на трети страни, и същите задължения на държавите-членки да гарантират правото на правна защита, ефективни, пропорционални и възпиращи санкции, защита срещу преследване и включване на прехвърлянето на тежестта за доказване. Също толкова важни са задълженията за систематично повишаване на осведомеността и за поощряване на диалога със социалните партньори и НПО.

8.10 ЕИСК препоръчва при шателния преглед на предложената директива Съветът и другите институции на ЕС да разгледат следните въпроси, за да се гарантира, че в окончателния си вид тя постига описаните от нас цели:

<sup>(27)</sup> Конфедерацията на европейския бизнес, отговор на допитването на Европейската комисия „Има ли значение дискриминацията?“, 12 октомври 2007 г.

<sup>(28)</sup> 12.7.2007 г.-31.8.2007 г., въпрос 46.

<sup>(29)</sup> Онлайн допитване, юли-октомври 2007 г., стр. 1.

8.10.1 *Запазване равнището на защита*: разработването на нова директива не трябва да се използва за намаляване на защитата срещу дискриминация, предвидена в друг акт на ЕС, както и на държавите-членки не трябва да се дава възможност да използват прилагането на директивата като основание за намаляване на настоящото им ниво на защита срещу дискриминация.

8.10.2 *Права на равенство и подходящи съоръжения за хората с увреждания*: извън сферата на заетостта хората с увреждания са изправени пред същите или пред по-големи препятствия пред своето пълноценно участие. Новата директива трябва да осигури рамка, в която всички държави-членки да изпълняват задълженията си в сферата на равенството и недискриминацията съгласно Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания.

8.10.2.1 Новата директива следва да изисква всички лица, участващи в предоставянето на социална защита, включително социална сигурност и здравеопазване, социални придобивки, образование и стоки и услуги, включително жилища:

- a) да предвиждат нуждите за достъпност, включително достъпа до физическа среда, транспорт и информация, свързани с уврежданията; и
- b) предварително да осигурят подходящи съоръжения, като премахват препятствията пред максималното участие и ползване от хора с увреждания.

8.10.2.2 Новата директива следва да определи като форма на дискриминация неосигуряването на добра достъпност или подходящи съоръжения за дадено лице с увреждане, освен ако мерките биха наложили несъразмерна тежест върху доставчика.

8.10.3 *Множествена дискриминация*: директивата следва да потвърди, че принципът на равно третиране включва защита срещу множествената дискриминация, така че тя да бъде въведена в европейското и националното право;

8.10.4 *Позитивно действие*: неравенството е дълбоко вкоренено в сфери на дейност, различни от заетостта и професиите, например в образованието, здравеопазването, жилищното настаняване и достъпа до услуги като хотели и ресторанти, финансови услуги и пътувания. Ето защо, с оглед да се гарантира пълно равенство на практика, новата директива следва изрично да позволява на държавите-членки да поддържат или приемат мерки, за да предотвратят или компенсират неблагоприятно положение, свързано с религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация.

8.10.5 *Преференциално третиране по признак на увреждане или възраст*: новата директива следва да признае положителните резултати от практиките, съществуващи в някои държави-членки

на предоставяне на преференциално третиране на лицата, основателно се на тяхната възраст или статут на лице с увреждания, много от които способстват за по-застъпено социално включване на по-старите или на младите хора, и на хората с увреждания. Новата директива не следва да спре да насърчава организации от публичния или частния сектор да предлагат такива придобивки, когато същите са предназначени да превъзмогнат или облекчат реални финансови или поведенчески бариери пред равното участие. Тя следва да даде възможност на държавите-членки да позволят подобни мерки, при условие че имат легитимна цел, която е в съответствие с принципа на равното третиране и средствата за нейното постигане са пропорционални.

8.10.6 Всякакви изключения трябва да бъдат тясно определени. ЕИСК приема, че ще има обстоятелства, при които диференцираното третиране, основано на защитен признак, може да е подходящо и необходимо, но отхвърля въвеждането на общо оправдание за пряка дискриминация. Изключенията на забраните за дискриминация не би трябвало да са толкова широки, че да премахват въздействието от защитата, която директивата има за цел да предостави; от друга страна, директивата не би трябвало ненужно да бъде усложнявана с дълъг списък от конкретни изключения за определени обстоятелства или признаци. Диференцираното третиране би трябвало да бъде допустимо в антидискриминационното законодателство само там, където служи за насърчване и увеличаване на равенството и човешкото достойнство и не възпрепятства въздействието на антидискриминационните разпоредби.

8.10.7 *Прилагане на правата*: като признава важноста и стойността на организираното гражданско общество, новата директива следва да гарантира, че сдруженията и организациите, които имат правен интерес да осигурят спазването ѝ, могат да участват в съдебни и административни процедури от името на или в подкрепа на лица, засегнати от дискриминация.

8.10.8 *Специализирани органи*: несъмнено информираността и правоприлагането на националните закони и насърчването на равното третиране извличат голяма полза от съществуването на независим специализиран орган, притежаващ необходимите ресурси и правомощия да изпълнява функциите, посочени в Директивата за расовото равенство<sup>(30)</sup> или Директивата за равенство по полов признак при достъп до стоки и услуги<sup>(31)</sup>. Новата директива следва да изисква учредяването на орган или органи (или разширяването на съществуващ орган) за дискриминация на основата на религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация. Освен това, тези органи следва да бъдат натоварени да правят редовна оценка на резултатите от политиките за борба срещу дискриминацията.

Брюксел, 18 септември 2008 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(30)</sup> Член 13.

<sup>(31)</sup> Член 12.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Многоезичието“**

(2009/С 77/25)

В писмо от 4 февруари 2008 г., г-жа Margot WALLSTRÖM, заместник-председател на Европейската комисия, поиска съгласно член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, Европейският икономически и социален комитет да изготви проучвателно становище относно

„Многоезичието“.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 18 юли 2008 г. (докладчик: г-жа LE NOUAIL-MARLIÈRE).

На 447-та си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 септември (заседание от 18 септември 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 144 гласа „за“, 8 гласа „против“ и 13 гласа „въздържал се“.

**Основно съдържание на становището и обобщение на заключенията**

- Като отчита, че този въпрос придобива все по-голямо политическо и икономическо значение, Комитетът със съжаление отбелязва, че вместо да предложи конкретна програма като продължение на „новата стратегия за многоезичието“, приета през 2005 г., Комисията реши да представи нова стратегия в края на мандата си.
- Комитетът препоръчва на Комисията и на държавите-членки да активизират дискусиата относно поставените цели и да изяснят какви действия трябва да бъдат предприети чрез координация в областите на културата и образованието.
- Във връзка с избора на първи чужд жив език за преподаване и изучаване, Комитетът насърчава държавите-членки и Комисията да подкрепят избора на други езици, а не само на англо-американски и да насърчават изучаването и използването на европейски езици чрез общуване извън Общността.
- Отбелязва тясната връзка между езиковите нужди на европейските граждани, европейската стратегия за заетост, стремежа към конвергенция, заложен в европейските структурни фондове и по-специално кохезионния фонд, и ги насърчава да използват фондовете за изучаване на родния си език и още два чужди езика, дори приоритетно да ги използват за тази цел, и допълва, че тази цел трябва да обхваща две качествени намерения — съхраняване на жизнеността на европейските езици и разширяване на познанията към езици извън Общността, които са от полза в културните, социални, политически и икономически контакти на европейците и насърчават познаването на други култури, на мира и на приятелството между народите.
- Отбелязва, че няма промяна в полза на групите, които са най-отдалечени от възможностите за достойна работа, т.е. декларирана работа и със социална защита, или са най-отдалечени от градските и туристически центрове, отправя искане към Комисията и държавите-членки да гарантират, че с бъдещите си действия няма да създават условия за дискриминация или различно третиране, и че тези действия няма да доведат отново до изключване и неудовлетворение. Затова им препоръчва по-специално да се консултират със социалните партньори и организациите на гражданското общество, развиващи дейност в тези области.
- Тъй като Комисията изяснява желание за провеждане на консултация между вътрешните служби, препоръчаните мерки би трябвало да вземат под внимание условията на подобряване на законодателството, така че тези мерки да не нарушат конкурентноспособността на МСП.
- Комисията и държавите-членки, в рамките на европейската квалификационна система, би трябвало да оценят с точност неформалното и формалното обучение, за да се прецени значението му и **да се осигури трансферът и признаването на квалификацията на гражданите и наеманите работници, независимо от статута им.**
- В рамките на социалния диалог Комитетът призовава държавите-членки и Комисията да насърчават професиите, свързани с езиците, като преподаватели, устни и писмени преводачи, за да отговорят на търсенето на официалните езици в институционалната комуникация, като отбелязва, че потребностите не са достатъчно задоволени, както не са и в икономиката.

**1. Въведение**

На 6 септември 2006 г., малко преди да бъде създаден новият пост на комисар, отговарящ за многоезичието и междукултурния диалог и преди назначаването на комисаря Leonard Orban, ЕИСК прие становище, в което изрази мнението си относно „новата рамкова стратегия за многоезичието“<sup>(1)</sup>.

(<sup>1</sup>) Становище на ЕИСК от 26.10.2006 г. относно „Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Нова рамкова стратегия за многоезичието“, докладчик г-жа LE NOUAIL MARLIÈRE (ОВ С 324, 30.12.2006 г.).

Малко по-късно, на 25 октомври 2007 г., по покана на председателя на ЕИСК, г-н Dimitriadis, комисарят присъства лично на пленарната сесия на Комитета и изрази интерес към работата му.

С намерение да представи нова стратегия в тази област, комисарят поиска от Комитета да изготви проучвателно становище.

В тази връзка Комитетът си поставя за цел:

- да оцени действията, последвали предишната стратегия на Комисията и препоръките, които Комитетът направи тогава;
- да обобщи действията, предприети от Комисията;
- да отговори навреме, в рамките на едно по-обширно обществено допитване, провеждано от Комисията и на изслушването от 15 април 2008 г., така че Комисията да има възможност да отчете препоръките му в Съобщението, което се готви да обяви през м. септември 2008 г.

## 2. Общи забележки

2.1 Комитетът отбелязва, че този въпрос придобива все по-голямо значение, не защото е на мода, а поради съществуващия контекст на глобализацията, в който участват все повече и все по-различни действащи лица. Новите обстоятелства изискват нови решения и нови отговори. Светът се променя в икономическо и техническо отношение, но също и в социално, политическо, културно и гражданско. Някои явления съществуват от край време или отдавна, но днес придобиват мощ и стават видими, дори ключови.

2.2 В най-разнообразни области, на работното място или при търговските отношения, в свободното време и в туризма, културното измерение се променя и ЕИСК трябва внимателно да разбере всичките му измерения, за да достигне до тревогите на нашите съграждани и да внесе в институциите практически и интелигентни предложения, по-конкретно като участва в консултации и организира обсъждания.

Многообразието и изобилието на мнения показват интереса на европейските граждани към този въпрос, който отразява тяхната споделена хуманност.

2.3 В горепосоченото становище Комитетът препоръчва следното:

- „би трябвало Комисията да даде на *държавите-членки* точни указания относно *връзките*, които *трябва да се установят и допълнителните мерки*, които *могат да се предприемат в националните планове* и подчертава, че *многоезичието*, или *плурилингвизмът* могат да спомогнат за политическата и културна интеграция на ЕС и благоприятстват *разбирателството* и *социалното включване*;
- *обхватът на чуждоезиковото обучение* трябва да бъде *координиран* на европейско равнище, за да се постигне *траен резултат* и *потенциалната гама* от чуждоезикови умения да *обхваща широк спектър* от езици;

— всички *многоезични практики* в професионалната, културната, политическата, научната, социалната област трябва да бъдат *подкрепяни* и *насърчавани*;

— *експертите в тази дейност* не трябва да бъдат *единствено специалисти от социалната и научната област*, а трябва да се *включат също лингвисти*, *устни и писмени преводачи*, *преподаватели по езици* и *професионалисти*;

— на *сегашните поколения* от млади и не толкова млади хора трябва да се обърне *внимание* с *подобаваша сериозност* в тези насоки, *посредством учене през целия живот* и *посредством техните културни права*, когато Комисията стигне до етапа на изготвяне на програмите;

— Комисията да се опира не само на университетска научноизследователска дейност, а и на дейността на мрежите от *асоциации в тази област* и да подкрепя инициативите на гражданите, осъществени чрез мрежата на гражданското общество“.

2.4 Като цяло ЕИСК отбелязва необходимостта да се включат колкото се може повече граждани в тези стратегии за обучение, практика и чуждоезикови познания и да се намерят реалистични начини за постигане на тази цел. Той предупрежда да не се създават нови форми на социална дискриминация. Комитетът призова да се помисли глобално за всички съществуващи в ЕС езици, за да се преодолеят езиковите, културните и икономическите ограничения. Той препоръчва да се търси баланс между икономическите, културните и гражданските интереси и да се работи здраво, за да се навакса пропуснатото в областта на трудовата заетост и работата.

2.5 Комитетът припомни също, че успоредно с политическите и икономически общности в света са се променили и езиковите и културните зони и, за съжаление, някои езици клонят към изчезване, като тази тенденция върви ръка за ръка с претопяването или изчезването на някои политически и социални групи. Европа е изправена пред същите предизвикателства като други региони в света, а именно: 1) тенденцията един единствен език да се налага в международните отношения и 2) относителното многообразието на регионални езици — същата заплаха от изчезване на някои езици. Различава се обаче статутът на официалните национални езици в тази обединена политическа и икономическа общност (или на път да се обедини, според разбирането за степената на интеграция в ЕС).

2.6 Въпреки че ЕС е изправен пред същата криза на идентичността, породена от културния и езиков подход, в процеса на интеграция бяха изградени някои предимства като например механизмите за социално и териториално сближаване, общи критерии за представителна демокрация и демокрация на участниците, социални модели, основани донякъде на солидарност.

2.7 Обаче когато демографските предизвикателства и културните интереси са заедно, те повдигат някои важни въпроси, които трябва да имаме смелостта да зададем: какъв е интересът на европейците към техните родни езици, да ги споделят и опазват, да им дават живот и да не ги оставят да отмират, с други думи, да говорят на тях помежду си и с другите?

### 3. Конкретни бележки

3.1 Комисията започна процедура на обществено допитване на 14 септември 2007 г., която завърши на 15 април 2008 г. с конференция, на която тя представи пред многобройни асоциации и организации, развиващи дейност в културата и педагогиката, резултатите от работата на следните работни групи:

- Групата на интелектуалците, под председателството на г-н Amin Malouf;
- „Business Forum“, под председателството на г-н Davignon;
- „Докладът Elan: как се отразява недостатъчното владение на езици в предприятията върху европейската икономика“ на Националния езиков център на Обединеното кралство;
- официални консултации на Комитетите (КР и ЕИСК);
- консултация на държавите-членки: Конференция на министрите, февруари 2008 г.;
- препоръките на групата на високо равнище за многоезичието;
- мнения, получени чрез онлайн допитване.

3.2 На обсъжданията бяха посочени редица предизвикателства:

- икономически предизвикателства;
- политически предизвикателства (многоезичие и регионална интеграция);
- предизвикателства в областта на културата (многоезичие или интеркултурализъм);
- Личното и колективно общуване може да наведе на мисълта, че езикът е средство за общуване като всички други. Какво е бъдещето на литературата?
- многоезичие и плурилингвизъм: някои се питат дали е необходимо човек да има лични многоезикови умения в езикова среда, която става едноезична;
- Съветът на Европа подчерта необходимостта да се защитят малцинствените езици и да се подкрепи употребата им, за да се води ефикасна борба с национализма: многоезичието в услуга на многообразието не би трябвало да крие риск от изключване;
- Много от участниците отбелязаха съществуващите недоволство и несъразмерност в областта на езиците, противопоставянето на европейските езици един на друг и в света, силно различаващите се национални културни политики;
- културни права и социални права: мнозина се питат с какви средства разполагаме за изпълнението на тези ангажменти. Особеният случай с ромите беше повдигнат в контекста на цялостната им интеграция, и по-конкретно възможността да изучават и съхраняват езика си;
- по отношение на заетостта и работата, правото да се трудиш на собствения си език без да се налага да имаш познания,

несъразмерни спрямо изискванията за заеманата позиция, както и въпросите за сигурността, които повдига една неуредена или зле уредена многоезична среда.

3.3 Основни цели за насърчаване на езиковото многообразие, представени от Комисията на това изслушване

3.3.1 Да се разнообразят чуждоезиковите умения в рамките на ЕС („английският не е достатъчен“).

Амбицията на комисаря по многоезичието г-н Леонард Орбан, изразена в изказването му по време на това изслушване, а и по други поводи, е очевидно да се опита да обърне тенденцията „само английски“.

3.3.2 В социалната област:

- утвърждаване ролята на езиците в социалното сближаване;
- улесняване интеграцията на мигрантите, насърчаване изучаването на езика на приемашата страна, насърчаване на използването на родния език, предаването му на поколенията, възприемането на езиците на мигрантите като ресурс и обогатяване.

3.3.3 В икономическата област:

- развиване на чуждоезикови умения във връзка с наемане на работа и конкурентоспособността на предприятията;
- вертикално включване в европейските политики на въпросите, свързани с многоезичието, като се започне с едно проучване (проучване на състоянието).

3.3.4 Многоезичието и външната политика на ЕС

Комисията потвърди „целта от Барселона“, по-конкретно всеки гражданин да владее 1 майчин език + 2 чужди езика, която беше доразвита до 1 майчин език + 1 международен език + 1 „лично избран“ език (понятие, вдъхновено от доклада на групата под председателството на г-н Amin Maalouf).

3.3.5 Средства и методи:

Комисията желае да насърчи неформалното обучение „система за бизнес грамотност“, което ускорява разбирането и лекотата на достъпа, но е предоставила малко подробности по този въпрос. Според Комисията става въпрос европейските граждани да получат възможност за допир с елементи от чужди езици, например в автобусите или на други обществени места, като научаването ще става „чрез привикване“.

3.3.6 По отношение на бъдещето:

Комисията се надява да се опре на структурно сътрудничество между държавите-членки в средносрочна стратегическа рамка и да създаде европейска добавена стойност за развитието на тази политика.

### 3.4 Докладът ELAN <sup>(2)</sup>:

Докладът Elan изследва ползата за предприятията от квалифицирана работна ръка, владееща чужди езици. Обаче той не предлага типология на нуждите в съответствие със заеманите работни места и длъжности, нито по стопански сектори. Комисията би трябвало да поръча на Европейската фондация за подобряване на условията на живот и труд със седалище в Дъблин (или на друга европейска организация), изготвянето на по-подробна типология на професионалните нужди както на предприятията, така и на работниците.

#### 3.4.1 Доклад на групата „Business Forum“, председателствана от г-н DAVIGNON <sup>(3)</sup>:

В този доклад, публикуван в края на юни 2008 г., се показва защо, от гледна точка на „Business Forum“, е важно да се инвестира в езиковите умения. В него е представен преглед на вече направеното за насърчаване на изучаването на езици в бизнес средите и са формулирани препоръки към предприятията, насочени към повишаване на постиженията в областта на „многоезиковата“ търговска комуникация: „... да се състави opis на езиковите умения, с които се разполага; да се преразгледа политиката на набиране и на стратегическо развитие на човешките ресурси; да се инвестира в езиковото обучение; да се наемат на работа лица с различни майчини езици; да се използват езиковите технологии на писмените и устни преводачи, на лицата, занимаващи се с комуникацията и на културните посредници; да се подобри международната мобилност на персонала.“ В докладът са формулирани и препоръки към Европа и нейните институции, както и към местните, регионални и национални правителства. В него са представени аргументи в полза на многоезицието.

#### 3.5 Доклад на групата на г-н Amin Maalouf <sup>(4)</sup>:

Комитетът приветства инициативата на Комисията да се консултира с група изтъкнати интелектуалци, чийто доклад, на изслушването на 15 април, беше определен от представителя на групата като „вероятно най-добре написания и най-лесния за четене доклад от всички доклади на Комисията досега“, което донякъде е вярно. Той предлага да се обсъди идеята да се изучава един международен език и един „лично избран език“, с други думи, изучаване без икономически интерес, а само заради лични предпочитания. Въпреки че е щедро и че признава ролята на езиците като носители на култура и на общуване, това предложение предполага, че всички граждани имат еднакъв интерес към езиците и време за чуждоезикови занимания, което съвсем не е така, както по културни причини, така и защото болшинството европейски граждани не могат да си позволят да се занимават с „повишаващи качеството“ културни практики, според дефиницията на професор Pierre Bourdieu.

Истина е например, че все по-голям брой европейци или млади европейци осъзнават ползата от владенето на чужди езици,

<sup>(2)</sup> Вж. Доклад ELAN „Отражение на липсата на езикови умения в предприятията върху европейската икономика“ на адрес: [http://ec.europa.eu/education/policies/lang/doc/elan\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/education/policies/lang/doc/elan_fr.pdf).

<sup>(3)</sup> Вж. Доклад на групата „Business Forum“ на адрес: [http://ec.europa.eu/education/languages/news/news1669\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/languages/news/news1669_en.htm).

<sup>(4)</sup> Вж. Доклад относно многоезицието, изготвен от групата „Интелектуалци за межкултурния диалог“, председателствана от г-н Amin Maalouf: „Едно благотворно преизвикателство — Как многоезицието от езици би могло да консолидира Европа“ на адрес: [http://ec.europa.eu/education/languages/pdf/doc1646\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/education/languages/pdf/doc1646_fr.pdf).

европейски или не-европейски, но и все по-голям брой изпитват трудности да печелят хляба си и да отглеждат децата си. Без да свеждаме всичко до класовата борба, факт е, че европейското общество е сегментирано и кохезионният фонд трябва да се използва например за постигане на целите от Лисабон.

На обсъждания между службите на Комисията би трябвало да се направи оценка на възможния принос на програмите за обучение на възрастни и програмата GRUNDTVIG, както и ученето през целия живот, преди да бъдат предложени на държавите-членки, на Съвета и Европейския парламент. Това би позволило правомощията на държавите-членки в областта на образованието да бъдат допълнени с европейска добавена стойност.

Комитетът отбелязва, че това не разрешава въпроса за избор на английския като първи чужд език, освен че изборът се оставя изцяло на държавите-членки и на родителите, и че Комисията не поставя открито този въпрос за обсъждане. Наистина „английският не е достатъчен“, но той си остава езикът, приет от ЕС за международен обмен. Предложеният път е само начало, а не решение. Комитетът насочва вниманието на Комисията, държавите-членки, Съвета и Европейския парламент към този въпрос.

#### 3.6 Проектстановище на КР <sup>(5)</sup>

В становището си КР заключава, че езиковият въпрос е от първостепенно значение за местните и регионални власти, защото има отношение не само към въпросите, свързани с трудовата заетост, но и към съвместния живот на европейци и не-европейци на всички равнища на обществото и във всички стопански сектори, от здравеопазването („недостиг на работна ръка“) до туризма, включително услуги в помощ на нуждаещи се лица, обучение в предучилищна и училищна среда или интеграция на мигрантите. Освен това въпросът е ключов фактор в живота на все повече региони. С право КР призовава да се използва кохезионният фонд и Комитетът да бъде консултиран преди вземането на стратегически решения.

#### 3.7 Информационен доклад „Работен документ на Комисията: Доклад за изпълнението на плана за действие „Насърчаване на чуждоезиковото обучение и езиковото многообразие““ <sup>(6)</sup>:

Комитетът се опасява, че отричането на необходимостта да се отпуснат европейски средства ще доведе до инерция или до поредица от мерки, които не са съобразени с нарастващите нужди и че резултатът се очертава незадоволителен в средносрочен и дългосрочен план. Комитетът приканва държавите-членки да размислят — телевизията не е достатъчна и неофициалното обучение трябва да бъде с мярка. Въпреки това Комитетът признава, че изборният от Комисията метод за координация би бил крачка напред от административна гледна точка, но не е задължително да бъде крачка към гражданите.

<sup>(5)</sup> Вж. становището на Комитета на регионите относно многоезицието, докладчик: г-н Roberto Pella (CdR 6/2008).

<sup>(6)</sup> Вж. COM(2007) 554 окончателен/2 от 15.11.2007 г.

#### 4. Заключение

4.1 Комитетът смята, че заявената добра воля от страна на Комисията прилича на „декларация за намерения“, а не предлага съществени действия на равнище Европейски съюз, освен че изисква от държавите-членки да адаптират образователните си системи.

4.2 Комитетът препоръчва държавите-членки да продължат подхода на диверсификация, който освен английски, включва и други езици за международно общуване.

4.3 Държавите-членки би трябвало да продължат да насърчават роднинските и съседски връзки (езикови или географски) в предлагането на изучаване на европейски езици на всички равнища на образованието (предучилищно, начално, основно, средно, висше и през целия живот), следейки за разнообразието на това предлагане.

4.4 Обучението на възрастни хора, така както го предвижда Комисията<sup>(7)</sup>, трябва да отчита необходимостта да се приобщи колкото се може повече граждани към усилията да се владеят добре родният език и още два чужди езици, като се приспособи предлагането и като се създаде интерес и мотивация с конкретни мерки на място, като се оползотворят уменията на организациите на гражданското общество и професионалистите от обществените и частния сектор, като се насърчи социалния и гражданския диалог, като се гарантира, че новите начинания няма да създават некоректни разделения между граждани с незначителен достъп до межкултурен обмен.

4.5 Демократизацията и неформалните обучения, насърчавани от Комисията, трябва да бъдат **внимателно оценени в рамките на европейската система за сертификация, с цел:**

- **оценка на въздействието на мерките, предприети от държавите-членки, от страна на Комисията и другите участващи правителствени и неправителствени органи;**
- **осигуряване на трансфера и признаването на квалификациите за граждани и работници, независимо от статута им.**

4.6 Местните и регионални власти трябва да имат конкретна роля в разгръщането на бъдещото педагогическо предлагане, съответстващо на обявените от Комисията амбиции.

4.7 Предприятията и работниците са пряко засегнати от съображенията на Комисията относно икономическите нужди на предприятията и затова е необходимо държавите-членки и Комисията да насърчат социалните партньори да включат този въпрос в социалния диалог, за да обсъдят съвместно

**предизвикателствата и да намерят най-подходящите решения и съответни практики.**

4.8 **Потапянето в езикова среда е необходимо за практикуването на езика и е неразделна част от трайното усвояване и трябва да бъде позволено и насърчавано на всички нива и за всички социални групи. Вероятно нуждите са най-остри за тези, които са встрани от международния обмен, по-конкретно най-малко мобилните слоеве от населението и за тях би трябвало да се намерят начини и средства. Никой не може да бъде задължен да пътува, но някои имат по-малко средства от други. Английският не е достатъчен, нито пък телевизията.**

4.9 **По отношение на езиците, говорени от мигрантите, трябва да се подчертае, че те са ценен ресурс.** Съществуват различни мнения по въпроса. Някои мислят, че мигрантите са длъжни да научат езика на приемащата държава, за да се интегрират, дори за да получат достъп до територията на ЕС, докато други смятат, че мигрантите имат право да научат езика на държавата, която ги приема, за да могат да работят, да живеят и защитават правата си там и че публичните власти са отговорни за организирането на това обучение. Както и да е, пътят от теорията до практиката е дълъг. Опитът показва, че добрите практики не винаги са насърчавани, напротив, субсидиите на много асоциации бяха преустановени. Днес педагогическото предизвикателство е огромно, защото на различна възраст човек учи по различен начин. По този повод Комитетът **препоръчва извършването на научни изследвания на межкултурния обмен, който се основава на всякакво чуждоезиково обучение**<sup>(8)</sup>. Комитетът подчертава необходимостта да се консултират и приобщи всички професионалисти в областта на обучението и педагогиката, от предучилищно обучение през обучението на възрастни хора, до ученето през целия живот. Най-силно засегнати са учащите и преподавателите, включително и във връзка с бъдещата оценка на неформално придобитите познания<sup>(9)</sup>.

4.10 Говоримите езици в Европа включват регионалните и националните езици, както и езиците на мигрантите. Това е значителен принос и управлението на културното многообразие в Европа ще зависи от две предизвикателства: насърчаване на европейското културно многообразие и толерантност и зачитане на мигрантите. Териториалното и социалното сближаване в ЕС не е вече само политическо или икономическо, в бъдеще и дори още днес то е неразривно свързано с културното измерение.

4.11 **Затова езиците на мигрантите, също както и европейските национални езици трябва да бъдат предадени на поколенията и тъй като никой език не оцелява, ако не се говори, мигрантите би трябвало също да бъдат възприемани като ресурс за предаване или преподаване на майчиния си език на тези, които искат да разноеобразят уменията си за общуване.**

<sup>(8)</sup> Вж. [www.newcomersinturkey.com](http://www.newcomersinturkey.com) — г-н Noureddine ERRADI е работил дълги години за центровете за обучение на имигранти в Холандия и е създал педагогически помагала за преподаватели и политически съветници към агенциите и местните власти.

<sup>(9)</sup> Становище на специализирана секция от 11.9.2008 г. относно „Създаване на Европейска система за трансфер на кредити в професионалното образование и обучение (ECVET)“ докладчик: г-жа LE NOUAIL-MARLIÈRE (CESE 1066/2008).

<sup>(7)</sup> Вж. COM(2006) 614 окончателен и COM(2007) 558 окончателен.



4.12 Това означава, че европейското гражданско общество днес има други цели и че не е достатъчно да се изтъкват предимствата на това да говориш няколко езика в многоезична среда. Гражданското общество ще иска собствените му инициативи в рамките на асоциациите да бъдат признати, нуждите му да бъдат осъзнати и при всяко положение да бъдат предоставени средства, за да успее, независимо дали са публични или частни.

4.13 Това означава също **социалните партньори да възприемат дългосрочна позиция и да определят заедно какви са необходимите квалификации, какво първоначално обучение и обучение през целия живот да се осъществява, какви обществени и частни инвестиции да се предвидят, следейки за подобряването на конкурентоспособността на предприятията.**

4.14 Ако приемем, че владенето на езици е необходимо за конкурентоспособността и постигане на целите на Лисабонската стратегия, то горната препоръка е съвсем на мястото си.

4.15 Членове 21 и 22 от Хартата на основните права предлагат насърчаване на езиковото многообразие и забраняват дискриминацията въз основа на езика. Следователно Комисията би трябвало да **определи кои държави-членки имат законодателни актове в тази област и да сезира Агенцията за основните права при необходимост, и да обсъди дали фактът, че държавите-членки имат различни системи не създава изкривяване и неравнопоставеност между европейците, по-конкретно по отношение на мобилността, наемането на работа и др.** За тази цел трябва да се разграничат две съществени равнища — нивото на чуждозикови познания, необходими за изпълнение на служебните задължения на заеманото работно място (контакти с граждани или с чуждестранни клиенти) от една страна и от друга — даване на указания за изпълнение на задачите на езика на този, който ги изпълнява.

4.16 По отношение по-специално на изпълнението на това, Комитетът ще разгледа внимателно предложенията в стратегията, която Комисията трябва да представи през септември 2008 г., и напредъка в сравнение с предходната стратегия.

4.17 По отношение на културните права на европейските граждани, на пребиваващите не-европейци и външното сътруд-

ничество на ЕС, **Комисията може би трябва да се опре на Конвенцията на ЮНЕСКО за опазване и насърчаване на многообразието от форми на културно изразяване, като предложи насоки за определяне на последствията за Европа от ратификацията на конвенцията от държавите-членки, работейки в сътрудничество с асоциациите и НПО, развиващи дейност в областта на културата.**

4.18 Мобилността се насърчава от социалните партньори и се очаква от известен брой работодатели, работници и публични власти, сред които Комисията, като панацея срещу безработицата и недостига на работна ръка. На езиковата бариера все още се обръща твърде малко внимание. Нека споменем трудността, в рамките на ученето през целия живот, едновременно да се извършва професионално обучение и постигане на целите на езиковото обучение; или невъзможността родителите да запишат децата си в училище по техен избор, в случаите, когато децата придружават родители, които са професионално мобилни, например ромите в различни европейски държави и някои групи италианци в Германия. Комисията не би трябвало да оставя това изцяло на държавите-членки, а да изиска информация за дискриминацията на езикова основа в училищата по отношение на деца от различни европейски националности.

4.19 Трябва също да се споменат трудностите, които срещат администрациите на държавите-членки при прилагането на директивата „командироване на работници“. Социалните партньори също имат проблеми с разбирането на място, които не са пренебрегнати от Комисията, но би трябвало да бъдат подобавашо обсъдени между заинтересованите страни (Комисията, държавите-членки, социалните партньори, местните и национални власти, бюрата по труда и др.) както беше посочено по-горе <sup>(10)</sup>.

4.20 Накрая трябва да се помисли за езиковия режим на институциите за документи извън официалните съобщения. Комитетът отбелязва, че този въпрос остава труден, защото много публични документи не са преведени, което поставя за пореден път въпроса за средствата. Ще посочим по-конкретно примера с началните страници на уебсайтовете на европейските институции, по-специално тези на Европейския съвет, или на председателството на ЕС.

Брюксел, 18 септември 2008 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(10)</sup> Становище на ЕИСК от 29.5.2008 г. относно „Командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги — оптимизиране на ползите и потенциала от него и същевременно гарантиране на защита на работниците“, докладчик: г-жа LE NOUAIL MARLIÈRE (ОВ С 224, 30.8.2008 г.).

## Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Вземане под внимание на нуждите на възрастните хора“

(2009/C 77/26)

На 18 февруари 2008 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

„Вземане под внимание на нуждите на възрастните хора“.

Специализираната секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 11 септември 2008 г. (докладчик: г-жа Heinisch).

На 447-та си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 септември 2008 г. (заседание от 18 септември), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 106 гласа „за“, 32 гласа „против“ и 20 гласа „въздържал се“.

### 1. Обобщение и препоръки

#### 1.1 Основание

1.1.1 Демографските промени в Европа се характеризират със значително нарастване на дела на възрастните при едновременно намаляване на общия брой на населението<sup>(1)</sup>. Съветът вече многократно е вземал становище по темата „Застаряване“. В регионален план този процес протича по различен начин. Така Европейският съюз е изправен пред големи социални предизвикателства<sup>(2)</sup>. До края на 2008 г. Комисията ще приеме съобщение, в което ще бъдат представени предложения как, с помощта на структурните фондове, могат да бъдат взети предвид нуждите на едно застаряващо население.

1.1.2 На преден план в това становище се изтъкват признанието, зачитането, предотвратяването на дискриминацията и гарантирането на достойнството на застаряващите хора. Трябва да се има предвид, че възрастните не представляват хомогенна група по отношение на своите способности, финансова сигурност или здравни и социални потребности и поради това в политиките и услугите следва да се има предвид, че не е подходящо да се предприемат универсални мерки или сегментиране по възрастови групи.

1.1.3 Следователно настоящото становище разглежда съвкупността от въпроси, засягащи хората от момента на официалното им пенсиониране до много напреднала възраст. Това включва, разбира се — дори и това да не се споменава изрично — мъже и жени, възрастни хора с увреждания и възрастни мигранти.

1.1.4 В становището не се разглеждат теми като „възрастни работници“ и „зависими, нуждаещи се от грижи възрастни хора“, тъй като за тях вече бяха изготвени множество предложения<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Вж. например информационния доклад на специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“ CES 930/99 fin.; SEC(2007) 638 Работен документ на службите на Комисията „Демографското бъдеще на Европа: факти и цифри“.

<sup>(2)</sup> Вж. COM(2006) 571 от 12 октомври 2006 г.; SEC(2007) 638; КИП и ЕК (ГД „Икономически и финансови въпроси“): „Въздействие на застаряването върху публичните разходи“, специален доклад № 1/2006.

<sup>(3)</sup> Вж. становище на ЕИСК от 16.12.2004 г. относно „Стратегии/повишаване на пенсионната възраст“, докладчик: г-н Dantin (ОВ С 157, 28.6.2005 г.); становище на ЕИСК от 28.10.2004 г. относно „Здравеопазване и грижи за възрастните хора“, докладчик: г-н Braghin (ОВ С 120, 20.5.2005 г.); становище на ЕИСК от 26.9.2007 г. относно „Правата на пациента“, докладчик: г-н Bouis (ОВ С 10, 15.1.2008 г.); становище на ЕИСК от 24.10.2007 г. относно „Малтретиране на възрастните хора“, докладчик: г-жа Heinisch, (ОВ С 44, 16.2.2008 г.); становище на ЕИСК от 13.3.2008 г. относно „Гарантиране на общия достъп до дългосрочни грижи и устойчиво финансиране на системите за предоставяне на дългосрочни грижи за възрастни хора“, докладчик: г-жа Klasnic (ОВ С 204, 9.8.2008 г.).

Все пак ЕИСК би желал да подчертае значението на подхода, основан на „жизнения цикъл“, прилаган към едно застаряващо общество с цел да се предотвратят дискриминацията и стереотипите, както и необходимостта от интегрирани политики, надхвърлящи отделните поколения.

1.1.5 За да могат възрастните хора да продължат да участват в социалния живот и да водят достоен живот, от съществено значение е те да имат финансова сигурност и достъп на доброволни начала до възможности за извършване на полезни дейности, включително учене през целия живот, платен и доброволен труд и използване на нови технологии. Освен това услугите в областта на транспорта, енергетиката, жилищното настаняване и здравеопазването следва да бъдат налични, на приемливи цени и достъпни.

#### 1.2 Препоръки

1.2.1 С цел гарантирането на устойчиви условия на живот и сфери на дейност за нарастващия брой възрастни хора в селата и градовете при променящите се рамкови условия, Комитетът призовава да се предприемат следните мерки:

— редовно изготвяне на национални и регионални **доклади за състоянието**;

— **събиране и разпространение на примери за най-добрите практики** в държавите-членки;

— насърчаване на **нова представа за възрастните**, при която се признават житейските постижения на възрастните хора (включително на мигрантите) и достойнството на възрастта в политиката, икономиката и обществото;

— **кампании в средствата за масова информация на тема „Активно остаряване“**.

— трябва да се вземат мерки особено в областите на услугите от общ интерес, инфраструктурата, предоставянето на стоки и услуги, финансирането, жилищното осигуряване, здравеопазването, организирането на края на жизнения път, участието в социалния живот.

Целеви групи: **държави-членки, Европейски парламент, Комитет на регионите, Европейски икономически и социален комитет.**

- създаване на допълнителна **експертна група „Остаряване“** в рамките на експертната група по демографски въпроси <sup>(4)</sup> към Европейската комисия;
- създаване на **Европейско сдружение „Активно остаряване“** по примера на „Европейското сдружение за семейството“ <sup>(5)</sup>, което организира по-специално работни семинари и конференции;
- създаване на **Европейски център за проучване на остаряването** с цел обработването, обобщаването и обмена на знания и установяване на необходимостта от по-задълбочено проучване и съответно насърчаване на научноизследователската дейност;
- създаване на интердисциплинарна **приоритетна тема „Възраст“** със собствен бюджет в Осмата рамкова програма за научни изследвания;
- създаване на **европейски интернет портал** с информация от всички генерални дирекции, предназначена за обществеността, относно инициативите, свързани с остаряването;
- създаване на **местни, регионални и национални интернет портали** по модела на европейския интернет портал;
- поддръжане на **демографски фонд** <sup>(6)</sup> в рамките на структурните фондове за финансова компенсация на региони, които активно се борят с демографските промени (например активна семейна политика);
- **включване на нови приоритети в програмата „Учене през целия живот“** за обучение на помощен персонал, оказващ съдействие при прехода през различните фази на живота.

Целеви групи: **председателство на Съвета на ЕС; Европейски парламент, Европейска комисия.**

1.2.2 За да се постигне това, трябва да се прилага принципа на устойчиво управление, с което същевременно може да се допринесе за осъществяване на Лисабонската стратегия за икономически растеж и заетост.

<sup>(4)</sup> Решение на Комисията 2007/397/ЕО.

<sup>(5)</sup> Вж. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/families/index\\_de.html](http://ec.europa.eu/employment_social/families/index_de.html).

<sup>(6)</sup> Вж. параграф 4.5.2 в становище на ЕИСК от 13.12.2007 г. относно „Четвърти доклад за сближаването“, докладчик: г-н Derruine (ОВ С 120, 16.5.2008 г.).

## 2. Общи бележки

2.1 Настоящото проучвателно становище е насочено към необходимостта от действия, която съществува в европейските региони по този въпрос. Във всички държави е необходимо преразпределение на наличните средства <sup>(7)</sup>, което ще доведе до по-голяма тежест за населението в селата и градовете. Едновременно с това възникват високи изисквания за приспособяване на комуналните инфраструктури <sup>(8)</sup>. Необходими са особено иновативни и единни концепции, с цел регионите и общините да могат да се адаптират към демографските тенденции.

## 3. Области, в които съществува необходимост от действия

За осигурен, здравословен и активен начин на живот в напреднала възраст трябва да са изпълнени редица основни предпоставки. Към тях спадат следните области:

### 3.1 Услуги от общ интерес

3.1.1 Услугите от общ интерес са основна предпоставка за съхранение на човешкото достойнство и гарантират правото на всеки човек за цялостно спазване на основните права. Те помагат за действителното упражняване на гражданските права. Услугите от общ интерес се отнасят конкретно, между другото, до териториалното устройство и околната среда <sup>(9)</sup>, особено — комуналните инфраструктури. С намаляването на жителите, особено в селските региони <sup>(10)</sup>, поради икономически причини някои съществени услуги в бъдеще вече няма да бъдат налични или достъпни, те ще бъдат изцяло премахнати или няма да отговарят на променените потребности. При това става въпрос за гарантиране на основните нужди и тяхната достъпност за цялото население при съответното отчитане на специфичните потребности на възрастните и нуждаещите се от грижи хора. Те се отнасят до:

- енергоснабдяването, особено с електричество, газ и отопление;
- водоснабдяване и пречистване на водите, управление на отпадъците, предотвратяване на образуването на отпадъци;
- безопасност и чистота в обществените места;
- публични услуги и администрация.

<sup>(7)</sup> Вж. становище на ЕИСК от 14.3.2007 г. относно „Икономическа и финансова оценка на въздействието от застаряването на населението“, докладчик: г-жа Florio (ОВ С 161, 13.7.2007 г.) и становище на ЕИСК от 15.9.2004 г. относно „Демографската промяна и нуждата от научноизследователска дейност“, докладчик: г-жа Heinisch (ОВ С 74, 23.3.2005 г.).

<sup>(8)</sup> Вж. становище на ЕИСК от 14.2.2008 г. относно „Услугите от общ интерес“, докладчик: г-н Hencks (ОВ С 162, 25.6.2008 г.).

<sup>(9)</sup> Вж. становища на ЕИСК от 18.1.2007 г. относно „Структурна политика и сближаване в ЕС“, докладчик: г-н Derruine (ОВ С 93, 27.1.2007 г.) и от 25.4.2007 г. относно „Териториална програма“, докладчик: г-н Pariza (ОВ С 168, 20.7.2007 г.).

<sup>(10)</sup> Например селските региони във Франция, Испания и Португалия, в Източна Германия, някои източноевропейски региони и периферни селски региони в Швеция и Финландия; вж. „The Spatial Effects of Demographic Trends and Migration“ („Териториалните последици от демографските тенденции и миграцията“), проект на ESPON 1.1.4, окончателен доклад 2002 г.

### 3.1.2 Транспортна инфраструктура и осигуряване на стоки и услуги, които задоволяват ежедневните потребности

Самостоятелността и мобилността са съществени предпоставки за качеството на живот и активността на възрастното население <sup>(11)</sup> <sup>(12)</sup>. Във връзка с това са нужни:

- достъпност и безпрепятствен достъп до магазини със стоки на достъпни цени от ежедневна необходимост, както и важни места, свързани с предоставянето на услуги, като поща, банка, аптека, гробище, обществени сгради и съоръжения, особено инициативите на общината за социално участие като служби, бюра за обслужване на граждани, служби за консултация и т. н.;
- наличие, достъпност и приемлива цена на обществен транспорт;
- гарантиране на възможности за транспорт, особено в рядко населените региони;
- наличие и достъпност на обществените сгради (пешеходни алеи, възможности за сядане, улично осветление, пътна безопасност и т. н.).

### 3.1.3 Жилищно осигуряване

С оглед на значението на запазването на самостоятелния живот на възрастните в дома им, предлагането на жилища днес не може да отговори на потребностите на застаряващо европейско население. При проектирането и изготвянето на стандарти за нови жилища трябва да се отчита отслабването на физическите, сетивните или умствените способности, както и да се използват енергийно и технологически ефективни системи (например системи за подпомагане на самостоятелен живот у дома), за да се даде възможност на възрастните да продължат да живеят самостоятелно. Такъв подход би бил от полза и за другите поколения.

Органите в държавите-членки, които отговарят за задоволяване на жилищните нужди, следва да осигурят наличието на услуги, чрез които да се подпомага приспособяването на съществуващите жилища, както и да се насърчават новите концепции в жилищното проектиране, животът в общност, включващи подходящи финансови и правни мерки.

### 3.1.4 Здравни услуги

С напредването на възрастта надеждното здравеопазване, което е близко до дома и е съобразено с възрастта, придобива все по-голямо значение <sup>(13)</sup>. Такова здравно осигуряване е застрашено

<sup>(11)</sup> Вж. становище на ЕИСК от 29.5.2008 г. относно „Зелена книга: Към нова култура за градска мобилност“, докладчик: г-н Hernandez-Bataller, съдокладчик: г-н Barbadillo Lopez (ОВ С 224, 30.8.2008 г.), становището на AGE — Европейската платформа на възрастните хора — относно тази Зелена книга (COM(2007) 551 окончателен); [http://ec.europa.eu/transport/clean/green\\_paper\\_urban\\_transport/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/clean/green_paper_urban_transport/index_en.htm) или също така Mollenkopf et al. (Eds.)(2005). „Enhancing mobility in later life — Personal coping, environmental resources, and technical support“ („Подобряване на мобилността в напреднала възраст — самостоятелно справяне, ресурси на околната среда и техническа поддръжка“). Amsterdam: IOS Press.

<sup>(12)</sup> Примери за допълващи мерки за запазване на самостоятелността има преди всичко във Франция (Hautes Corbières; CG VAL de Marne; France — изказване по време на конференцията ANDASS), в Германия (например Берлин и Франкфурт на Майн), Обединеното кралство (Newcastle).

<sup>(13)</sup> Вж. например публикацията на ГП SANCO „Healthy Ageing: keystone for a sustainable Europe“ („Остаряване в добро здраве: основа за устойчива Европа“) ([http://ec.europa.eu/health/ph\\_information/indicators/docs/healthy\\_ageing\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/ph_information/indicators/docs/healthy_ageing_en.pdf)).

до голяма степен в слабо населените и/или отдалечени региони поради продължаващото намаляване на населението, съпроводено от застаряване на все още практикуващите лекари. Съществува спешна нужда от по-нататъшно развитие на всеобхватно медицинско осигуряване със солидна териториална мрежа. Тук трябва да се споменат (включително спазване на правата на възрастните хора като пациенти <sup>(14)</sup>):

- медицински, особено гериатрични услуги и рехабилитация от лекари и доставчици на услуги със специализация в областта на геронтологията и гериатрията;
- амбулаторни грижи, както и обикновени услуги за предоставяне на помощ по домовете;
- палиативни грижи и психологическа помощ за семействата;
- консултация и информация относно правата на пациентите и възможностите за подпомагане;

— консултация и предоставяне на информация, както и съоръжения и стимули за превенция (обучение по здравословно хранене, физическо движение, предотвратяване на падания, здравословен начин на живот с предоставяне на бонуси);

— технически помощни средства и системи за подкрепа, без те да заместват личния контакт (вж. частта „Достъп до ИКТ“);

— насърчаване, съответно създаване на формални и неформални системи за подпомагане, включително бюра за обслужване на граждани, служби за консултация, групи за взаимопомощ и групи на роднини, които полагат грижи, както и помощ, предоставяна от съседите.

За последните споменати възможности за подпомагане вече съществуват утвърдени модели в отделни държави-членки <sup>(15)</sup>.

## 3.2 Разпоредби за извънредни ситуации и достоен край на живота

### 3.2.1 Извънредни ситуации

В случай на извънредна ситуация като наводнения, продължителни горещи периоди или катастрофи трябва да се спазват определени разпоредби, така че своевременно да може да се предостави помощ на възрастните хора, които не са в състояние да си помогнат сами.

<sup>(14)</sup> Вж. становища на ЕИСК 1447/2004; 1465/2007; 1256/2007 и 501/2008 в бележка под линия № 3.

<sup>(15)</sup> Пример от Финландия: превантивна дейност в Jyväskylä — Finland. ppt; пример от Франция: Poitiers.pdf; Strasbourg.pdf; „Le Guide de l'Aidant Familial“ („Ръководство на семейния помощник“).

### 3.2.2 Въпроси, свързани с края на жизнения път

Подходът към края на живота е спорен въпрос и в отделните държави-членки той се подчинява на различни разпоредби (активна и пасивна евтаназия). В това отношение трябва да бъде предоставена правна сигурност, така че желанието на възрастните хора, дори и в случаи на напредващи когнитивни ограничения, например при предприемане на мерки за поддържане на живота, да може да бъде взето предвид. Разпорежданията на пациентите могат да бъдат едно от средствата, но трябва да се гарантира закрила за особено чувствителните хора. Във връзка с това важна роля играят палиативната медицина и хосписите. Основен ориентир за предприеманите действия трябва да бъде съхраняването на достойнството до края.

Днес, в един Съюз, в който 25 % от гражданите са на възраст 60 и повече години, е необходимо да се установи рамка, която да насърчава държавите-членки да заложат в своите правни системи мерки, осигуряващи нужната правна сигурност за спокойната подготовка на края на жизнения път.

Поради това ЕИСК би насърчил дебат между държавите-членки относно възможностите за разработване на правна рамка по въпросите, свързани с края на жизнения път, която евентуално би могла да доведе до разработването на правни мерки в държавите-членки.

### 3.3 Социална интеграция и участие в обществото

Социалната интеграция и участието в обществото са основни потребности на човека, които засягат многостранни аспекти на живота на възрастните хора. Към най-важните аспекти спадат взаимоотношенията със семейството и приятелите, извършването на платена трудова дейност, доброволческото участие и смислената дейност като обучение през целия живот и участие в културния и обществен живот.

#### 3.3.1 Социална интеграция при взаимоотношения със семейството и приятелите

Социалната среда на възрастните хора се променя радикално<sup>(16)</sup>. Броят на възрастните хора, които живеят сами, нараства. В големите градове техният дял вече понякога представлява 50 % от домакинствата. Следователно са необходими социално-политически и/или организационни мерки и технически иновации, които:

- да подпомагат мрежите в семейството и извън него чрез подходящи мерки, които да допринасят за по-добро съчетаване на професионалния и семейния живот на лицата, които се грижат за възрастни хора<sup>(17)</sup>;

<sup>(16)</sup> Вж. становище на ЕИСК от 15.9.2004 г. относно „Демографската промяна и нуждата от изследователска дейност“, докладчик: г-жа Heinisch (ОВ С 74, 23.3.2005 г.); Вж. също становище на ЕИСК от 16.12.2004 г. относно „Отношения между поколенията“, докладчик: г-н Bloch-Laine (ОВ С 157, 28.6.2005 г.); становище на ЕИСК от 14.3.2007 г. относно „Семейство и демографско развитие“, докладчик: г-н Buffetaut (ОВ С 161, 13.7.2007 г.); становище на ЕИСК от 11.7.2007 г. относно „Ролята на социалните партньори/съчетаване на професионалния, семейния и личния живот“, докладчик: г-н Clever (ОВ С 256, 27.10.2007 г.) и становище на ЕИСК от 13.12.2007 г. относно „Укрепване на връзките между поколенията“, докладчик: г-н Jahier (ОВ С 120, 16.5.2007 г.).

<sup>(17)</sup> Вж. например дейностите на фламандската асоциация VVSG (Flemish association Ageing VVSG-Vergrijzing-GRV-2006.pdf) и на шведската асоциация на местните власти и регионите („Sweden — care for the elderly“ („Швеция — грижа за възрастните хора“) в Sweden today.pdf).

- в този смисъл ЕИСК отбелязва работата, която в момента се извършва както от Комисията в рамките на обновената Социална програма, така и от европейските социални партньори с оглед съчетаването на професионалния и семейния живот;

- да допринасят за дейности, включващи различни поколения<sup>(18)</sup>;

- да стимулират като цяло собствената инициатива и ангажимента на гражданите;

- да насърчават изграждането на домове, в които живеят повече поколения.

### 3.3.2 Интеграция и участие чрез смислени дейности

Социалната интеграция и участието в обществото могат да се извършват както чрез участие в платена трудова дейност, така и чрез извършването на доброволчески дейности. За да се създадат условия за по възможност дълъг социално активен живот, са необходими дейности и в двете сфери:

#### 3.3.2.1 Участие чрез активна трудова дейност

За да се създаде възможност за онези, които желаят това, да участват в обществения живот чрез труд след излизането си в пенсия (относно целевата група вж. параграф 1.1.3), независимо от това дали мотивите им са от икономическо или професионално естество, могат да бъдат предвидени мерки, както следва:

- в съответствие с Директивата за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите<sup>(19)</sup> следва да се увеличат възможностите за повече гъвкавост при прехода от трудова дейност към етапа на пенсиониране, със съответно адаптиране на пенсионните и данъчните системи в рамките на концепция за заетостта, включваща всички поколения на възрастните<sup>(20)</sup>; гарантиране на спазването на принципа на еднакво заплащане. Възрастовите граници в държавите-членки по принцип следва да се създават единствено като право за прекратяване на трудовата заетост, а не като забрана за доброволно продължаване на трудовата дейност;

- съобразено с възрастта оформяне на работните места и работната среда, включително подобряване на физическото натоварване, здравето, безопасността, ритъма и организацията на работата;

- използването и съответно приспособяването на техниката за подпомагане на работните процеси;

<sup>(18)</sup> Вж. например програмата-модел на BMFSFJ „Generationsübergreifende Freiwilligendienste“ („Доброволчески дейности за всички поколения“).

<sup>(19)</sup> Директива 2000/78/ЕО.

<sup>(20)</sup> Примерът на Финландия показва, че чрез положителни стимули (вместо финансови загуби) и гъвкави възрастови граници (между 63 и 68 години) е възможно съответно организиране на пенсионирането, съобразено с индивидуалните потребности, например продължаване на трудова дейност по-дълго време.

- отстраняване на евентуални пречки и насърчаване на нови форми на договаряне; особено за времето на прехода от предпензионна към пенсионна възраст, гарантиране на правна сигурност, така че чрез тях да не се създадат нови форми на несигурност;
- промяна в културата на предприятията в посока цялостна стратегия за заетостта, която насърчава целево индивидуалните способности, независимо от възрастта <sup>(21)</sup>.

### 3.3.2.2 Участие чрез доброволна дейност и смислени занимания

За да се засили стойността, от една страна, на потенциала на възрастните хора и едновременно с това да им бъдат възложени изпълнени със смисъл задачи, които отговарят на разностранните им способности, са необходими следните мерки:

- натрупване и съхраняване на опит и познания, включително на социално поведение и на специфични занаятчийски и артистични умения;
- насърчаване на иновационни форми на трансфер на знания, включително подкрепа на другите поколения <sup>(22)</sup>;
- създаването на възможности за гъвкав преход между активната трудова дейност и пенсионирането, съответно за комбинация от професионални и доброволни дейности без финансови загуби и на доброволни начала;
- подкрепа за доброволческото участие <sup>(23)</sup> чрез допълнително обучение и включване в местни и надрегионални проекти;
- отваряне на институциите към създаването на възможности за по-засилено доброволно участие на възрастни хора, без по този начин да се заемат платени работни места.

### 3.4 Образование и участие в обществото

Основни предпоставки за участието в обществото и активното участие в напреднала възраст са образованието, съответно ученето през целия живот и участието в дейности, съобразени с потребностите на възрастните хора. За тази цел е необходимо адаптиране на инициативите на местно, регионално и надрегионално равнище:

- възможности за обучение през целия живот с цел да се запази дееспособността на възрастните работници. С оглед на това се отправя призив и към предприятията да предприемат съответни мерки и да оказват подкрепа. Едновременно с това трябва да се създадат стимули (например данъчни);

<sup>(21)</sup> Вж. например Naegele, G. & Walker, A. (2006): A guide to good practice in age management European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions („Ръководство за добра практика в управлението на възрастта“ — Европейска фондация за подобряване на условията на живот и труд), Dublin.

<sup>(22)</sup> ЕСФ, например, финансира проект в Обединеното кралство, който предоставя шанс на бивши мениджъри над 50 годишна възраст да съветват и подпомагат по-млади колеги и висшисти в над 200 МСП.

<sup>(23)</sup> Вж. становище на ЕИСК от 13.12.2006 г. относно „Доброволческите дейности, тяхната роля и въздействие в европейските общества“, докладчик: г-жа Koller, (ОВ С 325, 30.12.2006 г.).

- общи възможности за продължавашо обучение <sup>(24)</sup> за всички жизнени фази на всички равнища (от лесно достъпни възможности за обучение до университетско образование);
- контрол на качеството и неговото гарантиране при предлаганите възможности за обучение;
- признаване в целия ЕС и на придобитите в напреднала възраст образователни степени <sup>(25)</sup>, умения и компетенции, за да се създаде възможност за трансгранична мобилност <sup>(26)</sup>, както и зачитане на познанията, придобити по неформален път;
- възможности за обучение, които подготвят за периода на пенсиониране;
- обучение на хора, които помагат в подготовката за прехода към нов етап от живота <sup>(27)</sup>;
- обучение, което обхваща всички поколения, вместо обучение предназначено за една възрастова група (взаимно даване и получаване);
- възможности за обучение, свързани със задълженията относно различни поколения (например услуги от страна на баби и дядовци);
- възможности за обучение по основни финансови и правни въпроси <sup>(28)</sup> (за защита на интересите на възрастните, особено при онлайн търговия);
- възможности за обучение по нови информационни и комуникационни технологии;
- достъпност и достъп до възможности за получаване на информация (вестници, радио, телевизия, интернет);
- диференцирани възможности за спортуване, съобразени с различните способности и интереси;
- предложения за свободното време и туризъм <sup>(29)</sup> при отчитане на специфичните културни потребности <sup>(30)</sup>.

### 3.5 Възрастните хора като потребители

Възрастните хора имат многообразни потребности, както с оглед на тяхното снабдяване със стоки от ежедневна необходимост (вж. параграф 3.1.2) и дълготрайни стоки, така и по отношение на технически помощни средства и системи за подпомагане (вж. параграф 3.6) и услуги от всякакъв вид, което би трябвало да създаде нови перспективи за работа на по-младите.

<sup>(24)</sup> Вж. становища на ЕИСК от 9.2.2005 г. относно „Програмата за общи действия в областта на образованието и обучението през целия живот“, докладчик: г-н Koryfidis (ОВ С 221, 8.9.2005 г.); от 18.5.2006 г. относно „Ключовите компетенции за ученето през целия живот“, докладчик: г-жа Herczog (ОВ С 195, 18.8.2006 г.); от 30.5.2007 г. относно „Ученето през целия живот“, докладчик: г-н Rodriguez (ОВ С 175, 27.7.2007 г.) и становище на ЕИСК от 13.3.2008 г. относно „Обучение за възрастни“, докладчик: г-жа Heinisch (ОВ С 204, 9.8.2008 г.).

<sup>(25)</sup> Тази дейност не засяга Директива 2005/36/ЕО относно признаването на професионални квалификации.

<sup>(26)</sup> Например във връзка с практика или доброволческа дейност за възрастни хора.

<sup>(27)</sup> За модел тук може да служи проектът „Преход — подготовка на възпитатели в образ на вателния процес в ранна детска възраст“ в рамките на програмата Socrates Grundtvig (<http://www.elternverein-bw.de>).

<sup>(28)</sup> Вж. Съобщение относно финансовото образование COM(2007) 808 от 18.12.2007 г., стр. 8.

<sup>(29)</sup> По този въпрос вж. проекта „Travelagents“ ([www.travelagentsproject.org](http://www.travelagentsproject.org)).

<sup>(30)</sup> По този въпрос вж. проекта „AAMEE“ (<http://www.aamee.eu/>).

Предпоставките включват конкретно:

- всеобщо възприето проектиране на продуктите според принципите на „универсалния дизайн“ („Universal Design“) или „дизайн за всички“ („Design for All“) <sup>(31)</sup>, включително четлива и разбираема информация за потребителските стоки;
- превенция на дискриминацията поради възраст и увреждане по отношение достъпа до услуги, по-специално финансови услуги <sup>(32)</sup>;
- утвърждаване на потребителски права и за възрастните хора;
- през годините се промени профилът на пенсионерите мигранти. Много от тях се оказват с ниски доходи от пенсия и е възможно да имат здравни и социални потребности, които настоящите социални и здравни системи не могат да задоволят в достатъчна степен. Пенсионерите мигранти попадат в празнината между правата, гарантирани на национално равнище, които не са обхванати от политиката на страната им на произход и не се предоставят от приемната страна. За да се промени това положение, е необходимо да се постигне по-голямо разбиране на въпроса и да се проведе съответен дебат в ЕС, за което европейското ниво е подходящо и от полза за гражданите.

### 3.6 Достъп до информационни и комуникационни технологии (ИКТ)

В областта на жилищното настаняване, здравето, социалното участие и образованието, както и във връзка с достъпа до електронната публична администрация, нараства необходимостта от използването на нови технологии като предпоставка за самостоятелен и активен живот в напреднала възраст. Това важи и за услугите от общ интерес, предназначени за възрастните хора, както и за свързани с икономическото развитие дейности на местно и надрегионално равнище <sup>(33)</sup>. Във връзка с това централно място заема:

- работата още от самото начало по софтуера за постигане на максимална достъпност и по хардуера за оптимално използване на възможностите на машините и от потребители, които нямат опит или (вече) не са запознати с тях;
- наличието и достъпността на информационните и комуникационните технологии, включително системи за „интелигентна

<sup>(31)</sup> По този въпрос вж. „Europäische Netzwerk Design für alle und elektronische Zugänglichkeit“ („Европейска мрежа за дизайн за всички и електронна достъпност“ (EDeAN; <http://www.edean.org/>).

<sup>(32)</sup> Така например, може да се окаже полезно предоставянето на микрокредити, за да се даде на възрастните хора възможност за самостоятелна заетост при приключване на трудово взаимоотношение или в случай на безработица.

<sup>(33)</sup> Вж. становище на ЕИСК от 25.9.2008 г. относно „Нови ИКТ в помощ на възрастните хора“, докладчик: г-жа Darmanin (ОВ С 224, 30.8.2008 г.); Доклад на Европейския парламент RR\39694EN.doc, PE396.494v03-00; Malanowski, N., Özçivelek, R. и Cabrera, M.: „Active Ageing and Independent Living Services: The Role of Information and Communication Technology“ („Активно остаряване и услуги за независим живот: ролята на информационните и комуникационните технологии“). Научен и технически доклад на СИЦ, EUR 2346 EN-2008.

заобикаляща среда“, технологии за електронно обучение, електронна здравна информация, електронни грижи и електронна рехабилитация. Технологичните средства могат да предоставят помощ, без да заместят личния контакт <sup>(34)</sup>;

- опростяване на достъпа и използването на съответни технически уреди и мрежи с оглед на нарастващата сложност на системите и приспособяване към конкретните потребности на възрастните хора (например проблеми със зрението, намаляване на осезанието);
- отчитане на потребностите на възрастните потребители и мерки за повишаване на тяхната мотивация за използване на такива инструменти;
- включването на всички заинтересовани страни, както и съобразяването с етични и правни съображения, особено при използването на електронни системи за контрол в случаите на деменция;
- допълващи мерки като интегрирани услуги за консултация, инсталация и поддръжка, както и социални услуги;
- съобразяване с промените в резултат на социалното развитие и новия натрупан опит и интересите на хората, които тепърва навлизат в напреднала възраст.

### 3.7 Финансово осигуряване

Важно е държавите-членки да бъдат накарани да създадат условия за сигурността на съществуването и оттам за достойнството на възрастните хора през целия период на тяхното пенсиониране, независимо дали те допринасят за социалния живот.

С оглед на структурните промени, актуалните реформи на пенсионните системи и системите за социално осигуряване и повишаването на издръжката на живота с едновременно намаляване на покупателната способност, нараства делът на хората, които са застрашени от бедност в напреднала възраст. Преди всичко възрастните жени и работници с дълги периоди на безработица живеят в бедност в някои държави-членки.

За да се запази трайно жизнеспособността на системите на социална защита, държавите-членки трябва да насърчават хората, които са още трудово активни, да се осигуряват колективно или индивидуално, и да следят частните оператори на този пазар да са платежоспособни. Освен това те трябва да гарантират на всички минимален доход, който да позволява на всеки възрастен човек достоен жизнен път, пред каквито и непредвидени трудности да го изправил животът.

<sup>(34)</sup> В тази връзка вж. плана за действие „Да остаряваме добре в информационното общество“ (COM(2007) 332 окончателен), съвместната научноизследователска програма „интелигентна заобикаляща среда“ (<http://www.aal-europe.eu/>), научноизследователската дейност в Седмата рамкова програма за изследвания и технологично развитие (2007–2013 г.) ([http://ec.europa.eu/research/fp7/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/research/fp7/index_en.cfm)) и „Seniorwatch 2 — Assessment of the Senior Market for ICT, Progress and Developments“ (Seniorwatch 2 — оценка на пазара на ИКТ за възрастни хора, напредък и развитие) ([http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/einclusion/research/ageing/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/activities/einclusion/research/ageing/index_en.htm)).

#### 4. Специфични бележки и препоръки

За създаването на солидна база за нужните стратегии за преструктуриране и иновации Комитетът призовава за действия както на равнище държави-членки, така и на европейско равнище:

##### 4.1 Мерки на равнище държави-членки

###### 4.1.1 Изработване на национални и регионални доклади за състоянието

Необходимо е, на първо място, да се направи точен анализ на състоянието в регионите. Отправя се призив към Комисията да възложи редовното изготвяне на съответни доклади за състоянието в отделните държави-членки на ЕС, включително да предостави данни за потенциала за действие на възрастните хора.

###### 4.1.2 Изготвяне и разпространение на информационни материали

Комитетът смята, че от съществено значение е да се предоставят подходяща информация, знания и опит, включително получените досега резултати от научноизследователската дейност, както и новите открития на специализираните органи, заинтересованата общественост и самите възрастни хора. В частност трябва да се подобри обменът на резултатите от научноизследователската дейност между научната сфера, политиката и потребителите (възрастните хора и техните представители).

###### 4.1.3 Събиране и обобщаване на наличния в държавите-членки опит

Комитетът отправя призив натрупания в регионите опит да бъде събран, сравнен, анализиран с оглед на връзките с други области и приложимостта му в други региони. Целта е да се предостави сборник от примери за най-добри практики<sup>(35)</sup>.

###### 4.1.4 Насърчаване на нова представа за възрастните

В едно застаряващо общество не може хората да бъдат определени като „неактивни“, при положение, че са приключили трудовата си дейност. В това отношение е необходимо преосмисляне на всички равнища (политика, икономика, общество). Държавите и регионите в частност имат възможността да предприемат редовно **кампании за насърчаване на темата „Активното остаряване“**.

4.1.5 Комитетът предлага да се проведе **европейска кампания в средствата за масова информация**, която да допринесе за изграждането на такава представа за възрастните, която оценява житейския принос на възрастните хора (включително на мигрантите) за обществото и достойнството на възрастните хора.

<sup>(35)</sup> Например в Уелс има установен със закон комисар за възрастните хора, който въз основа на опита на комисаря за децата наблюдава политиката и законодателството, насърчава и възлага научноизследователски проучвания.

##### 4.2 Мерки на европейско ниво

4.2.1 **Да се създаде допълваща експертна група „Остаряване“** в рамките на експертната група по демографски въпроси към Европейската комисия.

4.2.2 **Създаване на Европейско сдружение „Активно остаряване“** по примера на „Европейското сдружение за семейството“<sup>(36)</sup> с цел чрез обмяна на опит между държавите-членки да се дадат импулси за активно остаряване и да насърчава сътрудничеството и взаимното обучение в Европейския съюз. Това сдружение би могло най-добре да организира конференции и семинари на европейско ниво.

###### 4.2.3 Създаване на Европейски център за проучване на остаряването

Въз основа на докладите за състоянието и натрупания опит става ясно във връзка с кои съществени аспекти и регионални особености все още съществува необходимост от проучвания<sup>(37)</sup>. Необходимо е да се обобщят, да се разпространят по-широко и да се включат в политиките и приложат на практика<sup>(38)</sup> също и резултатите от проведените досега научноизследователски рамкови програми и наличните статистически данни. Особено целесъобразно би било обединяването, интегрирането и използването на вече наличните статистически и други важни научни познания да се извършва от Европейски център за проучване на остаряването, въз основа на насоките на американския „National Institute on Ageing“ („Национален институт по остаряването“).

###### 4.2.4 Създаване на интердисциплинарна приоритетна тема „Възраст“ в Осмата рамкова програма за научни изследвания

Включването на интердисциплинарната приоритетна тема „Възраст“ в 8-та рамкова програма за научни изследвания би гарантирало обединяването на научноизследователските дейности.

###### 4.2.5 Създаване на общ европейски интернет портал

В един такъв портал следва да бъдат представени на обществеността — в частност на възрастните — всички свързани със остаряването мерки на отделните генерални дирекции. Достъп до информационните материали би трябвало да има чрез съответните линкове.

<sup>(36)</sup> Вж. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/families/european-alliance-for-families-de.html](http://ec.europa.eu/employment_social/families/european-alliance-for-families-de.html).

<sup>(37)</sup> Вж. във тази връзка становище на ЕИСК от 24.5.2000 г. относно Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Към европейско научноизследователско пространство“, докладчик г-н Wolf (ОВ С 204, 18.7.2000 г.).

<sup>(38)</sup> Препоръка от Шестата рамкова програма за научни изследвания. Вж. също и становище на ЕИСК от 15.9.2004 г. относно „Демографската промяна и нуждата от изследователска дейност“, докладчик: г-жа Heinisch (ОВ С 74, 23.3.2005 г.).



4.2.6 Създаване на местни, регионални и национални интернет портали по модела на европейския интернет портал

**4.2.7 Подпомагане на демографски фонд в рамките на структурните фондове <sup>(39)</sup>**

Европейският демографски фонд следва да се използва за региони в изключително тежко положение поради намаляване на населението им, главно за селски региони и региони с ръстове на растеж, по-ниски от средните, и за насърчаване на добри инициативи.

Брюксел, 18 септември 2008 г.

4.2.8 **Добавяне на нови приоритети в програмата „Учене през целия живот“** с цел да се създадат възможности за обучение на помощен персонал, подпомагащ прехода през различните фази на живота.

4.3 Въз основа на предложените мерки могат да бъдат разработени съобразени с потребностите концепции за препоръчаните насоки на дейностите и политическите мерки. ЕИСК призовава Комисията да вземе предвид тези предложения в предвижданото съобщение.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(39)</sup> Вж. Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 г. с общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд за отмяна на Регламент (ЕО) № 1260/1999; вж. също становище на ЕИСК от 13.12.2007 г. относно „Четвърти доклад за икономическото и социално сближаване“, докладчик: г-н Derguine (ОВ С 120, 16.5.2008 г.).

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Към балансирано развитие на градската среда: предизвикателства и възможности“**

(2009/C 77/27)

На 25 октомври 2007 г., в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, г-н Jean-Pierre Jouyet, държавен секретар по европейските въпроси към Министерството на външните работи и европейските въпроси, прикани Европейския икономически и социален комитет, от името на бъдещото френско председателство, да изготви проучвателно становище относно

*„Към балансирано развитие на градската среда: предизвикателства и възможности“.*

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 14 юли 2008 г. (докладчик: г-н van Iersel, съдокладчик: г-н Grasso).

На 447-та си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 септември 2008 г. (заседание от 17 септември), Европейският икономически и социален комитет с единодушие прие настоящото становище.

**ГРАДСКАТА СРЕДА: ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И ВЪЗМОЖНОСТИ****1. Заключение и препоръки**

1.1 Градовете със своето многообразие са в сърцевината на демографските и социално-икономическите промени в Европа. Тяхното въздействие и техните резултати зависят от размерите им и от обхвата от дейности, както и от качеството на живот и работа на тяхна територия.

1.2 ЕИСК подкрепя основните идеи, заложили в Лайпцигската Харта за устойчиви европейски градове и Териториалната програма на Европейския съюз<sup>(1)</sup>. ЕИСК отбелязва, че редица генерални дирекции на Комисията и европейски програми и агенции все по-често разглеждат възможностите и предизвикателствата пред градската среда, като често се позовават на Лисабонската програма. През есента на 2008 г. се очаква Зелена книга за териториалното сближаване.

1.3 Желателно е по-нататъшно задълбочаване и разширяване на европейския дебат за създаване на приспособяващи се и устойчиви градове, градове-региони или метрополни области в цяла Европа. За тази цел, **ЕИСК препоръчва учредяването на група на високо равнище на ЕС по въпросите на градското развитие и устойчивостта.**

1.4 В тази група на високо равнище следва да бъдат представени задълбочени познания за конкретните интереси, присъщи на градовете. В тази връзка Зелената книга за териториалното сближаване може да бъде добра отправна точка.

1.5 В сътрудничество с Комисията (междуведомствената група по въпросите на градоустройството) тази група на високо равнище би могла да допринесе за по-ефективен и целенасочен европейски дебат за градовете, по-специално като **състави проучвателна програма, списък на належащите въпроси за**

<sup>(1)</sup> „Лайпцигска харта за устойчиви европейски градове“ и „Териториална програма на Европейския съюз: към по-конкурентоспособна и устойчива Европа с различни региони“, договорени на неформалната среща на министрите по градоустройственото развитие в Лайпциг, 24-25 май 2007 г.

**градовете, метрополните области и правителствата**<sup>(2)</sup>. Дискусията ще бъде поставена на нова основа. Оптималното сътрудничество между Комисията и Съвета ще бъде постигнато по оперативен начин. Това ще подчертае и собствената отговорност на правителствата.

1.6 Тъй като надеждните данни са от решаващо значение, Комисията и Евростат могат да окажат подкрепа за разширяване на обхвата на статистическата отчетност на нива NUTS<sup>(3)</sup> 3 и 2 до данните, отнасящи се до градовете и метрополните области и техните мрежи. Желателно е да бъдат сключени споразумения с държавите-членки, националните статистически служби и научноизследователски институти<sup>(4)</sup> за изграждането на подходящи бази данни.

1.7 Като център за анализи и знания и като платформа за аналитичен обмен между държавите-членки ESPON<sup>(5)</sup> е в много добра позиция, за да наблюдава това развитие.

1.8 В редица области правителствата определят условията, на изпълнението и конкретните действия протичат предимно на децентрализирано ниво, това се отнася например за мерките по отношение на вътрешния и външен достъп, околната среда,

<sup>(2)</sup> Като основна насока по отношение на съдържанието на тази програма може да бъде изказването на г-н FALCO, държавен секретар на Франция по въпросите на териториалното устройство пред комисия „REGI“ на Европейския парламент на 16 юли 2008 г. „... ние желаем в партньорство с взимашите решения на местно ниво да изготвим съвместни критерии за устойчив и солидарен град. Става дума, по-конкретно за започването на съвместен процес за изготвянето на общи критерии и индикатори, за да се придаде оперативно съдържание на препоръките на Лайпцигската харта“.

<sup>(3)</sup> Номенклатура на статистическите териториални единици, изготвена от EUROSTAT. NUTS 2: от 800 000 до 3 000 000 жители; NUTS 3: от 150 000 до 800 000 жители.

<sup>(4)</sup> Холандският изследователски институт TNO е разработил методика за наблюдение на широк спектър от променливи на равнище метрополис: демография, икономика (добавена стойност, производителност на труда), пазар на труда (безработица, образование, работна сила), околна среда (качество на атмосферния въздух), инфраструктура, пазар на офиси, туризъм и др. От Евростат и други източници се събират данни, които се използват за сравнение между Randstad Holland и други 19 големи европейски метрополиса за периода 1995-2006 г. Данните от Евростат се обработват, така че да са съпоставими с тези от ОИСП и се преразглеждат ежегодно. Възможно е да се осъществява наблюдение и на други метрополни области.

<sup>(5)</sup> Европейска мрежа за наблюдение на устройството на територията.

образованието, условията за семеен живот, предприемачеството, знанието и научните изследвания, заетостта, миграцията, малцинствата и етническото и културното многообразие, публичните инвестиции и обществените услуги, привличането на (чужди) инвестиции, публично-публичното и публично-частното партньорство, включително частното финансиране и др.

1.9 Европа се нуждае от добре оборудвани градове и метрополни области. Поради технологичната динамика и международната икономическа интеграция градовете се сблъскват непосредствено с международните тенденции и конкуренция. Не е изненадващо, а по-скоро обещаващо, че много градове и метрополни области си поставят нови амбиции. Най-добрите сред тях са центрове на умения и знания на всички нива, както и центрове на насочени към бъдещето инвестиции.

1.10 Поради демографските тенденции, миграцията, екологичните изисквания и ефекта от световните икономически промени, същите тези градове често са изправени и пред значителни предизвикателства, които могат да представляват сериозна тежест за тях, и понякога да предизвикват нежелателни разделения, подкопаващи положителните перспективи.

1.11 Тъй като независимо от културните и социално-икономическите различия между тях, в градовете в цяла Европа се наблюдават сходни тенденции и характеристики, непрекъснат европейски дебат и подход на европейско равнище биха представлявали допълнителен принос към националните среда и контекст. Освен анализите и определянето на желателни подходи, по-специално използването на параметри за сравнение и прозрачни най-добри практики в областта на интегрираните подходи, до резултати ще доведе и използването на отворения метод на координация.

1.12 Тъй като целите и инструментите на политиките на правителствата (правни, данъчни и финансови), и тяхното прилагане на регионално и местно равнище по необходимост се допълват взаимно, вероятно провеждането на дебат на високо равнище относно различните възможни сценарии, както и използването на анализи и параметри за сравнение ще открият нови перспективи, независимо от културните и институционални различия между държавите-членки.

1.13 ЕИСК подчертава необходимостта от съвместно договорен от генералните дирекции на Комисията подход спрямо градовете и метрополните области. Видимото присъствие на този общ подход следва също да бъде стимул за националните правителства да предприемат интегрирани подходи по отношение на градовете — нещо, за което градовете често настояват пред правителствата и ЕС.

1.14 Анализите и критериите за сравнение трябва да се съсредоточават върху широк набор от въпроси, които са обобщени в параграф 4.12: взаимно свързани аспекти на програма за сближаване на урбанизираните райони и за устойчивия град на бъдещето. Тези аспекти представляват до голяма степен регионалното изражение на Лисабонската програма, която предоставя една доста подходяща рамка. Вече се извършва значителна работа от страна на публичните и частните институции и агенции, както и самостоятелно от някои големи градове, но все още липсва цялостен, прозрачен и съгласуван подход.

1.15 Повечето големи градове и метрополни области са изправени пред сложни и трудни избори. Един паневропейски ангажимент и подкрепа при анализите несъмнено може да им помогне да се възползват от възможностите и да посрещнат предизвикателствата. Например би било препоръчително да бъдат учредени (годишни) награди или европейски етикети по въпросите, свързани с градското развитие. Съществуват забележителни примери във всички области: градоустойствено планиране, проектиране на сгради, миграция, малцинства и многообразие, мобилност, технологии и пазар, екологични проекти, икономия на енергия, качествено жилищно настаняване и т.н. Те би трябвало да бъдат изтъкнати навсякъде в Европа.

1.16 Управлението е решаващ въпрос от критично значение <sup>(6)</sup>. Често се пропуска или пренебрегва въпросът за това кой за какво се отчита и носи отговорност. Изглежда, че за градовете лидерството, визията и съгласуваността така или иначе са необходими предпоставки <sup>(7)</sup>.

1.17 Сложните административни структури в цяла Европа, които обикновено съществуват отдавна, като правило не са проектирани за осъществяването на съвременни и дългосрочни регионални политики в гъсто населени райони. На европейско равнище от най-голяма полза би било провеждането на дискусия за начините, по които многостепенното управление може да бъде направено най-ефективно. Същото се отнася и за новите форми на публично-публични и публично-частни партньорства в градовете, които предоставят все по-голяма и незаменима подкрепа.

1.18 **Дългосрочна европейска програма, засилен ангажимент от страна на Комисията и наблюдение на европейско равнище** могат да бъдат от полза за определяне на съгласувана ориентация на регионално ниво и в градовете. Лисабонската програма предоставя такава рамка. За привличането на други участници от публичните и частните среди и на професионалисти в областта на градоустойството в програмите и проектите също е необходима съгласуваност. Сред тях са учебните заведения и институти за обучение и за висше образование, архитектите и урбанистите, регионалните социални партньори, търговските камари, предприятията, строителните предприемачи, и по-специално частното финансиране, здравните служби, културните организации и др.

1.19 Една европейска програма би благоприятствала нов модел на балансирано полицентрично развитие в Европа и би породила нови форми на общности за живеене, което би било от полза и за обществото като цяло. Този процес е в ход и би трябвало, според ЕИСК, да получи пълно признание и подкрепа.

## 2. Контекст

2.1 Демографският пейзаж на света се променя. От 2007 г. за първи път в историята повече от половината от световното население живее в градовете. Явлението на нарастваща урбанизация се наблюдава на всички континенти. Тази тенденция се засилва.

<sup>(6)</sup> Вж. раздел 5 „Урбанизация и управление“.

<sup>(7)</sup> В този смисъл, целенасоченото развитие на БИЛБАО през последните двадесет години е един впечатляващ и убедителен пример.

2.2 Понастоящем повече от 80 % от населението в Европа живее в градски райони, а голяма част от този процент живее в градове и агломерации с над 500 000 жители. В редица случаи тези цифри също показват тенденция към повишаване.

2.3 Освен „Голям Лондон“ и Ile-de-France и традиционните големи градове — най-вече столици — се появяват други, често амбициозни центрове, привличащи хора и икономически дейности.

2.4 Политиките на ЕС до известна степен отчитат тези демографски тенденции и произтичащите от тях социални и икономически последици. На градовете и урбанизацията се обръща все по-голямо внимание в редица генерални дирекции: „Изследвания“, „Околна среда“, „Енергетика и транспорт“, „Предприятия и промишленост“, „Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“. Регионалната политика на ЕС също разглежда урбанизацията, за което свидетелстват урбанистични програми като URBACT, JEREMIE и JESSICA<sup>(8)</sup>, и урбанистичните проекти в рамките на Социалния фонд на ЕС<sup>(9)</sup>. В Европейската комисия беше създадена междуведомствена група по въпросите на градоустройството.

2.5 Тази картина отразява нарастващ интерес и целенасочена дейност в самите държави-членки по отношение на развитието на урбанизацията и метрополните области.

2.6 В допълнение към нарастващия брой анализи и проучвания относно градовете и урбанизацията в държавите-членки, ESPON изготви многобройни географски карти, подчертаващи текущите демографски и социално-икономически тенденции.

2.7 Комисията постави началото на цялостен подход към градовете през 1997 г. със Съобщението „Градоустройствените въпроси: насоки за европейски дебати“<sup>(10)</sup>.

2.8 В серия от неформални министерски срещи по въпросите на градоустройството и териториалното сближаване, провели се от ноември 2004 г. в Ротердам до май 2007 г. в Лайпциг, Съветът на министрите, отговарящи за териториалното устройство и градоустройствените въпроси, подчерта значимостта на градоустройството и териториалното сближаване в Европа и посочи много сфери от общ интерес.

2.9 През май 2007 г. в Лайпциг този процес доведе до Лайпцигската харта за устойчиви европейски градове и Териториалната програма. Последващите мерки намериха конкретен израз в проекта „Териториално-градоустройствена координация“ по време на словенското председателство.

<sup>(8)</sup> URBACT II (2007) е част от инициативата на Комисията „Региони за икономически промени“ с оглед прилагането на Стратегията от Лисабон-Гьотеборг. JEREMIE (Общи европейски ресурси в подкрепа на микропредприятията и на МСП) е съвместна инициатива на Комисията, Европейската инвестиционна банка и Европейския инвестиционен фонд. JESSICA (Съвместна европейска подкрепа за устойчиви инвестиции в градските райони) (2006 г.) е съвместна инициатива на Комисията, Европейската инвестиционна банка и Банката за развитие на Съвета на Европа.

<sup>(9)</sup> Виж също Ръководството към „Градското изменение на политиките на Общността за 2007-2013 г.“ на междуведомствената група по градското развитие.

<sup>(10)</sup> COM(97) 0197 окончателен, ОВ С 226, 20.7.1998 г., стр. 36.

2.10 Едновременно с неформалните министерски срещи се засилват и контактите и обменът между национални ръководители на високо равнище. Понякога научноизследователските институти получават покани да задълбочат някои конкретни аспекти, свързани с градоустройството<sup>(11)</sup>.

2.11 Въпреки анализите и изброяванията на областите с динамичен процес на урбанизация, цялостният подход на Комисията и Съвета по отношение на урбанизацията и нейното бъдещо развитие в Европа остава неясен.

2.12 През февруари 2008 г. Европейският парламент прие доклад относно „Последващи действия във връзка с Териториалната програма и Лайпцигската харта — европейска програма за действие за териториално развитие и териториално сближаване“<sup>(12)</sup>. Докладът подчертава значението на интегрирания подход към регионалното и градското планиране, с цел укрепване на способността на регионите и градовете да подобряват приспособимостта си към икономически промени в интерес на качеството на живот на европейските граждани.

2.13 През ноември 2007 г. Комитетът на регионите прие становище относно „Четвърти доклад за икономическото и социално сближаване“<sup>(13)</sup>. В това становище Комитетът *отправя искане, с оглед на централното място на европейските градове за постигане на целите на стратегиите от Лисабон и Гьотеборг, както и за социалната интеграция — особено при мигрантите, в Петия доклад за сближаването градското изменение да бъде разгледано в самостоятелна глава*.

2.14 Между европейските градове съществуват значителни различия: големи и малки, силно урбанизирани и по-слабо заселени, различни ландшафти или пък големи градове и групи градове, богати и по-слабо развити градове. Но общият знаменател е също впечатляващ: има спонтанна демографска тенденция на движение към градовете и икономическата привлекателност на големите градове нараства, докато в същото време същите тези градове са изправени пред сходни предизвикателства.

2.15 Цялата картина на възможности и предизвикателства става още по-ясна, тъй като в наши дни успешното градоустройство не се ограничава само до благоустройство и жилищно настаняване, но също така отчита изрично всички съответни социално-икономически фактори в т. нар. холистичен подход. Разработват се градоустройствени и благоустройствени проекти с все по-силна насоченост към бъдещето въз основата на концепции, интегриращи териториалните, екологичните, икономическите и социалните аспекти.

<sup>(11)</sup> В този смисъл заслужава да се отбележи един проект на холандския клон на Европейската мрежа за познания за градовете, институтът Nicis, в сътрудничество с държавите-членки, относно управленски, правни и фискални инструменти за насърчване на устойчиви градове. Проектът се осъществява в рамките на френското председателство, по искане на „Délégation Interministérielle de la Ville“. Европейската мрежа за познания за градовете е организация за работа в мрежа, в която участват 16 държави-членки.

<sup>(12)</sup> P6\_TA-PROV(2008)0069.

<sup>(13)</sup> CdR 97/2007 fin.

2.16 Независимо от това и въпреки че правителствата подкрепят постепенно развитие на градовете, подходите често пъти остават двусмислени. Начинът, по който промените биват осъществявани и успешно управлявани, понякога силно се различава в отделните страни и дори в различните градове. Това несъмнено важи и за развитието на градове-региони и метрополните области.

2.17 ЕИСК определи цялостните си позиции относно урбанизацията още през 1998 г. в становището „Градоустройствените въпроси: насоки за европейски дебат“. То беше последвано от други, сред които две становища, посветени конкретно на темата „Европейските метрополни области: социално-икономическо въздействие за бъдещето на Европа“ през 2004 и 2007 г. Също така през 2007 г. беше публикувано становище относно Териториалната програма на ЕС. Редица други становища на ЕИСК разглеждат конкретни области, представляващи интерес във връзка с градовете и урбанизацията (виж приложението).

### 3. Анализ и развитие

3.1 Градовете и начинът, по който хората живеят в общности отразяват историческите периоди и съответното развитие на обществото.

3.2 Наред със стратегическите и политическите причини, икономиката и сигурността са главните движещи сили при оформянето на общностите и градовете и тяхната взаимовръзка.

3.3 Съвременната история на градовете в Европа започва, когато зрелите селскостопански общества и тяхната икономическа и търговска дейност ги оформят навсякъде в континента. По-късно, последващите етапи на индустриализацията променят съществуващите градове, и довеждат до възникването на нови градове. От края на XIX век насам вследствие на индустриализацията тези малки и по-големи градове нарастват експоненциално. Дългото историческо развитие, включително културното наследство, промишлените зони, жилищата и т.н., се забелязва доста-тъчно ясно в повечето от тях.

3.4 През последните десетилетия традиционните промишлени райони се промениха из основи. Редица от тях често преминаваха, и все още преминават, през мъчителни процеси на реструктуриране, тъй като традиционните индустриални процеси постепенно отмират.

3.5 В ход са нови процеси, задвижвани от технологичната динамика и интернационализацията. Наблюдава се преход от серийно към поръчково производство и голям брой специализирани продукти, както и непрекъснато обновление от една страна, а от друга — силно разрастващ се сектор на услугите. Мобилността нараства в огромни размери и протичат демографски движения, изразяващи се, наред с другото, в движение от селските райони към градовете и миграцията.

3.6 Околната среда за хората в западния свят става безгранична и виртуална, с много широки хоризонти, а същевременно същите тези промени засягат и ежедневната физическата околна среда във всички сфери на човешката дейност.

3.7 Тази ежедневна среда за твърде много хора вече не е отделното село, град или голям град, но все повече включва по-широки регионални единици, което създава нов вид урбанизация.

3.8 Градовете-мрежи или регионите-мрежи укрепват спонтанно и/или целенасочено. Да разгледаме промените в големите градове и метрополните области в Европа. В модерното урбанизирано общество се забелязва появата на нова географска реалност, състояща се от доминиращи зони на икономическо влияние и голям брой подзони, които като правило често вече не съответстват на съществуващите административни единици.

3.9 Основна характеристика на тези нови градове-региони е техният критичен мащаб, необходим за правилното управление на урбанизацията в полза на всички граждани, за качеството им на живот и работа. Критичният мащаб може да варира значително в отделните случаи, в зависимост от конкретните географски, икономически и демографски условия.

3.10 След десетгодишни проучвания и дискусии в национален план относно „бъдещата карта“ на Германия, през 2004 г. бяха идентифицирани единадесет метрополни области, определени като доминиращи зони на икономическо влияние. Въпреки първоначалните скептични реакции, понастоящем концепцията продължава да се усъвършенства. Отношенията и взаимната зависимост между метрополните области и селските райони е актуален въпрос.

3.11 През същия период бяха проведени проучвания от DIACT<sup>(14)</sup> във Франция, последвани от идентифицирането на някои метрополи. През януари 2008 г. беше представен политическият документ „Imaginer les métropoles d'avenir“<sup>(15)</sup> („Да си представим метрополите на бъдещето“), който може да бъде стимул за по-нататъшното насърчаване на тези агломерационни центрове във Франция и за изготвянето на подходящо законодателство за тази цел. Във Великобритания също се наблюдава значителна дейност по отношение на градовете-региони.

3.12 Инициативи с повече или по-малко подобна насоченост са предприети от други правителства и/или регионални и местни власти. В държави като скандинавските и балтийските държави, Ирландия и Австрия — това се отнася главно за столиците и техните околности; в Нидерландия за областта Randstad. В големите държави-членки като Испания, Италия и Полша възникват по-голям брой доминиращи агломерационни центрове.

<sup>(14)</sup> Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (Междуминистерска делегация за териториално устройство и конкурентоспособност (бивш DATAR).

<sup>(15)</sup> „Imaginer les métropoles d'avenir“, доклад на Dominique Perben, член на Парламента, бивш министър на транспорта, изготвен по искане на президента Sarkozy и министър-председателя Fillon. В началото г-н Perben представя диагноза на урбанизацията и на метрополисите в Европа и Франция, а след това разглежда „предизвикателствата и мерките“ за големите градове и градове-региони с над 500 000 жители във Франция. Той представя също деветнадесет конкретни предложения за различни мерки и законодателни проекти. Този въпрос ще бъде повдигнат и по време на френското председателство на ЕС, през втората половина на 2008 г.

3.13 Освен главните центрове, възниква модел на под-центрове, вследствие на който урбанизацията, въпреки неравномерното ѝ разпространение на територията на континента, се превръща във важна характеристика на европейския пейзаж.

3.14 Социалните и икономическите промени пораждат полицентрична урбанизирана Европа, която вече няма да бъде ограничена до определен географски район, като традиционния „син банан“, или до избрана група столици.

#### 4. Предизвикателства и възможности

4.1 Въпрос от решаваща важност е следният: какъв ще бъде и какъв трябва да бъде устойчивият град в бъдеща Европа като обещаваща общност за неговите жители? С оглед на една европейска дискуссия за сложните градски промени трябва да бъдат разграничени редица преобладаващи фактори и насоки, обхващащи реалности, които често се различават в рамките на отделните големи градове или градове-региони в Европа и между тях.

4.2 Някои от тези фактори и тенденции са следните:

- демографски промени, включващи:
  - застаряващо население;
  - градовете като притегателен център за младите професионалисти;
  - повишено етническо и културно многообразие в резултат от миграцията;
- групи от градове и общини се определят като градове-мрежи и региони или метрополни области;
- транспорт и мобилност: зоните на икономическо влияние стават все по-взаимосвързани в цяла Европа и отвъд нея;
- международни инвестиции и седалища на дружества, което предполага също и бизнес услуги;
- нарастващ брой центрове на знание и научни изследвания;
- възникване на нови сектори в индустрията и услугите, с ударение върху креативността;
- променящи се динамични пазари на труда;
- развитие на пътищата за достъп;
- модерно жилищно строителство и съответстващо териториално устройство;
- изграждане на нови съюзи в урбанизираните райони;
- съживяване на градските центрове и намаляване на разрастването на градските зони;
- отход и различни прояви;
- ударение върху културата (включително историческото и природното наследство) и културните съоръжения.

4.3 Междувременно, съществуващите проблеми в градовете се изострят и се появяват нови предизвикателства:

- устойчивост, аспекти на околната среда, енергетика;
- обезлюдяване на централните части на градовете;
- ограничаване на обхвата на обществените градски пространства, както и предизвикателства във връзка с тяхното качество;
- инфраструктура, транспортни системи и достъпност;
- управление на мобилността;
- предизвикателства пред ниско квалифицираните хора: работа, образование, жилищно настаняване;
- предизвикателства, произтичащи от застаряването на населението;
- липса на достатъчно предприемачество, в частност в районите, преживяващи депресия;
- незаконна имиграция;
- образование и умения;
- провалено или занемарено на ранен етап устройство на територията, напр. в предградията;
- маргинализирани общности и престъпност;
- риск от тероризъм.

4.4 Демографският пейзаж в големите градове и метрополните области често е свързан с предизвикателства, но предлага и възможности. Картината се различава в отделните градове, в зависимост от състава на населението и от икономическите възможности, но и от националните политики. Успешните интегрирани политики на приемащите държави обикновено водят до по-високо равнище на включване.

4.5 Отношенията между селските райони и големите градове са истинско предизвикателство. Противно на общоприетите популярни и политически възгледи, хармоничната връзка между селските райони и големите градове е от решаващо значение за условията на живот и работа в метрополните области и диаметрално се различава от обичайното разбиране за „или-или“ или „ние-те“. Тя се вписва прекрасно в новия модел на полицентрично развитие.

4.6 Въпреки че отправните точки за градовете могат да се различават поради различната степен на развитие, повечето различия са относителни. Като цяло, моделът на урбанизация в новите държави-членки отразява същите явления, макар и с известно закъснение. Обновлението е една от главните цели. Тъй като икономическият растеж ще доведе до по-високи публични разходи, повече частни инвестиции и по-високи равнища на доходите, урбанизацията постепенно ще покаже едни и същи характеристики навсякъде в Европа.

4.7 В политическите документи и проектите за предложения относно урбанизацията Комисията понастоящем систематично се позовава на Лисабонската програма. Същата връзка се подчертава все по-често в документите на Съвета и на националните власти. В Стратегическите насоки на Общността Комисията разглежда градовете като двигатели на регионалното развитие и центрове за иновация, но същевременно споменава и необходимостта от подобряване на вътрешното сближаване чрез борба срещу социалното изключване и престъпността и подобряването на качеството на живот в по-неблагодетелстваните квартали.

4.8 Лисабонската програма започна като процес отгоре-надолу. Междувременно Комисията и Съвета се убедиха, че трябва да бъдат задействани и сили отдолу-нагоре. Сред тези сили отдолу-нагоре, бурно развиващите се градове са важни действащи лица: решаваща част от модернизирания на европейските териториални и социално-икономически структури се осъществява главно чрез публични и частни инвестиции и чрез конкретни мерки в регионите и градовете. Градовете обикновено са най-подходящото географско ниво за взаимодействие между публичния, частния и академичния сектор, в сътрудничество с гражданското общество, за създаване на необходимите на Европа иновации.

4.9 Поради тази причина ЕИСК е на мнение, че големите градове и метрополните области трябва да определят своя собствена Лисабонска програма в сферите на конкурентоспособността, устойчивото развитие и социалното сближаване и включване. Такава програма би трябвало да предложи на политиките и всички заинтересовани страни на регионално равнище ориентирана към бъдещето структура и дългосрочна програма. Това би насърчило увереността на градовете и градовете-региони в собствените им сили, което ще направи техния глас по-силен в национален и международен план.

4.10 Една дългосрочна регионална програма в по-гъсто населените райони на Европа трябва да бъде интегрирана или холистична, т.е. всички аспекти би трябвало да бъдат взаимосвързани. Колкото по-добри са условията за частни инвестиции, толкова по-многобройни са възможностите за разкриване на работни места, както и за предоставяне на публични услуги и грижи за уязвими групи, като (самотни) възрастни и нискоквалифицирани хора<sup>(16)</sup>. Специално и целенасочено внимание върху устойчивостта и върху цялостното качество на застроената среда ще допринесе за това тези градове и региони да станат по-привлекателни за населението, както и за (международни) инвестиции. Подобряването на разпоредбите относно социално сближаване ще улесни създаването на нови работни места. Цялостните и последователни стратегии ще увеличат доверието на населението<sup>(17)</sup>.

4.11 Следва да се има предвид, че пазарите често не функционират поради липса на гъвкавост на политиките за благоустройство: жилищно настаняване, политика за развитие, инфраструктура, транспорт и мобилност. Решението на проблема, свързан с

тази липса на гъвкавост по правило следва да се търси на ниво метрополис. Интеграцията на пазарите може да направи националните граници остарели<sup>(18)</sup>.

4.12 Взаимосвързаните аспекти на програма за сближени качествени урбанизирани райони и устойчив град на бъдещето са следните:

- създаване на условия за съвременно икономическо развитие, както за МСП така и за международни инвестиции и седалища на дружества, така че да се насърчават икономическите клъстери;
- правилно прилагане на законодателството на ЕС и опростяване на регионалните и местни уредби;
- политики на заетост и социален диалог на регионално равнище;
- образование и обучение на всички нива за всички категории, включително учене през целия живот, учене на работното място и електронно обучение;
- условия на живот, благоприятни за семейството, като например достъпни грижи за децата;
- НИРД, т.е. научноизследователско оборудване, технологични университетски центрове и научни паркове, иновации;
- материална инфраструктура:
  - участие в трансевропейски мрежи;
  - управление на мобилността<sup>(19)</sup>;
  - комбинирани системи за обществен транспорт;
  - публично-частни партньорства, включително частно финансиране;
- виртуална инфраструктура:
  - телекомуникации;
  - ИКТ като основно изискване, разпространение на ширококолов интернет и взаимосвързаност;
- устойчиво развитие:
  - осъществяване на политиките в областта на околната среда;
  - избягване на отрицателните аспекти от разрастването на градовете, които водят до увеличаване на гъстотата на населението в градовете;
  - специфични области, като управление на отпадъците, управление на водите и енергийна ефективност, напр. в строителството и жилищата, в (публичния) транспорт, чрез пътни такси и т.н.;

<sup>(16)</sup> Конференция на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“ „Harnessing an Entrepreneurial Spirit for Inclusive Local Employment Development“, („Използване на предприемачеството за интегриращо развитие на местната заетост“), 25 април 2008 г.

<sup>(17)</sup> В Германия, новата концепция за метрополните области се нарича „eine neue Verantwortungsgesellschaft“, т.е. „нова общност на отговорността“. Виж Manfred Sinz, Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs: „From Metropolitan Regions to Communities of Responsibilities“ („От метрополните области към общности на отговорността“).

<sup>(18)</sup> Пример за това е абсорбиционният капацитет на финансовия пазар в Лондон. В друг контекст може да се споменат примери от региони, като например Lille-Courtrai, København-Malmö и Wien-Bratislava.

<sup>(19)</sup> Виж също „Нова култура за градска мобилност“, COM(2007) 551 окончателен.

- социално сближаване <sup>(20)</sup>:
  - устойчиво градско планиране и архитектура;
  - социално жилищно настаняване за уязвими групи;
  - еднакво ниво на услугите от обществен интерес (здравеопазване, образование, сигурност) в целия регион;
  - мрежи на обществен транспорт в целия регион, включително връзки със съседни райони в по-неблагоприятно положение;
  - отделяне на специално внимание на етническото и културното многообразие и междукултурния диалог;
  - отстраняване на пречките, които затрудняват живота на определени групи от населението, особено на възрастните хора и на хората с увреждания;
  - обществени действия за намаляване на високите равнища на безработица сред младите хора в по-неблагоприятните квартали: образование, нови икономически дейности, насърчаване на предприемачеството, различни прояви;
  - култура, културни съоръжения, различни прояви;
  - спорт и отдих;
  - туризъм;
  - насърчаване на усещане за обща регионална идентичност.

4.13 За модерния град и град-регион от решаващо значение е съвременната „Baukultur“ <sup>(21)</sup>, т.е. цялостна архитектурна концепция, основана на холистичен подход, в който архитектите, плановиците, проектантите, строителната промишленост, строителните предприемачи и крайните ползватели работят заедно, за да създадат и поддържат една качествена застроена среда, предоставяща решения за устойчивите градове <sup>(22)</sup>.

## 5. Урбанизация и управление

5.1 Европа се нуждае от приспособяващи се и устойчиви градове и от градове-региони и метрополни области, които са способни да се представят на международно ниво.

5.2 Това поставя „управлението“ на челно място в дневния ред. Съществува широко съгласие относно анализа на възможностите и предизвикателствата, има нарастващ обмен на мнения между градовете, но като се изключат различията в условията в градовете, в конкретните ситуации остава неясно кой за какво отговаря:

<sup>(20)</sup> Тази тема е по-подробно разглеждана във френския доклад „Une Nouvelle Politique pour les Banlieues, Palais de l'Élysée“, 8 февруари 2008 г. В този доклад се съдържат редица предложения за борба с опасността от поява на гета в градовете. По-конкретно, докладът представя държавни и регионални/местни инициативи в сферите на образованието, обучението, създаването на работни места и предприятия в кварталите в неблагоприятно положение. Френското председателство планира няколко конференции на ЕС по този въпрос.

<sup>(21)</sup> „Baukultur as an impulse for growth. Good examples for European Cities“ („Baukultur като импулс за растеж. Добри примери за европейските градове“), проучване на германското Федерално министерство на транспорта, строителството и градските въпроси, публикувано през април 2007 г.

<sup>(22)</sup> Конференция на Съюза на архитектите в Европа: „Designing for the Future: Architecture and Quality of Life“ („Проектиране на бъдещето: Архитектурата и качеството на живот“) Брюксел, 10 април 2008 г.

- желателно е да се формулират общи дефиниции относно големите градове и градове-региони <sup>(23)</sup>;
  - разделението на дейностите между националните правителства и големите градове и метрополните области и очакванията спрямо последните варират в големи граници;
  - често съществува объркване и недоразбиране в страни, където повече от едно министерство отговарят за различни аспекти на градоустройството;
  - каква трябва да бъде ролята на Комисията;
  - съществуващите регионални и местни административни бариери при „управлението“ на регионално и местно ниво често пъти са пречка пред необходимите действия;
  - незадоволителното многостепенно управление често води до сложни проблеми;
  - съществуват значителни различия в начините, по които градовете общуват с населението и важните действащи лица и организират „демократията на участието“;
  - ролята на специализираните неправителствени организации, напр. по отношение на „жилищното настаняване“, образованието, малцинствата, бизнеса, и др. често е неясно определена, както и степента, в която градовете и градовете-региони извличат полза от тях;
  - често липсва последователен подход към публично-публичното и публично-частното партньорство с оглед на градски програми, решаващи инвестиции и творчески решения;
  - налице е необходимост от дългосрочен подход към устойчивия град на бъдещето;
  - прозрачността и легитимността са незаменими инструменти за дългосрочните стратегии.
- 5.3 Практиката показва, че по правило лидерството, визията и последователността са предпоставки за успешното управление на промените и за осигуряването на непрекъснат напредък на градовете.

5.4 Тъй като големите градове и метрополни области са притегателни полюси и ежедневна среда за толкова много хора, и тъй като тяхната потенциална социално-икономическа значимост за Европа не подлежи на съмнение, ЕИСК счита, че е необходима задълбочена дискусия за тяхното въздействие в неговата цялост, не само на национално равнище, но и на ниво ЕС.

<sup>(23)</sup> За пример може да се направи справка с Metropolitan Statistical Area (MSA) (Метрополната статистическа зона) в Съединените щати, бивша „Standard Metropolitan Statistical Area“ („Стандартна метрополна статистическа зона“) от 1959 г.



5.5 Тъй като в Договора до неотпадна липсаха разпоредби относно териториалното устройство и поради принципа на субсидиарност, ролята на Комисията и на Съвета остана двусмислена. Междувременно чрез преки консултации с градовете генералните дирекции на Комисията все по-интензивно осъществяват широк набор от проекти в урбанизираните райони. Сред засегнатите теми са НИРД, околна среда, заетост и транспорт <sup>(24)</sup>.

5.6 Градовете също стават по-проактивни спрямо Брюксел, тъй като законодателството на ЕС ги засяга пряко. Сред засегнатите теми са законодателството за околната среда, обществените поръчки, младежката безработица, общественият ред и сигурност, миграцията, необлагодетелстваните райони.

5.7 Същото може да се каже и за Лисабонската програма като цяло. Европейските критерии в различните области все по-често биват оценявани с оглед на местното им приложение: какви са ефектите от прилагането на предложенията и/или приетата уредба на градско и метрополно ниво. Примерите доказват, че без да се отчитат конкретните градски обстоятелства, прилагането може да се окаже по-скъпо, отколкото ползата от вноските на Структурните фондове в различните проекти.

5.8 В този контекст ЕИСК приветства инициативата на Комисията да представи в близко бъдеще Зелена книга за териториалното сближаване. Дискусията по Зелената книга също ще даде възможност за задълбочаване на Лайпцигската харта за устойчиви европейски градове.

5.9 Програмата, посочена в параграф в 3.9, е трудна за изпълнение. Ситуациите обикновено са изключително сложни. Досега съгласуван стратегически възглед за големите градове и градовете-региони беше разработван само в ограничен брой случаи. Често пъти по-скоро липсва ясно чувство за насока, което отчасти се дължи на двусмислените позиции на правителствата и различаващите се възгледи в самите национални администрации, а също и на метрополно ниво.

5.10 От друга страна, една дългосрочна визия и съгласуваност на ниво метрополи е задължителна за привличането на съществуващите и, в крайна сметка, на нови общности, за частните заинтересовани лица, и за създаването на ползотворни съюзи с организираното гражданско общество. В момента, това изглежда все по-трудно, тъй като метрополните области представляват съвсем нова концепция, което прави ползотворния дебат в Европа само по-желан <sup>(25)</sup>.

5.11 Това не означава, че всички случаи са сходни, тъкмо обратното. Независимо от демографските и социално-икономически различия в Европа, в отделните страни и региони има широко разнообразие от различни административни и културни традиции. Конкретните ситуации, начин на живот и подход към организацията се различават значително. В някои случаи, една единствена водеща идея или визия за бъдещето е била от решаващо значение. По-общо казано, Лисабонската програма може да бъде от полза за намирането на общи позиции при дискусиите и подхода.

5.12 Често централната власт не оставя достатъчно свобода на действие на градовете, за да определят сами своята съдба. Политиките се провеждат предимно отгоре-надолу, а това важи също и за бюрократичните процедури. За разлика от тях, насърчаването на самоопределението би могло да създаде правилните условия за адекватно прилагане на желани стратегии и политики. При ново определяне на позицията на големите градове и градовете-региони и метрополните области те биха могли да се превърнат в истински „общности на отговорността“.

5.13 Самоопределението и взаимното уважение между големите градове и заобикалящата ги среда ще повиши отговорността и отчетността на местните и регионални власти и ще допринесе за желателна проактивна нагласа на гражданското общество и частния сектор.

5.14 За да бъдат ефективни, в много случаи ще бъде необходимо съществуващите местни и регионални административни органи (общини и други) и техните компетенции да бъдат реструктурирани.

5.15 Населението на европейските градове може да стане още по-разнообразно по отношение на професия, доходи и култура. Потенциално са налице всички елементи за създаването на обогатена урбанизация, но ако процесите не бъдат управлявани правилно, потенциалът няма да бъде оползотворен, а сближаването на обществото може да бъде застрашено.

5.16 Целенасочените дискусии, определянето на дневен ред и ефективното наблюдение на европейско ниво могат да бъдат от най-голяма полза за определянето на последователно чувство за насока на регионално ниво. Такава последователност е нужна не само за публичните участници, но ще бъде незаменима за привличането на други публични и частни заинтересовани страни и специалисти в областта на градската среда.

Брюксел, 17 септември 2008 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(24)</sup> Един показателен пример е докладът на ГД „Регионална политика“ относно широк кръг проекти „Региони и иновации“, март 2007 г.

<sup>(25)</sup> Социалните и икономически съвети на регионално ниво също могат да изиграят положителна роля. Показателен пример е Докладът за бъдещето на Randstad в Нидерландия, представен от Социалния и икономически съвет през април 2008 г., [http://www.ser.nl/~media/Files/Internet/Talen/Engels/2007/2007\\_04.ashx](http://www.ser.nl/~media/Files/Internet/Talen/Engels/2007/2007_04.ashx).

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Икономиката на ЕС: преглед за 2007 г. — Да преместим границата на производителността на Европа“**

(2009/C 77/28)

На 17 януари 2008 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от своя Правилник за дейността, да изготви становище по собствена инициатива относно

„Икономиката на ЕС: преглед за 2007 г. — Да преместим границата на производителността на Европа“.

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз и икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 3 юни 2008 г. (докладчик: г-н **Morgan**).

На 447-та си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 септември 2008 г. (заседание от 18 септември 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 108 гласа „за“, 4 гласа „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 Настоящото становище е последното от серия становища, изготвени от ЕИСК, в които се разглеждат въпросите на икономическото управление в ЕС. То се основава на Съобщението на Комисията COM(2007) 721 окончателен, озаглавено „Икономиката на ЕС: преглед за 2007 г. — Да преместим границата на производителността на Европа“.

1.2 Прегледът за 2007 г. започва с факта, че макар и Европейският съюз да е една от най-напредналите и производителни икономики в света, все още съществува значителна разлика в жизнените стандарти, измервани въз основа на БВП, на Европейския съюз и на страната с най-напредналата икономика в света — Съединените щати. Основната причина за това се крие в различната динамика на производителността в отделните промишлени сектори и държави-членки.

1.3 Въпреки че данните за САЩ представляват полезен критерий за измерване на относителните постижения на държавите-членки, становището се съсредоточава върху сравнението между различните страни в рамките на ЕС. Фактори като социалните модели, работното време и степента на участие на работното място се отнасят до сравненията със САЩ, но те не са предмет на настоящото становище. В него става въпрос само за това защо в някои държави-членки на ЕС се създават повече богатство и работни места, отколкото в други.

1.4 Главната идея на доклада на Комисията е, че изпълнението на Лисабонската програма ще помогне на държавите-членки да увеличат едновременно заетостта и благосъстоянието. Редица ключови политики могат да дадат важен принос. Те трябва да бъдат насочени към:

- насърчаване на повече инвестиции в НИРД;
- развитие на научноизследователски и образователни учреждения от световна класа, които да работят в тясно сътрудничество с предприятията;
- създаване на напълно функциониращ, отворен и конкурентен единен пазар;

— стимулиране на интегриран подход за насърчаване едновременно на гъвкавостта и сигурността на пазара на труда — ЕИСК припомня, че този подход трябва да бъде договорен от социалните партньори;

— повишаване на качеството на публичните финанси.

1.5 Тези политики придобиват още по-голяма стойност в контекста на промените в световната икономика, възникнали след Съвета на ЕС в Лисабон през 2000 г. Новите предизвикателства включват не само настоящата финансова криза, но и баланса между търсенето и предлагането на изкопаеми горива, свидетелствата за изменение на климата, нарастващия недостиг на храни и рязкото повишаване на търсенето на стоки като цяло. Тези въпроси правят още по-жизненоважни инвестициите в НИРД и научни изследвания на световно ниво. Те подчертават необходимостта от конкурентоспособен единен пазар, който се основава на ефективни разпоредби за гъвкава сигурност на пазара на труда и висококачествени публични финанси.

1.6 Макроикономическите фактори, свързани както с търсенето, така и с предлагането, бяха разгледани задълбочено в посочените във въведението предишни становища на ЕИСК, отнасящи се до управлението на икономиката в ЕС, в които Комитетът подчертава, че за подобряване на конкурентоспособността освен мерките, свързани с предлагането, трябва да има и такъв микс на макроикономическите политики, който да насърчава доходите, търсенето и заетостта. Целта на настоящото становище е да покаже, че независимо от факторите, свързани с търсенето, съществува важна взаимовръзка между реформите в рамките на Лисабонската програма, свързани с предлагането и нарастването на БВП.

1.7 В наскоро публикуваното „Табло за проследяване на резултатите от Лисабон“ за 2007 г.<sup>(1)</sup> първите седем страни в низходящ ред са Дания\*, Швеция\*, Австрия\*, Нидерландия\*, Финландия\*, Ирландия\* и Обединеното кралство\*, следвани от Германия и Франция<sup>(2)</sup>. Водещите нови държави-членки са Словения\* и Естония\*. Най-ниско класираните от ЕС-15 са

<sup>(1)</sup> Център за икономически реформи: Табло за проследяване на резултатите от Лисабон VIII, *Is Europe ready for an economic storm* (февруари 2008 г.).

<sup>(2)</sup> Държавите-членки, обозначени със звездичка са част от „Списък за наблюдение“ на страните с най-високи постижения, както е обяснено в параграф 4.9.

Испания, Гърция, Португалия и Италия. Като цяло, Нидерландия, Австрия и Естония получиха признание за най-ефективно изпълнение на Лисабонската стратегия. Гърция и Италия бяха оценени като най-слабо ефективни. Как доброто изпълнение на Лисабонската програма се отразява върху производителността и заетостта?

1.8 Макар да има много други значими фактори, заключението, което може да бъде направено от анализа на настоящото становище, е, че наистина има тясна взаимовръзка между изпълнението на Лисабонската програма и развитието в ръста на заетостта и БВП на глава от населението. Като цяло, обратното също е вярно, т.е. страните, които не успяват да приложат лисабонските реформи, показват тенденция към по-слаби резултати. На основата на това заключение ЕИСК насърчава държавите-членки да изпълнят цялата Лисабонска програма във възможно най-кратък срок.

1.9 Трябва да бъде подчертана важността на всеки елемент в програмата. Комитетът би желал да бъде свидетел на по-големи инвестиции в знания, образование и НИРД. Няма съмнение, че конкуренцията стимулира иновациите, така че икономиките на ЕС трябва да бъдат изложени на конкуренция, за да отговорят на предизвикателствата на глобализацията. Необходимо е пренасочване на производствени фактори от западащи индустрии и сектори към нововъзникващи и процъфтяващи индустрии и сектори, за да се осигури максимална производителност на икономиките на държавите-членки. На свой ред това означава, че държавите-членки трябва да заделят средства за гъвкава сигурност. В крайна сметка е ясно, че икономическите резултати на държавите-членки са силно зависими от доброто управление на публичните финанси.

1.10 В становището, представено от ЕИСК на Европейския съвет в Лисабон през март 2000 г.<sup>(3)</sup>, Комитетът заяви: „Ние сме убедени, че тук в Европа ние наистина притежаваме необходимото новаторство, съзидателност, знания и предприемчивост, за да заемем добро място в новия модел (т.е. информационно общество). Но ние трябва да дадем простор на тези способности. Пречките трябва да бъдат заменени с възможности. Санкциите трябва да бъдат заменени със стимули. През последното десетилетие станахме свидетели на либерализирането на европейските индустрии. Сега трябва да освободим енергията на хората в Европа“. И през 2008 г. все още има много за вършене, но Лисабонската програма е пътят към успеха.

## 2. Въведение

2.1 Настоящото становище е последното от серията становища, изготвени от ЕИСК, в които се разглеждат въпросите на управлението на икономиката в ЕС. То беше изготвено в отговор на Съобщението на Комисията COM(2007) 721 окончателен, озаглавено „Икономиката на ЕС: преглед за 2007 г. — Да преместим границата на производителността на Европа“.

<sup>(3)</sup> Становище на Европейския икономически и социален комитет относно *Заетост, икономическа реформа и социално единство* — Към Европа на иновациите и знанията (Лисабонска среща на върха — март 2000 г.), ОВ С 117, 26.4.2000 г., стр. 62, параграф 2.1б.

Предходното становище от септември се отнасяше до „Преглед за 2006 г. — Укрепване на еврозоната: Основни политически приоритети“.

2.2 В настоящото становище ЕИСК се опитва да направи връзка между нарастването на заетостта в държавите-членки и БВП на глава от населението, от една страна, и различните препоръки относно политиките, съдържащи се в съобщението на Комисията. В тази връзка то се различава значително от заключенията на предходното становище относно Прегледа за 2006 г., в което се разясняваха социално-икономическата ситуация и различните политически цели, от които се ръководят действията на държавите-членки.

2.3 По-ранните становища — тези от октомври 2006 г.<sup>(4)</sup> и февруари 2006 г.<sup>(5)</sup>, бяха посветени на Общите насоки на икономическата политика (ОНИП) за периода 2005-2008 г., а през март 2004 г. представихме становището си относно Общите насоки на икономическата политика за периода 2003-2005 г.<sup>(6)</sup>. Въпреки че ЕИСК получи препоръката на Комисията относно ОНИП за периода 2008-2010 г., той отбелязва, че те са непроменени в сравнение с тези за 2005-2008 г. С оглед на предишната си работа по ОНИП, ЕИСК реши да използва Прегледа на икономиката на ЕС през 2007 г. за основа на настоящото становище.

2.4 През октомври 2006 г. ЕИСК разгледа правилата, засягащи такива важни цели като стабилността на цените, растежа и заетостта. В настоящото становище ние се съсредоточаваме върху политиките, а не толкова върху правилата. През февруари 2006 г. ЕИСК публикува своето становище относно ОНИП за 2005-2008 г. Въпреки че това становище беше широко по своя обхват, то като цяло подкрепи същата политическа програма за растеж на заетостта и производителността, която съставлява основата и на настоящото становище. И в двете становища ЕИСК разгледа икономическите фактори, които оказват влияние върху търсенето. В настоящото становище се разглеждат предложенията на Комисията във връзка с реформите в областта на предлагането.

2.5 Все пак Комитетът подчертава, че за подобряване на конкурентоспособността освен мерките, свързани с предлагането, трябва да има и такъв микс на макроикономическите политики, който да насърчава доходите, търсенето и заетостта. Комитетът разглежда въпроса за подходящия политически микс в своето актуално и до днес становище от март 2004 г.

2.6 В документа на Комисията „Икономиката на ЕС“ № 8/2007 се съдържа съобщението, озаглавено „Да преместим границата на производителността на Европа“, наред с 4 глави, възлизащи общо на 149 страници:

1. Тенденции на производителността в Европа: преодолян ли е критичния момент?
2. Оценка на производителността на равнище предприятия

<sup>(4)</sup> Становище на Икономическия и социален комитет относно Общи насоки на икономическите политики и на икономическото управление — условия за една по-голяма съгласуваност на икономическите политики в Европа, ОВ С 324, 30.12.2006 г., стр. 49.

<sup>(5)</sup> Становище на Икономическия и социален комитет относно Общи насоки на икономическите политики (2005-2008 г.), ОВ С 88, 11.4.2006 г., стр. 76.

<sup>(6)</sup> Становище на Икономическия и социален комитет относно Общи насоки на икономическите политики (2003-2005 г.), ОВ С 80, 30.3.2004 г., стр. 120.

3. Съществува ли компромис между производителност и заетост?
4. Политики за постигане на по-висока производителност: поглед от друг ъгъл.

Комитетът със съжаление отбелязва, че препоръките на Комисията за повишаване на конкурентоспособността се ограничават до факторите, свързани с предлагането.

Настоящото становище прави оценка на политиките, които се препоръчват в глава 4.

### 3. Резюме на съобщението на Комисията

3.1 Прегледът за 2007 г. започва с факта, че макар и Европейският съюз да е една от най-напредналите и производителни икономики в света, все още съществува значителна разлика в жизнените стандарти, измервани въз основа на БВП, между ЕС и най-напредналата икономика в света — тази на Съединените щати. Основната причина за това се крие в различната динамика на производителността в отделните сектори на промишлеността и държави-членки.

3.2 С приемането на Лисабонската стратегия през 2000 г. ЕС отдаде най-високо значение на подобряването на своите показатели за производителността, заедно с постигането на стабилен растеж на заетостта. Основните елементи на тази стратегия са изграждането на знания, укрепване на конкурентните сили и увеличаването на гъвкавостта.

3.3 Изграждането на знания изисква повече и по-добри инвестиции в НИРД и човешки капитал. Ефективността и ефикасността на разходите за образование също трябва да бъдат гарантирани в целия Европейски съюз.

3.4 Стимулирането на конкуренцията е от извънредно голямо значение както за равнището, така и за растежа на производителността. Емпиричните изследвания потвърждават очаквания положителен ефект от отварянето на пазарите за конкуренция върху производителността и растежа, но също така и върху заетостта.

3.5 Повишената гъвкавост е необходима за плавно приспособяване на производствените структури към по-нататъшна специализация и диверсификация в нови области с относително сравнително преимущество. През последните години държавите-членки взеха мерки за улесняване на мобилността на предприятията и работната ръка, но има необходимост от повече и по-мощни действия.

3.6 Заключениета са, че се налага промяна в мисленето. Редица ключови политики могат да допринесат съществено. Те трябва да бъдат насочени към:

- стимулиране на повече инвестиции в НИРД;
- развитие на научноизследователски и образователни учреждения от световна класа, които да работят в тясно сътрудничество с предприятията;
- създаване на напълно функциониращ, отворен и конкурентен единен пазар;
- стимулиране на интегрален подход за насърчване едновременно на гъвкавостта и сигурността на пазара на труда — ЕИСК припомня, че този подход трябва да бъде договорен от социалните партньори;
- повишаване на качеството на публичните финанси.

3.7 Някои широко разпространени схващания бяха поставени под съмнение: не само големите държави и дружества могат да бъдат водещи в технологично отношение; търговията не е основното средство за разпространение на технологии; малките държави могат да бъдат водещи в технологично отношение в някои специализирани сфери; малките предприятия често въвеждат иновативни нови технологии; международната мобилност на работници и финансов капитал е основният начин за разпространение на технологиите.

3.8 В процес на формиране е широк консенсус по въпроса какво ограничава растежа на производителността и относно необходимите мерки за повишаването ѝ. Ограниченията, свързани с трудовете и стоковите пазари, липсата на отваряне за преки чуждестранни инвестиции и пречките пред достъпа или създаването на нови технологии и разпространението им могат да бъдат основните препятствия пред растежа на производителността за дълго време.

3.9 Тъй като осъществяването на ръст на производителността се влияе от излизането от пазара на участници с най-слаба производителност, политиките, които поощряват преразпределението на ресурсите, са от важно значение. Ако ръстът на производителността доведе до по-висок доход, може да се очаква, че потребителското търсене ще се преориентира към услугите. Докато много отрасли в сектора на услугите се отличават с висока добавена стойност и производителност, икономиката също може да си позволи създаването на нови работни места в сектори, където производителността е наистина ниска.

### 4. Производителност и заетост

4.1 БВП на глава от населението зависи не само от Лисабонската програма. БВП зависи от фактори като развитието на нововъзникващите пазари, Източна Европа и Русия, тенденциите в цените и пазарите на енергия и суровини, технологичните промени и глобализацията като цяло. Търсенето на вътрешния пазар се влияе от равнището на заплатите и заетостта, както и от покупателната способност. Контролът върху търсенето е до голяма степен функция от фискалната и парична политика, докато кредитите за захранване на търсенето на предприятията и на потребителите зависят в крайна сметка от централните банки. Тъй като финансовите пазари продължават да са в криза, вероятно ще има недостиг на кредити, търсенето ще страда и това ще се отразява на БВП.

4.2 Макроикономическите фактори бяха обсъдени задълбочено в посочените във въведението предишни становища на ЕИСК, отнасящи се до икономическото управление в ЕС. Целта на настоящото становище е да покаже, че въпреки факторите, свързани с търсенето, съществува силна взаимовръзка между свързаните с предлагането реформи, залегнали в Лисабонската програма, и растежа на БВП.

4.3 В Таблица 1 са представени данни за относителния БВП на глава от населението. Бяха избрани два периода: 1999 г. — годината на въвеждане на еврото, и 2007 г. За новите държави-членки (НДЧ) този период включва тяхното присъединяване към ЕС. През този период БВП на САЩ спадна от 161,8 % на 150,9 % в сравнение с ЕС-27. Но въпреки това, т. нар. стари държави-членки не успяха да се възползват от този относителен спад в САЩ, като в ЕС-15 БВП спадна от 115,3 на 111,7 %, а в еврозоната — от 114,5 на 109,8 % спрямо ЕС-27.

4.4 Като се имат предвид тези данни за БВП, какво показва статистиката за заетостта? В Таблица 2 са представени данни за заетостта за годините от 1998 г. (годината, в която започнаха първите преговори за присъединяване на НДЧ) до 2006 г. (последните налични данни). Данните за безработицата са показани за същия период до 2007 г. За този период заетостта в САЩ е спаднала от 73,8 % на 72 % от работната сила, докато безработицата е нараснала от 4,5 % на 4,6 %. В същото време еврозоната започна да догонва САЩ по отношение на заетостта, като показателите се повишиха от 59,2 % на 64,8 %, а безработицата падна от 10,1 % на 7,4 %. Данните за ЕС-15 са малко по-добри от тези за еврозоната, а за ЕС-25 са малко по-лоши.

4.5 В наскоро публикуваното „Табло за проследяване на резултатите от Лисабон“ за 2007 г. първите седем страни в низходящ ред са Дания\*, Швеция\*, Австрия\*, Нидерландия\*, Финландия\*, Ирландия\* и Обединеното кралство\*, следвани от Германия и Франция. Водещите НДЧ са Словения\* и Естония\*. Най-ниско класирани от ЕС-15 са Испания, Гърция, Португалия и Италия. Като цяло, Нидерландия, Австрия и Естония получиха признание за най-ефективно изпълнение на Лисабонската стратегия. Гърция и Италия бяха пресечени като най-слабо ефективни. Как доброто изпълнение на Лисабонската програма се отразява върху производителността и заетостта?

4.6 По относителен БВП на глава от населението Люксембург и Норвегия са по-напред от САЩ. Страните, които се доближават в рамките на 20 % до САЩ, са Ирландия\* (изключителни резултати), Нидерландия\*, Австрия\*, Швеция\*, Дания\*, Белгия и (точно на границата) Обединеното кралство\* и Финландия\*. Извън ЕС Исландия, Швейцария и Япония се доближават в рамките на 20 % до САЩ. Измежду НДЧ Кипър и Словения\* са най-близко до средните показатели за ЕС-27, докато Естония\* отбелязва най-голям напредък, следвана от Латвия, Литва, Унгария и Словакия.

4.7 В областта на заетостта положението е много сходно с това при БВП. Заетостта в САЩ е малко над 70 % от работната сила. В таблицата всички държави извън ЕС, включително Япония, и всичките три страни извън еврозоната (Дания\*, Швеция\*, Обединеното кралство\*) имат нива на заетост над 70 %. В еврозоната само Нидерландия\* и Австрия\* са над 70 %, а Ирландия\* и Финландия\* са близо до това ниво. Сред НДЧ водят Кипър и Естония\* с показатели, близки до 70 %.

4.8 Безработицата в САЩ е 4,6 %. Ирландия\*, Нидерландия\*, Австрия\*, Дания\*, Кипър и Литва са с по-добри показатели от САЩ, също както и Норвегия. Люксембург, Обединеното кралство\*, Чешката република, Естония\* и Словения\* се намират на по-малко от една точка от САЩ. Швеция\*, Латвия и Малта се намират на по-малко от две точки от САЩ.

4.9 От горния анализ е ясно, че трябва да разгледаме политиките и тенденциите във водещите страни от Таблото за проследяване на резултатите от Лисабон — Дания\*, Швеция\*, Австрия\*, Нидерландия\*, Финландия\*, Ирландия\* и Обединеното кралство\* — и водещите НДЧ — Естония\* и Словения\*. За целите на това становище тези страни съставляват „Списък за

наблюдение“ и са отбелязани със звездичка. Следва да бъде разгледана ролята, която играят политиките в областта на знанията, конкуренцията, иновациите и публичните финанси за относителния успех на тези страни. За разлика от това, политиките на Испания, Гърция, Португалия и Италия ще бъдат наблюдавани като „Контролна група“. Освен това, политическите инициативи, осъществявани в икономиките от тежка категория на Франция и Германия остават изключително важни за ЕС. Двете страни се характеризират с поляризиран политики, които затрудниха реформите, въпреки че резултатите вече се забелязват.

## 5. Инвестиции в знания

5.1 Програмата на ОИСР за международна оценка на студенти е наречена PISA. Таблица 3 представя обобщение на проучването от 2006 г. на компетенциите в областта на четенето, математиката и науките на 15-годишни деца от страните членки на ОИСР и от други страни.

5.2 Освен Корея, Япония и Швейцария, страните, които получават оценка пълно „А“ са Финландия\* (големият победител), Нидерландия\*, Белгия и Естония\*. Страните с „А“ в две от областите са Чешката република, Австрия\*, Словения\* и Ирландия\*. Страните с едно „А“ в списъка са Дания\*, Швеция\*, Обединеното кралство\*, Германия и Полша. Германия и Обединеното кралство получават оценки „А“ в науките. Обединеното кралство\* е третата най-компетентна страна в науките, като постига ниво 6 след Словения\* и Финландия\*. Всички страни от списъка за наблюдение получават оценки „А“. За разлика от тях страните от контролната група са заедно със САЩ на дъното на класацията.

5.3 Предвид силната взаимовръзка между ефективността на образователната система и ефективността на икономиките на държавите-членки, ЕИСК е убеден, че Комисията очевидно е права, като превръща качеството на образованието във водеща политика за ЕС.

5.4 Университетът Jiao Tong в Шанхай е разработил методология за класирането на университетите. Използват се и други методики за класиране на университетите, но тази на Jiao Tong съответства на ударението, което поставя ЕС върху науката и изследванията.

5.5 Резултатите в училищната система на САЩ, както са измерени от PISA, са много посредствени. Но във висшето образование САЩ запазват своята конкурентна сила. Таблица 4 е извлечена от класациите на Университета Jiao Tong. Сред първите 20 има 17 американски университета, два британски и един японски. Обединеното кралство, с десет места в първите сто, е в списъка за наблюдение. Извън ЕС също попадат в списъка Япония (6), Канада (4), Австралия (2), Швейцария (3), Норвегия (1) и Израел (1). Пет страни от списъка за наблюдение са сред първите 100: Обединеното кралство\*, Нидерландия\* (2), Дания\* (1), Швеция\* (4) и Финландия\* (1). Никоя от страните от контролната група не попада в него. Време е Болоня, Саламанка и Коимбра да възстановят предишната си слава. Освен това, в тази класация попадат Германия с 6 университета и Франция с 4.

5.6 Освен Обединеното кралство само шест държави-членки от ЕС класират свои университети сред първите 100, а двадесет не са представени. Политиката на Комисията изглежда има за цел запълването на тази празнина със създаването на Технологичен институт на ЕС. Въпреки подкрепата на ЕИСК за този проект, трудно е да се предвиди как той би се осъществил успешно, без да отслаби присъствието на ЕС сред първите 100. Альтернативата би била държавите-членки да преразгледат и преработят стратегиите за развитие на своите водещи университети. Най-голяма е необходимостта от по-тясно партньорство между университетите и предприятията за развиване на знанията и уменията за използване на науките и технологиите на 21-ви век за създаване на богатство и заетост.

5.7 Допълнителен елемент за измерване нивото на университетското образование в държавите-членки са данните на Евростат за броя на завършилите трета степен на висше образование в областта на науките и технологиите на хиляда души от населението във възрастова група 20-29 г. Цифрата за САЩ е 10,6. Държавите-членки, които са на по-малко от на един процент от САЩ, са Белгия, Германия, Гърция, Италия, Латвия, Австрия\*, Полша, Румъния, Словения\* и Словакия. Държавите-членки с много по-добри данни са Дания\* (14,7), Ирландия\* (24,5), Франция (22,5), Литва (18,9), Финландия\* (17,7), Швеция\* (14,4) и Обединеното кралство\* (18,4). Всички държави, означени със звездичка (\*), се намират в списъка за наблюдение. Италия и Гърция са единствените държави от контролната група, които попадат тук. Подготовката на студенти, дипломиращи се в областта на науките и технологиите, трябва да е приоритет за вторичните и третичните образователни системи на държавите-членки.

5.8 Една от целите на Лисабонския проект е да се увеличат разходите за НИРД на ЕС на 3 % от БВП. 2 % от тях трябва да идват от частния сектор. Две страни от списъка за наблюдение, Швеция\* и Финландия\*, изразходват повече от 3 %. Още две страни — Дания\* и Австрия\*, изразходват между 2 % и 3 %, както и Германия и Франция. Страните, които изразходват между 1 % и 2 %, са Белгия, Чешката република, Естония\*, Ирландия\*, Нидерландия\*, Словения\*, Испания и Обединеното кралство\*, по-голямата част от които са в списъка за наблюдение. Всички други държави-членки отделят по-малко от 1 %, с изключение на Унгария и Италия, които изразходват точно по 1 %. Италия и Испания са в контролната група. За да се намали тази разлика, е разумно да се очаква правителствата да отделят цял 1 % от БВП за НИРД. В идеалния случай тези средства ще бъдат насочвани към университетите и изследователските институти, за да спомогнат за изграждането на тяхната репутация и присъствие в световната научна общност. В момента правителствата на страните от ЕС-15 изразходват за НИРД между 0,30 % и 0,40 %, а тези на НДЧ — между 0,50 % и 0,60 %. Може и трябва да бъде направено повече, не на последно място, за да бъде развивана науката, необходима за справянето с проблеми като изменението на климата и замърсяването.

5.9 Що се отнася до данъчните облекчения за НИРД в частния сектор, ЕИСК вече представи своето становище на Комисията (7). ЕИСК смята, че всички държави-членки би трябвало да

възприемат най-добрите практики и да въведат данъчни стимули, за да насърчат повече частни инвестиции в НИРД, особено от страна на МСП.

5.10 Съществува циркулярна зависимост между образованието, научноизследователската дейност, иновациите, техническите знания и тенденциите по отношение на заетостта. В непорочен кръг базата на знанията и уменията в отделните държави-членки привлича към тях инвестиции, трансфер на знания и имиграция. Без тази база квалифицираните хора се изкушават да потърсят среда на знанието, където техните умения се ценят високо. Това може да доведе до порочен кръг на емиграция и изтичане на мозъци.

5.11 Политическите заключения за изследванията и образованието са, че вторичните и третични образователни системи в много държави-членки се нуждаят от реформиране и че правителствата следва да увеличат своите разходи за НИРД. Има ясна взаимовръзка между ефективността на политиките и заетостта и производителността, както беше показано от постиженията на страните както от списъка за наблюдение, така и на тези от контролната група.

## 6. Конкуренция и иновации

6.1 В съобщението на Комисията се изтъкват три политики, насочени към поощряване на конкуренцията. Те са либерализиране и регулиране на мрежовите индустрии, политика на конкуренцията и ползи от положителното въздействие на вътрешния пазар.

6.2 Ползите от вътрешния пазар включват стимула за иновации, който произтича от изпагането на чуждестранна конкуренция, икономии от мащаба на производството, дистрибуцията и маркетинга, които се осъществяват на по-големия пазар, и трансфера на технологии, който е последица от чуждестранните инвестиции.

6.3 Държавите-членки на ЕС не са в еднаква степен привлекателни или отворени за ПЧИ (преки чуждестранни инвестиции). По отношение на трансфера на технологии, методите на управление, пазарното присъствие и капиталовите инвестиции това навярно е поставило в неизгодно положение тези държави-членки, които не са извлекли ползи от ПЧИ. Данните на Ernst & Young за ПЧИ показват, че за периода 1997-2006 г., първите 10 получатели в Европа по брой на проекти са:

Обединено кралство	5 539	Франция	3 867
Германия	1 818	Испания	1 315
Белгия	1 190	Полша	1 046
Унгария	1 026	Ирландия	884
Чешка република	849	Русия	843

(7) Вж. становището на ЕИСК относно „Към по-ефективно използване на данъчните стимули за научноизследователска и развойна дейност“, ОВ С 10, 15.1.2008 г., стр. 83.

6.4 ПЧИ бяха от огромно значение за икономическия растеж в НДЧ. Тъй като конкуренцията за ПЧИ расте между страните в целия свят, включително Индия и Китай, НДЧ ще трябва да възприемат икономиката на знанието, за да гарантират растеж и работни места. Азиатските страни показват отлични резултати в тестовите за компетентност на PISA, а стотици хиляди студенти завършват техните университети с дипломи или магистърски степени в областта на науките и технологиите.

6.5 Либерализирането и регулирането на мрежовите индустрии има значителен потенциал за намаляване на разходите и подобряване на производителността на цялата икономика. В тази политика има три етапа: първо приватизация, след това регулация, за да се даде възможност на новодошлите да се конкурират с установените на пазара предприятия, и, накрая, разделяне на собствеността между мрежите и мрежовите услуги. В своя „Доклад за напредъка при създаването на вътрешния пазар на газ и електричество“<sup>(8)</sup>, Комисията използва сменянето на доставчици от потребителите като мерило за ефективна конкуренция. Следната таблица е показателна:

Смяна на доставчика (в %)			
		Електричество	Газ
<b>Германия</b>	Големи предприятия	41	(*)
	МСП	7	(*)
	Домакинства	5	(*)
<b>Франция</b>	Големи предприятия	15	14
	Домакинства	0	0
<b>Испания</b>	Големи предприятия	25	60
	МСП	22	60
	Домакинства	19	2
<b>Обединено кралство</b>	Големи предприятия	50+	85+
	МСП	50+	75+
	Домакинства	48	47

(\*) Липсват данни за пазара на газ в Германия.

Конкуренцията като цяло е най-развита в някои от страните от списъка за наблюдение, въпреки че Италия и Испания също са постигнали напредък.

(8) Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент *Доклад за напредъка при създаването на вътрешния пазар на газ и електричество* — COM(2005) 568 окончателен от 15.11.2005 г.

6.6 Прилагането на политиката в областта на конкуренцията има за цел да благоприятства ефективността и производителността в полза на потребителя. Тази политика в много голяма степен съответства на баланса, който ЕИСК се стреми да поддържа между интересите на съставляващите го елементи.

6.7 Съобщението заключава, че конкуренцията е от решаващо значение както за равнището, така и за темпа на растеж на производителността. Прави впечатление, че икономиките от списъка за наблюдение са най-отворените в ЕС. Те имат най-висока производителност, най-високи нива на заетост и най-големи възможности да приемат мигриращи работници. Правителствата на държавите-членки правят грешка, като се опитват да поставят бариери около своите икономики поради страх от конкуренция.

## 7. Политики на преразпределение

7.1 Под преразпределение Комисията разбира прехвърлянето на факторите за производство от индустрии и сектори в упадък към нововъзникващи и процъфтяващи индустрии и сектори.

7.2 Основната теза на Съобщението е, че докато икономическият растеж зависи от разширяването на технологичните граници, икономиката ще бъде изложена на структурни промени. Нови високотехнологични сектори може да придобият пазарен дял за сметка на свиващи се сектори. Нови фирми могат да станат важни играчи, а утвърдени предприятия може да бъдат принудени да се приспособят или да изчезнат.

7.3 Тъй като икономиката така или иначе ще бъде изложена на структурни промени, нейната способност за приспособяване е от решаващо значение, за да се гарантира извличането на максимална полза от технологичните промени и мобилността на знанието. Въпреки това Комисията смята, че държавите-членки имат ограничени възможности да извършат необходимите промени с цел адаптация поради ограничената гъвкавост, наложена от институциите и нормативната уредба на пазара на труда.

7.4 Съобщението предлага четири ключови политически мерки за подобряване на преразпределението на ресурси: улесняване на навлизането на пазара, намаляване на административната тежест, регулиране на пазара на труда и интегриране на финансовия пазар.

7.5 ЕИСК вече е изготвил редица становища за множество политики, целящи улесняване на навлизането на пазара. Сред тях са намаляване на административната тежест, свързана с учредяването на дружества, прилагане на различни схеми за подпомагане на новосъздадени МСП и промени в законите, уреждащи процедурите по обявяване в несъстоятелност. Достъпът до финансиране и една политика на конкуренция, която да гарантира конкурентни пазари, са важни елементи от всяка стратегия за преразпределение чрез учредяване на нови дружества.

7.6 Макар че както големите, така и малките предприятия може да са изправени пред административни разходи, тежестта е много по-голяма за по-малките предприятия предвид по-малката им големина. Намалването на административната тежест е една от петте най-важни цели в дневния ред на ЕС, но, както се признава в съобщението, трудно е да се намалят регулирането и административните разходи, тъй като повечето от мерките са били въведени поради конкретни причини. „Те служат за коригирането на неефективността на пазара, да предпазват участниците на пазара или да предоставят информация на политиците“<sup>(9)</sup>. Много европейски поддръжници биха твърдели, че социалната закрила, основаваща се на това регулиране, е ключов елемент на достиженията на правото на Общността. Дори и това да е така, кумулативното въздействие на такава уредба налага значителни икономически разходи.

7.7 Според британска работна група „По-добро регулиране“, подкрепена от работата на холандското Бюро за централно планиране, разходите биха могли да бъдат 3-4 % от БВП<sup>(10)</sup>. Съгласно оценката, намаляването на тежестта на административните разходи в ЕС с 25 % би довело до първоначално увеличение на реалния БВП с 1 %. Дългосрочните ефекти биха били дори по-големи. Намалването на тази тежест е много желателно, но няма доказателства, че такава инициатива ще се увенчае с успех. Тъй като ЕС е институционално загрижен за възможността от неефективност на пазара, такива подобрения е малко вероятно да бъдат постигнати. Освен това със своята загриженост да предоставя на участниците на пазара всяка възможна защита, малко вероятно е ЕИСК да подкрепи голямо намаление на административната тежест.

7.8 Структурите на пазара на труда имат важно въздействие върху пренасочването на работната сила. Въздействието на пазарните реформи върху производителността и заетостта е по-голямо, когато пазарите на труда са гъвкави. Въпреки че няма надеждни проучвания на гъвкавостта на пазара на труда, равнището на заетостта в наблюдаваните страни със сигурност е мерило за способността на техните законодателства в областта на заетостта да се приспособят към промените.

7.9 Законодателството за защита на заетостта в ЕС е противоречиво, което е разбираемо. Вместо да променят защитата, осигурена чрез безсрочни договори, много държави-членки въведоха успоредно временни договори. Именно на тези временни договори се дължи голяма част от увеличението на заетостта, разгледано в параграф 4 по-горе. Въпреки че данните не представляват истинско мерило за еквивалентни на заетост на пълно работно време, нарастването на заетостта е окуражително и структурната безработица намалява.

7.10 Необходимо е, разбира се, да се намалят предизвиканияте смущения, когато трудовите законодателства са достатъчно гъвкави за оптимизиране на преразпределението. Ето защо, държавите-членки се приканват да въведат успоредно съпътстващи политики. Гъвкавата сигурност е изключително важна в

този процес. Трябва да бъдат предвидени ресурси, за да може ученето през целия живот да засили адаптивността и пригодността за заетост, системите за социално осигуряване да предоставят стимули за участие в пазара на труда и да улесняват пренасочването, докато политиките, отнасящи се до трудовия пазар, следва да помагат на хората да се справят с промените и безработицата, свързани с прехода към нова, сигурна заетост. Такива политики са необходими, когато се въвеждат облекчени разпоредби относно защитата на заетостта.

7.11 Интегрирането на финансовия пазар е последната от политиките на преразпределение. Като цяло, степента на фрагментация във финансовата система на ЕС би могла да се разглежда като спънка за производителността и заетостта, особено по отношение на новосъздадените дружества. Директивите за финансовите услуги се стремят да отстранят тези недостатъци. Успоредно с настоящото становище ЕИСК подготвя становище относно трансграничните инвестиции на рисков капитал<sup>(11)</sup>. Ролята на една ефективна финансова система при структурните промени е най-очевидна при финансирането на новосъздадените дружества.

## 8. Подобряване на публичните финанси

8.1 В Таблица 5 се съдържат данни на Евростат за финансите на държавите-членки. Средният държавен дълг в еврозоната на 12-те, възлизаш на 68,8 % от БВП, надвишава както критерия за конвергенция на ЕПС от 60 %, така и средните показатели за ЕС-15 (63,0) и ЕС-25 (61,9). Като цяло държавният дълг в страните от списъка за наблюдение е под 50 % от БВП, а в много случаи е доста по-нисък. Изключение прави Австрия\* (61,7 %). Освен това, всички страни от списъка за наблюдение са намалили държавния си дълг през периода 1999-2006 г. Намалението в Ирландия\*, Нидерландия\* и Швеция\* е особено значително. От контролната група само Испания има държавен дълг под 50 % от БВП в резултат на драстичното му намаляване през този период. Италия (106,8 %) и Гърция (95,3) са на дъното на групата.

8.2 В ЕС-15 Белгия, Ирландия\*, Испания, Люксембург, Нидерландия\*, Финландия\*, Дания\* и Швеция\* имат положителен бюджетен баланс. Останалите страни имат бюджетен дефицит по-малко от 3 %, освен Италия (-4,4 %) и Португалия (-3,9 %). Измежду НДЧ България и Естония\* имат положителни баланси, а Унгария, Полша и Словакия имат бюджетен дефицит повече от 3 %. Кипър и Словения изпъкват със само 1,2 % бюджетен дефицит\*. Сред страните от списъка за наблюдение Обединеното кралство с 2,7 % бюджетен дефицит се отклони от правилната посока. То не успя да балансира своя бюджет през годините на благоприятна икономическа дейност, така че понастоящем позицията му сред лидерите в това отношение е застрашена. В контролната група изпъкват резултатите на Испания, докато Италия и Португалия затвърждават като цяло посредственото си класиране.

<sup>(9)</sup> Икономиката на ЕС: преглед за 2007 г. Да преместим границата на производителността на Европа, Европейската комисия, Генерална дирекция „Икономически и финансови въпроси“, стр. 136.

<sup>(10)</sup> Икономиката на ЕС: преглед за 2007 г. Да преместим границата на производителността на Европа, Европейската комисия, Генерална дирекция „Икономически и финансови въпроси“, стр. 137.

<sup>(11)</sup> „Преодоляване на препятствията за трансграничните инвестиции чрез фондове за рисков капитал“, (INT/404).



8.3 В своите годишни становища за икономиката на ЕС, ЕИСК се обявява за стабилни публични финанси. Относителните постижения на страните от списъка за наблюдение и на тези от контролната група показват, че стабилните публични финанси са важен елемент от резултатите на държавите-членки в областта на заетостта и производителността.

8.4 При разглеждането на относителната ефективност на страните от списъка за наблюдение и контролната група възникна въпросът за въздействието на данъците. Докладът на Евростат за данъците в ЕС през 2005 г. показва, че средната данъчна ставка като процент от БВП в ЕС-27 е 39,6 %. Това е с около тринайсет процентни пункта повече, отколкото данъчните ставки на САЩ и Япония. Сред всички държави от ОИСР, нечленуващи в ЕС, единствено Нова Зеландия има ефективна данъчна ставка, по-висока от 35 %. След опит на държавите-членки за намаляване на данъчната тежест, тази тенденция се обърна и сега средната данъчна ставка е отново на нивото от 1995 г.

8.5 По отношение на данъчна тежест Швеция\*, Дания\* и Финландия\* са сред първите 5, заедно с Белгия и Франция.

Австрия\* и Словения\* са в следващата петица, заедно с Италия. Нидерландия\* и Обединеното кралство\* заемат съответно 12-о и 13-о място. Само Естония\* и Ирландия, заемащи съответно 22-о и 23-о място, имат значително по-ниско данъчно равнище. В контролната група италианската данъчна тежест е по-ниска или равна на тази в пет от страните от списъка за наблюдение. Испания, Португалия и Гърция имат данъчни тежести по-ниски от всички в списъка за наблюдение, освен Ирландия и Естония. Не съществува аргумент *prima facie*, че в страните от контролната група е налице прекомерно данъчно облагане.

8.6 Данъчното облагане в ЕС е по-високо, отколкото в конкурентните региони. Конкретните данъчни режими на държавите-членки се обуславят в значителна степен от размера на средствата, които се изразходват за социална закрила. От чисто общностна гледна точка е трудно да се пледира за намаляване на данъците, когато водещите икономики в ЕС имат най-високите данъчни ставки. Въпреки това, в глобален план конкурентните региони имат по-ниски нива на данъчни ставки и това вероятно допринася за високите им равнища на иновации и предприемачество.

Брюксел, 18 септември 2008 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент и Европейския икономически и социален комитет — Прилагането на мерки за борба със злоупотребите при прякото данъчно облагане — в рамките на ЕС и по отношение на трети държави“**

COM(2007) 785 окончателен

(2009/C 77/29)

На 10 декември 2007 г. Комисията реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаването на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент и Европейския икономически и социален комитет — Прилагането на мерки за борба със злоупотребите при прякото данъчно облагане — в рамките на ЕС и по отношение на трети държави“.*

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 14 юли 2008 г. (докладчик: г-н BURANI).

На 447-та си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 септември 2008 г. (заседание от 17 септември 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с единодушие.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 С документа на Комисията се създават основите за дискусия между държавите-членки относно прякото данъчно облагане при трансграничните операции. По-специално с него се цели да се намерят „координирани“ решения за прилагането на мерки за борба срещу злоупотребите — област, в която сътрудничеството между различните администрации, при използване на чисто национални подходи, е недостатъчно.

1.2 Комитетът приветства инициативата — предвидена в дългосрочен план — най-вече защото тя би довела, поне намерението е такова, до създаването на „corpus iuris“ на Общността, основан на многобройните решения на Съда на Европейските общности. Съдебната практика на Съда е достатъчно голяма, за да могат националните данъчни власти да се позовават на нея, въпреки че те не винаги желаят да я използват.

1.3 Отправната точка е споразумението между държавите-членки относно тълкуването на понятието „злоупотреба“, тоест разграничаването между „данъчна измама“ и „избягване на данъчното облагане“. Комитетът подчертава важността на решенията на Съда на Европейските общности, според които, докато при първия случай несъмнено има престъпление, то при втория трябва да се прави разграничение: избягването на данъчно облагане е престъпление само тогава, когато става дума за „напълно изкуствени действия“, т.е. създаване на фиктивни ситуации. Създаването на дъщерни дружества с цел възползване от държавните помощи, предоставяни от други страни, също не следва да се счита за незаконно: ако помощта не е в съответствие с Договора, с това нарушение трябва да се води борба с други средства, като се започне от източника на проблема и без да участват отделните страни.

1.4 От особено значение е въпросът за „недостатъчната капитализация“, тоест финансирането на чужди дъщерни дружества вместо да се вземат мерки за увеличаване на капитала. В това отношение администрациите до голяма степен проявяват субективност и се оказва особено трудно да се направят преценки, когато става дума за финансови институции.

1.5 Като се изключи съдебната практика, на която ще се позовем в текста на настоящото становище, ЕИСК привлича вниманието върху някои основни принципи, относно които държавите-членки би трябвало да постигнат съгласие и по възможност да ги въведат още сега: на първо място би трябвало да се намери баланс между интересите на държавата и интересите на данъкоплатеца, като винаги се прилага принципът на съразмерност, когато става дума за разглеждането на случаи на „напълно изкуствени действия“; поради това са необходими правила за справедливо разпределяне на задължението за представяне на доказателства, но най-вече разпоредби, установяващи реда и условията за събиране на доказателства от страна на данъчните власти при спазване на законите.

1.6 В заключение, ЕИСК счита, че в една толкова многообразна и разнородна област е необходима добра воля и дух на сътрудничество от страна на държавите-членки, които трябва да намерят баланс между собствения интерес да защитават финансите си и основната роля на гражданина и зачитането на неговите права. В същото време Комитетът счита, че е длъжен да подчертае ролята, която данъчните администрации би трябвало да имат в борбата не само срещу измамите, но също така и най-вече срещу създаването на фиктивни (или дори истински) формирования, които прикриват престъпна дейност.

## 2. Въведение

2.1 Както беше съобщено през 2006 г. <sup>(1)</sup>, Комисията започна работа по **координиране на системите за пряко данъчно облагане** в държавите-членки. Този проблем е доста ясен: прилагайки мерки за данъчно облагане, включващи трансгранични дейности на данъкоплатците, всяка национална администрация трябва да гарантира на своята страна подходящи приходи, но различията в системите могат да доведат до **разлики в интерпретациите или в прилагането** от страна на други администрации. Данъкоплатците могат да използват тези различия неправомерно, за да се освободят напълно или частично от своите задължения. От друга страна е необходимо да се избегне своята на случаи на двойно данъчно облагане.

<sup>(1)</sup> COM(2006) 823 окончателен от 19 декември 2006 г.

2.2 За да се избегнат такива случаи, повечето от държавите-членки приеха поредица от „правила за борба със злоупотребите“: става дума за разпоредби с конкретен или общ характер, които се различават в отделните държави. В тази ситуация е възможно и действително се случва да възникнат спорове в отношенията с данкоплатците, а понякога и спорове между самите държави-членки. Съдът на Европейските общности, приканен да се произнесе по различни частни случаи, издаде решения, които при липсата на общностно законодателство в тази област, дават полезни юридически ориентири. При изготвянето на разглежданото съобщение Комисията се позова на тези решения.

2.3 Със съобщението „се възнамерява да бъде предоставена рамка за бъдещи дискусии с държавите-членки и заинтересованите страни с цел изследване на обхвата на възможни **координирани решения**“. В действителност Комисията счита, че е налице **належаща необходимост** от „намиране на подходящо **равновесие между публичния интерес** от борбата със злоупотребите и нуждата от **избягване на несъразмерни ограничения** пред трансграничната дейност в рамките на ЕС“. Освен това ще бъде необходимо да се координира прилагането на мерките за борба със злоупотребите по отношение на трети държави.

2.4 Комисията възнамерява да постави началото на дебат по тези въпроси между държавите-членки, със съдействието на заинтересованите страни, с цел да се достигне до общи заключения за **доброволна координация на правилата и процедурите**. Тук не става въпрос за „хармонизиране“, което е много трудно да се постигне в краткосрочен план, нито за законодателни мерки, които практически е невъзможно да бъдат предвидени.

### 3. Съдържание на съобщението

3.1 В документа Комисията отделя особено внимание на **терминологията и рамковите условия, регулиращи тази област**, като се позовава на решенията на Съда на Европейските общности, с които бяха установени някои **основни принципи**. Съобщението започва с **дефиниране на злоупотребата**: „злоупотреба е налице *само* тогава, когато, въпреки формалното съблюдаване на условията, посочени в съответните правила на Общността, заложената в тях цел не е постигната, а е налице намерение за получаване на изгода чрез изкуствено създаване на условия за това“<sup>(2)</sup>. Прави се разграничение по отношение на **избягването на данъчното облагане**, дефинирано като „**напълно изкуствени действия, с които се цели заобикаляне на приложимото законодателство** на съответната държава-членка“.

3.2 Друг основен принцип е, че „необходимостта да бъдат предотвратени избягването на данъчното облагане или данъчната измама може да съставлява извънредна причина от обществен интерес, която да **обоснове ограничаване на основните права**“. За да бъдат обаче правно издържани, тези ограничителни правила трябва да спазват принципа на **съразмерност** и освен това да са „**съответстващи на целта за предотвратяване на напълно изкуствени действия**“.

3.3 Съдът на Европейските общности прие **точни критерии, за да дефинира случаите, които не влизат в рамките на напълно изкуствените действия**: само по себе си установяването на дъщерно дружество в чужбина не влиза в тази

дефиниция, макар и да се оказва, че дейностите на вторичното установяване, упражнявани в друга държава-членка, **биха могли да бъдат извършвани от дружеството-майка**. Не може да бъде достатъчен аргумент и фактът, че решението за вторично установяване е било обусловено от **съображения от данъчен характер**: ако не са налице злоупотреби, използването от по-благоприятното данъчно облагане в друга държава-членка е напълно законосъобразно. И накрая, установяването на дъщерно дружество, решението за което е взето заради възможността от **възползване от държавни помощи**, отпускани от друга държава-членка, също не влиза в тази дефиниция: въпросът за нарушенията, произтичащи от държавни помощи, несъвместими с Договора, следва да се разреши с други средства, като се започне от източника на тези нарушения, но това не дава основание за предприемане на едностранни мерки за отстраняване на вредните последици.

3.4 Съдът на Европейските общности все пак определи граници за разширено тълкуване на тези принципи: **те не се прилагат, когато съществува допълнителен елемент на злоупотреба**, като например установяването на дъщерно дружество „пощенска кутия“ или „фасадно“ дъщерно дружество, или когато общите условия на финансовите трансакции между свързани дружества, установени в различни държави-членки, се различават от тези, които биха били уговорени в случай на необвързани по подобен начин страни. Следователно се прилага критерий, при който **съдържанието има превес над формата**.

3.5 Комисията посочва, че гореспоменатите критерии се прилагат в **специфични случаи**, но че би било полезно да се проучи тяхното **практическо приложение към различните типове делова активност и структури**.

3.6 Що се отнася до **съразмерността**, Съдът на Европейските общности допуска, че държавите-членки могат да приемат т.нар. критерий „сигурно пристанище“ („safe harbour“) за фокусиране върху **ситуациите, при които има голяма вероятност за злоупотреби**: установяването на **рационални презумптивни критерии** засилва **правната сигурност** за данкоплатците и улеснява задачата на данъчните власти.

3.7 Комисията привлича вниманието върху необходимостта от приемане на **критерии за справедливост: задължението за представяне на доказателства** не трябва да бъде поемано единствено от данкоплатеца, който следва да има възможност да се защити, без да понесе прекомерни административни тежести, и да има гаранция, че направените от данъчните власти оценки подлежат на **независим юрисдикционен преглед**. Освен това, коригирането на облагаемия доход в резултат на прилагане на правилата за борба със злоупотребите следва да бъде ограничено до размера на сумите, отнасящи се към напълно изкуственото действие. Също така **трансакциите в рамките на един и същ консорциум** би трябвало да бъдат разглеждани в светлината на принципа на пълната конкуренция („arm's length principle“). В крайна сметка обаче, всички тези критерии не бива да ограничават държавите-членки при налагането на санкции на данкоплатците, прибягнали до **неправомерни схеми с цел избягване на данъчното облагане**.

3.8 След определянето на основните принципи, в документа на Комисията се разглежда конкретното приложение на правилата. Комитетът ще се спре на този въпрос отделно в частта „Специфични бележки“ (вж. по-долу).

<sup>(2)</sup> *Emsland-Stärke* C-110/99, # 52-53; *Halifax* C-255/02, # 74-75 (бележка под линия от документа на Комисията).

#### 4. Общи бележки

4.1 ЕИСК приема изключително положително инициативата на Комисията, с която на първо място се цели да се координират **правилата и процедурите**, без да се поддава на изкушението за намеса „отгоре“, посредством реалистичен подход, съобразен с разпоредбите от Договора, но и със загрижеността на държавите-членки. На второ място инициативата има за цел да **намери равновесие** между „публичния интерес“ (на всяка държава-членка) и „нуждата от избягване на несъразмерни ограничения“ на вътрешния пазар.

4.1.1 От своя страна ЕИСК препоръчва да се вземе под внимание **централното място, което заема гражданинът/данъкоплатецът**: при координацията, ако има такава и когато тя влезе в действие, трябва преди всичко да се проявява **справедливост** към него: принцип, който изглежда е ръководещ в решенията на Съда на Европейските общности, но който на практика невинаги е очевиден.

4.2 Тази загриженост на ЕИСК впрочем изглежда се споделя от Съда на Европейските общности и от Комисията: когато става въпрос за спазването на **принципа на съразмерност** (вж. параграф 3.2 от настоящото становище), целящ да се избегнат **прекалено рестриктивни правила в случаите на „напълно изкуствени действия“** (вж. параграф 3.3), е очевидно, че тази препоръка не се отнася за теоретични случаи. Случаите на нарушения на правилата са много и вероятно не всички се разкриват. Също толкова много са и случаите на установяване на дъщерни дружества в чужбина, чиято легитимност се поставя под съмнение или се оспорва. Спазването от страна на данъчните администрации на принципите, които се съдържат в решенията на Съда на Европейските общности, би дало възможност на предприятията да оперират в условия на правна сигурност, без прекомерни формалности и без риск от двойно данъчно облагане.

4.3 Разбира се, бележката на Комисията (вж. параграф 3.5), според която гамата от законосъобразни и законосъобразни случаи е прекалено разнообразна, за да послужи като основа за установяване на **общии принципи**, е основателна, поради което би било необходимо да се проучи тяхното практическо прилагане към различните типове делова активност и структури. Все пак, *разглеждането на частните случаи в светлината на решението на Съда на Европейските общности* би позволило на дружествата сами да направят **предварително проучване**, за да разберат каква е вероятността техните решения за създаване на дъщерни дружества в чужбина да не бъдат оспорени. Това, естествено, **предполага администрациите да приемат да съобразят своето поведение със съдебната практика на Съда на Европейските общности**, като в същото време имат възможност да го адаптират към всеки отделен случай. Подходът „към всеки конкретен случай“ би дал възможност да се оценяват напълно справедливо отделните ситуации, като се избягва прилагането на стандартни решения, давайки предимство на формата пред съдържанието.

4.4 Подобно поведение както от страна на дружествата, така и от страна на администрациите, би позволило **да се идентифицират по-лесно дъщерните дружества „пощенски кутии“** или „фасадните“ дъщерни дружества (вж. параграф 3.4), които представляват явна измама. Проучването на случаи в тази област би могло да помогне на държавите-членки да приемат **критерии за сигурност** (вж. параграф 3.6), **ограничаващи основните права**.

4.5 Въпросът за **критериите за справедливост**, повдигнат от Комисията (вж. параграф 3.7), заслужава особено внимание. Един от принципите на обичайното право в областта на нака-

зателната отговорност е презумпцията за невинност, която остава на обвинението задължението за представяне на доказателства. Въпреки че данъчното законодателство невинаги се съобразява с тези правила, безспорно е, че евентуални насилствени мерки от страна на администрациите биха представлявали тежест както за предприятията, така и за частните лица.

4.5.1 ЕИСК изразява съгласие с препоръката да се създадат **правила за справедливо разпределение на задължението за представяне на доказателства**: зачитането на основните права и презумпцията за невинност трябва да бъдат в основата на отношението на данъчните администрации към данъкоплатците. Необходимо е в тази област да се предвидят **разпоредби**, които да определят начините за **събиране на доказателства от страна на данъчните власти** и границите на тяхната автономност при наличието на **престъпления, подлежащи на наказателно преследване**, както в случая с осъществяването с незаконни средства избягване на данъчното облагане, което се счита за данъчна измама.

#### 5. Специфични бележки: прилагане на правилата в ЕС/ЕИП

5.1 Комисията се позовава на принципа, според който „мерките за борба със злоупотребите трябва [...] да бъдат точно насочени към напълно изкуствените действия, целящи заобикаляне на националното законодателство (или транспонирани обществени правила)“ — принцип, с който е лесно да се изрази съгласие, но който остава възможност за широко тълкуване. Същото се отнася и за препоръката да се избягва правилата да бъдат несъразмерни по отношение на целта за намаляване на злоупотребите.

5.2 ЕИСК счита, че само едно съвместно проучване на приетите мерки от страна на държавите-членки, със съдействието на Комисията, би могло да доведе до тяхното координиране, *при условие обаче, че е налице искрено желание да се постигне този резултат*. Прилаганите от всяка администрация правила са продиктувани от грижата да се опази общественото благо по силата на доктрини, произтичащи от различни традиции и ситуации. Можем да се напояваме, че различията ще намаляват, но ще е необходимо време преди резултатите да бъдат приложени на практика.

5.2.1 ЕИСК изразява съгласие с документа на Комисията, в който се привлича вниманието върху необходимостта **да се избягва приетите мерки за предотвратяване на трансграничното избягване на данъчно облагане да се прилагат при напълно национални ситуации**, при които не съществува риск от злоупотреба. Това са безполезни мерки, включително и според Съда на Европейските общности, и имат отрицателно въздействие от гледна точка на конкурентоспособността.

5.3 Интерпретирането на понятията „задължения“ и „собствен капитал“ е друг важен аспект: една държава-членка може да счете определена транзакция като увеличаване на капитала, докато друга може да разглежда същата транзакция като заем и следователно да позволи приспадане на лихвите. Същото важи за хибридните дружества, т.е. такива, които в една държава-членка се считат за капиталови, а в друга — за персонални дружества. Това може да доведе до **двойно освобождаване или до двойно данъчно облагане**. Тук става дума за добре познати случаи, при които се извлича полза или са налице загуби, не само поради различията в правилата, прилагани в отделните държави-членки, но и поради различния подход на администрациите, според това дали са склонни да благоприятстват или да възпират трансграничните инвестиции.

5.3.1 ЕИСК счита, че това е един от най-деликатните проблеми, които би трябвало да бъде **отправна точка за бъдещи разисквания**.

5.4 Правилата относно **контролираните чуждестранни дружества** са свързани с проблема, посочен в предходния параграф. Обикновено печалбите на едно контролирано чуждестранно дружество се приписват на дружеството-майка и облагат с данък в страната на същото, но при специален данъчен режим. Комисията счита, че тази разлика в данъчното третиране представлява **дискриминация**, освен ако не е налице „обективна, релевантна разлика в ситуацията“, която би могла да я обоснове. Освен това, тези правила представляват „пречка пред възможността [компанията-майка] да се установява в други държави-членки посредством дъщерни дружества“.

5.4.1 ЕИСК призовава правилата относно контролираните чуждестранни дружества да бъдат разгледани внимателно и, ако е необходимо, да бъдат преразгледани. Тези правила са важни за всички дружества, но са **особено важни за онези, които оперират във финансовия сектор**. Както посочва Комисията, „от ключово значение [е] на данъкоплатците да бъде предоставена възможност да докажат [...] икономическата целесъобразност от извършените от тях [търговски] трансакции“. Това изискване, което понякога е трудно да се спазва от търговските дружества, може да стане **проблем от решаващо значение за предприятията от финансовия сектор**. Действащите правила в този сектор, както от правно естество, така и относно контрола на финансовата целесъобразност, всъщност представляват гаранция за **редовно контролираните дружества**. В същото време обаче тяхната сложност и фактът, че се различават в отделните държави, може да бъдат претекст за поредица от **неправомерни дейности**. Имат се предвид в частност предприятия, понякога фиктивни или дори на вид „нормални“, създадени за спекулативни или престъпни цели, които прибегват до изтънчени техники, за да избегнат плащането на данъци и финансовите проверки. За разкриване на такива дейности, **целенасочени данъчни разпоредби** могат да допринесат повече, отколкото финансовите проверки.

5.5 Правилата за **недостатъчна капитализация** (финансиране чрез задължения, което представлява отклонена форма на собствения капитал), вече споменати в параграф 4.3, са друг определящ аспект. Те често са различни в отделните държави-членки, тъй като са плод на различни правни гледни точки и традиции. Уместността да се финансират дъщерните дружества по-скоро чрез собствен капитал, отколкото чрез заеми, зависи от различията в третирането на дивидентите и лихвите и се оценява от предприятията в зависимост от действащата данъчната система в държавата, където е установено дъщерното дружество. Нерядко дъщерни дружества се установяват от една и съща компания-майка в различни държави-членки и се финансират според едната или другата система.

5.5.1 Комисията желае **правилата за недостатъчна капитализация да бъдат премахнати** или поне да изключват споразумения със заемодатели, пребиваващи в други държави-членки. Това би дало възможност да се премахне разликата в третирането на резидентни дъщерни дружества в зависимост от седалището на тяхната компания-майка. Комисията добавя, че „държавите-членки следва и в рамките на ЕС/ЕИП да са в състояние да предпазят данъчната си основа от **изкуствена ерозия чрез структурирано финансиране на дълга**“. ЕИСК е на мнение, че **не бива да се обобщава**: може да съществуват случаи, когато поради належащи

нужди е необходимо, или във всеки случай е за предпочитане, финансиране чрез заем, независимо от съображенията от данъчно естество.

5.5.2 Резервите на ЕИСК изглежда намериха отзвук в решението по делото „Thin Cap“ на Съда на Европейските общности, който призна, че „мерките за предотвратяване на недостатъчната капитализация не са **недопустими сами по себе си**“. Прилагането им трябва обаче да бъде **ограничено до напълно изкуствените действия**. Този вид капитализация следователно не би трябвало да бъде изключвана: касае се просто за подобряване на ефективността на проверките, за да се избегнат злоупотребите и да се определят по-точни правила, които да гарантират прозрачността на трансакциите.

5.6 В светлината на всички направени по-горе бележки, ЕИСК заключава, че при третирането на различните проблеми в държавите-членки се появяват неясни или тълкувани по различен начин понятия, понякога рестриктивно, понякога общо. Ето защо, преди да започнат желаните от Комисията дискусии ще бъде необходимо **споразумение относно терминологията, която ще се използва, и относно обхвата на всеки термин**.

5.6.1 Същото се отнася и за **избягването на данъчното облагане**: според Съда на Европейските общности, но не и според някои данъчни власти, това **само по себе си не е престъпление**, а става такова, когато е съпроводено с „напълно изкуствено действие“, като тогава се превръща в **измама**, която може да стане обект на административно и/или наказателно преследване. Този принцип също трябва да бъде предмет на предварително споразумение, което се отнася не само за обхвата, но и за начините на тълкуване на „напълно изкуственото действие“.

## 6. Специфични бележки: прилагане на правилата за борба със злоупотребите по отношение на трети страни

6.1 Правилата относно контролираните чуждестранни дружества по принцип се прилагат и за дъщерните дружества на компании от трети страни, установени в ЕС, както и за дъщерните дружества на компании на ЕС, установени в трети страни, освен ако двустранни споразумения, каквито съществуват в много случаи, не изискват друго. От друга страна, **дискриминационното отношение** спрямо установяването на граждани или на дружества от държави-членки в трети страни и обратно е съвместимо с общностното право. Такъв би трябвало да бъде и случаят с разпоредбите за забрана или регламентиране на недостатъчната капитализация, с корпоративното данъчно облагане и в частност с конкретните правила за борба срещу данъчните измами.

6.2 Комитетът няма конкретни забележки по този аспект, но желае да подчертае необходимостта да се обърне сериозно внимание на прилагането на правилата за борба с данъчната измама спрямо **ново- или наскоро създадените дружества, произлизащи от някои трети страни, или дъщерни предприятия на дружества от ЕС в тези страни**. В света е налице тревожно разпространение на престъпността, не само на финансовата. В тази сфера освен координация между администрациите е нужно преди всичко решително и ефективно сътрудничество. Проблемът е не толкова от данъчно естество, а е свързан най-вече със сигурността. В тази област данъчните власти могат да дадат изключително ценен принос.

Брюксел, 17 септември 2008 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Управление и партньорство на национално и регионално равнище и като основа на проекти в областта на регионалната политика“ (сезиране от Европейския парламент)**

(2009/С 77/30)

На 22 април 2008 г. Европейският парламент реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Управление и партньорство на национално и регионално равнище и като основа на проекти в областта на регионалната политика“.*

На 25 май 2008 г. Бюрото на комитета възложи на специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“ да подготви работата на Комитета по този въпрос (докладчик: г-н van Iersel; съдокладчик: г-н Pásztor).

Предвид неотложното естество на работата, на 447-та си пленарна сесия на 17 и 18 септември 2008 г. (заседание от 18 септември 2008 г.) Европейският икономически и социален комитет реши да определи г-н van Iersel за главен докладчик и прие настоящото становище с 96 гласа „за“, 1 глас „против“ и 2 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства инициативата на Европейския парламент, насочена към европейското, националното и регионално управление и партньорства в регионалната политика.

1.2 Според ЕИСК доброто управление изисква „многостепенно управление“ и партньорства с представителното организирано гражданско общество на регионално равнище.

1.3 Следователно, ЕИСК изразява съгласие със Съвета и Комисията относно целесъобразността на ефективното многостепенно управление и по-доброто управление при използването на европейските фондове и осъществяването на европейските политики. Въпросът не е „дали“ това ще се извърши, а „как“. Става въпрос за съгласуване на инициативите „отдолу нагоре“ с рамковите условия „отгоре надолу“.

1.4 ЕИСК одобрява предложението на ЕП за създаване на официален Съвет на ЕС по териториално развитие. Това би подчертало значението на многостепенното управление и би направило обсъжданията и споразуменията по-обвързващи.

1.5 Според ЕИСК „многостепенното управление“ представлява по-скоро гъвкава структура от отношения между Комисията, правителствата и регионалните и местните власти, приспособявана така че да съответства на конкретни ситуации и тематични съображения, отколкото йерархична рамка на правомощията между различните равнища на управление. Доброто управление се характеризира с открити отношения и не толкова стриктно прилагане на принципа на субсидиарност.

1.6 Европа се нуждае от силни и устойчиви, уверени в собствените си сили региони и градове. Както показват редица примери, регионите и градовете често получават положителен импулс от динамиката на интернационализиращата се икономика. Те намират нови начини да се наложат успешно на картата.

1.7 Независимо от голямото и често сложно разнообразие от административни структури в държавите-членки, за в бъдеще

ЕИСК настойчиво препоръчва процедури и работни методи, които повишават отговорността и отчетността на регионите и градовете <sup>(1)</sup>.

1.8 Практическият опит показва, че децентрализираната отговорност и отчетност насърчават стратегическото ръководство и визията. Последните обикновено съставляват солидна основа както за публично-публични, така и за публични партньорства с редица участници, като социалните партньори, търговските камари, предприятия, агенции за развитие, организации, работещи в сферата на жилищното настаняване, квазиавтономни неправителствени организации на гражданското общество („quangos“), агенции по околната среда, социални организации, учебни заведения на всички равнища, архитекти и хора на изкуството.

1.9 Следователно, на представителното организирано гражданско общество на регионално равнище следва да бъде предоставена възможност за отговорно и прозрачно включване в определянето и изпълнението на регионалните програми на ЕС. Взимането под внимание на местните и регионални (неправителствени) гледни точки ще допринесе за приемането от гражданите на ценностите на Съюза.

1.10 Освен това, ЕИСК е на мнение, че добре структурирани консултации могат да доведат до успешни партньорства със заинтересовани страни от неправителствения сектор в цялостния процес на определяне, наблюдение и оценка на регионалната политика <sup>(2)</sup>.

1.11 Гъвкавото многостепенно управление и доброто управление, както и съответстващите им синергии, насочени към адаптирани към конкретната ситуация решения, могат да бъдат от най-голяма полза за постигането на крайната цел на европейската и национална регионална политика — активизирането на съществуващите сили и скрития потенциал на регионите и градовете.

<sup>(1)</sup> Според ЕИСК „регионите“ и „градовете“ не съответстват непременно на съществуващите административни единици, а представляват по-скоро динамично понятие, състоящо се от логична съвкупност от социално-икономически области, обхващащи региони-мрежи, градове и техните околности, свързани общини и метрополни области.

<sup>(2)</sup> Вж. Становище на ЕИСК „Партньорство за усвояването на структурните фондове“, ОВ С 10, 14.1.2004 г., стр. 21.

1.12 Може да бъде създадена европейска програма за обмен на служители в регионите и градовете, както и добре структурирана система за обмен на опит и разпространяване на добри практики. В тази връзка могат да окажат съдействие специализираните научноизследователски институти и университети.

## 2. Контекст

2.1 От 2001 г. управлението с основание беше изведено на преден план поради нарастващата необходимост от по-непосредствено обвързване на политиките на ЕС с тяхното спазване и изпълнение от и във държавите-членки <sup>(3)</sup>.

2.2 В същата връзка ЕИСК приветства предстоящия доклад на Европейския парламент относно националното и регионалното управление и партньорство <sup>(4)</sup>. Това е положителен сигнал, че ЕП като европейска институция проявява все по-голям интерес към начина, по който конкретно се определя регионалната политика в държавите-членки.

2.3 В по-общ план документът на ЕП показва, че динамиката на развитие, като например интернационализирането на икономиката и непрекъснатата промяна, неизбежно налага адаптиране при стриктното прилагане на принципа на субсидиарност. Необходимо е по-гъвкаво взаимодействие и синергии между различните равнища на управление, за да не се изоставя от развитието по света и да се изпълняват успешно съвместно определените европейски политики. Променените процедури във връзка с изпълнението на Лисабонската стратегия, при които Комисията, Съветът и държавите-членки имат споделени отговорности, е показателен пример за подобно взаимодействие и изпълнение.

2.4 Многостепенното управление, при което Комисията, националните администрации и правителства и регионалните и местни власти имат своето място и също споделят отговорности в обща рамка, е белег за същата динамика.

2.5 Регионалните политики и проекти се разработват в рамката на национални и регионални административни практики, които обикновено са изключително комплицирани и разнообразни. Но очевидно е в интерес на гражданите и предприятията политиките и проектите да се изпълняват правилно и последователно в цяла Европа.

2.6 Вниманието, засвидетелствано от ЕП към тази тема, както и редицата въпроси, на които трябва да бъде намерен отговор, за да се насърчи сближаването на практиките в целия ЕС с оглед постигането на оптимални резултати в регионалните политики, съответстват на съображенията, разработени в документите на Комисията и Съвета.

2.7 Редица от тези съображения и съответстващите им принципи са разработени в работния документ на службите на

<sup>(3)</sup> В Бялата книга за европейско управление, COM(2001) 428 окончателен, беше представена, наред с другото, нова визия за начина, по който би могъл и би трябвало да функционира ЕС, като се създава повече ангажираност и откритост и се откроява ясно връзката между политиките, регулирането и конкретните резултати. Тя беше изрично насочена към подобряването на връзката между Европа и нейните граждани.

<sup>(4)</sup> PE407.823v01-00 — Докладчик: Jean-Marie BEAUPUY.

Комисията „Иновации и регионална политика“ <sup>(5)</sup> при подготовката на неформалната среща на министрите на териториалното сближаване и регионалната политика на Азорските острови <sup>(6)</sup>. Те вече се прилагат и до известна степен бяха осъществени през периода 2000-2006 г. Комисията отново и отново заявява, че „конкурентоспособност не може да се постигне самостоятелно от отделни държави-членки или региони: необходимо е тясно сътрудничество между всички съответни публични власти, предприятия, граждани и социални партньорства, в партньорство с Европейската комисия и европейските институции“ <sup>(7)</sup>. Освен това успешната оценка изисква актуализиране на административния и институционалния капацитет.

2.8 Комисията твърди, че напредък може да се постигне само като се разработят системи на многостепенно управление за иновативно управление, което включва стратегическо координиране, подходящ стратегически микс за всеки регион — не съществува една единствена „чудотворна“ стратегия — в който се идентифицират мрежите, клъстерите, центровете за високи постижения, като подборът се осъществява евентуално със съдействието на регионалните агенции.

2.9 За програмния период 2007-2013 г. Комисията представи по-задълбочени цели в стратегическите насоки на Общността относно сближаването, като постави ударение върху конкурентоспособността, растежа и човешките ресурси. Тя разработи европейска териториална цел, съсредоточена върху „презграничното сътрудничество чрез съвместни местни и регионални цели и инициативи, транснационално сътрудничество, насочено към териториалното развитие и междурегионалното сътрудничество и обмен на опит“ <sup>(8)</sup>.

2.10 Министрите на териториалното сближаване и регионалната политика определени програма за регионите и градовете в Лайпцигската харта и Териториалната програма <sup>(9)</sup>. На неформалната среща на министрите, проведена на Азорските острови, беше направена следващата стъпка при определянето на начина, по който трябва да се осъществява Програмата за регионите и градовете. В първата програма за действие <sup>(10)</sup> министрите настоятелно подчертаха убеждението си, че многостепенното управление е основен инструмент за балансирано устройство на територията на ЕС и предложиха да се срещнат с група заинтересовани страни и местни и регионални власти, за да обсъдят изпълнението на приоритетите на Териториалната програма.

2.11 По-нататък в тази програма министрите подчертаха, че целите на Териториалната програма могат да бъдат постигнати най-добре в съответствие с институционалните уредби във всяка държава-членка, посредством силна ангажираност на националните, регионалните и местните власти и заинтересовани страни и диалог с Европейската комисия и другите европейски институции <sup>(11)</sup>. Тук отново се забелязва акцентът върху необходимостта от дискусия, взаимна подкрепа и действия по цялата верига на управление от заинтересованите лица на местно равнище в цяла Европа до Комисията и обратното.

<sup>(5)</sup> SEC(2007) 1547 от 14.11.2007 г.

<sup>(6)</sup> Среща, проведена на 23 и 24 ноември 2007 г., по време на португалското председателство.

<sup>(7)</sup> Вж. пак там, стр. 6. Вж. също стр. 18: решаващи фактори за успеха на един регион.

<sup>(8)</sup> Вж. пак там, стр. 17.

<sup>(9)</sup> „Лайпцигска харта за устойчиви европейски градове“ и „Териториална програма на Европейския съюз, към по-конкурентоспособна и устойчива Европа на различните региони“, неформална среща на министрите на градоустройството на 24 и 25 май 2007 г.

<sup>(10)</sup> „Първа програма за действие за изпълнението на Териториалната програма на Европейския съюз“, 23 ноември 2007 г.

<sup>(11)</sup> Вж. пак там, стр. 8.

2.12 В петте насоки за действие министрите подчертаха необходимостта от укрепване на многостепенното териториално управление, новите форми на партньорство и териториално управление, както и необходимостта от придаване на териториално/градоустройствено измерение на секторните политики.

2.13 Независимо от това може да се изрази съжаление от факта, макар това да е обичайният случай, че конкретното осъществяване на Програмата за действие, най-малкото по дефиниция, остава почти изключително отговорност на държавите-членки и че регионалните и местните власти и останалите заинтересовани страни рядко се споменават като необходими участници в процеса. Все още преобладава традиционното понятие за „субсидиарност“.

### 3. Специфични бележки

3.1 Съществуват пречки пред прозрачността, последователността и ефективността при планирането и осъществяването на регионалната политика. Те се дължат отчасти на организацията и методите на работа на и между генералните дирекции и европейските фондове на равнище ЕС. До голяма степен обаче те са следствие и на недостатъци и пропуски при функционирането на многостепенното управление и изпълнението на политиките и програмите.

3.2 В проектодоклада на Европейския парламент основателно се отбелязва, че бяха предприети редица положителни инициативи за подобряване на управлението на равнище ЕС, като URBAN I и II, LEADER и Urbact.

3.3 Според ЕИСК някои от инициативите, обаче, са твърде неясни, като например Териториалната програма. Освен това на практика няма данни, които да посочват до каква степен многостепенното управление може да се разглежда като фактор за успеха на горепосочените програми.

3.4 Въпреки че многостепенното управление се приема все по-широко като практика в целия Европейски съюз, все още липсват прозрачни и последователни методи на работа и комуникация. Това се дължи до голяма степен на факта, че ЕС не функционира като единна държава.

3.5 Освен това начинът, по който националните правителства и заинтересованите страни, като например децентрализираните власти, възприемат мястото на ЕС в понятието „многостепенно управление“, понякога съществено се различава, в зависимост от националните интереси и културните традиции.

3.6 Трето съображение относно възможни проблеми, свързани с многостепенното управление, произтича от широкото многообразие на административни и политически концепции, които съществуват в самите държави-членки и които са дълбоко вкоренени и обикновено не се поддават на промяна.

3.7 Тези съображения показват, че универсален подход на равнище ЕС в регионалното планиране и програмиране е почти невъзможен. Националните, а често и регионалните структури, подходи и нагласи остават решаващи. Все пак, някои конкретни обстоятелства, като настоящите финансови и социалноикономически събития в международен план, налагат преразглеждане

на процедурите, за да могат регионите да станат по-устойчиви и подготвени за промяна.

3.8 Регионалната политика на ЕС следва да бъде едновременно процес „отдолу нагоре“ и „отгоре надолу“. „Отдолу нагоре“, тъй като регионите следва да определят и подобряват социалноикономическите и екологичните си условия, както и конкурентоспособността си, тъй като европейската (и националната) регионална политика трябва непременно да бъде осъществявана на място. „Отгоре надолу“, тъй като финансовите ресурси и рамковите условия се задават и определят на равнище ЕС и на национално равнище. Този процес никога не е еднопосочен.

3.9 Инициативите, предприети на равнище ЕС, и добрите намерения на държавите-членки за насърчаване на по-ефективни и конвергентни административни подходи в цяла Европа трябва да бъдат оценени положително. Доброто управление в регионалната политика обаче изисква преди всичко адаптиране на негъвкавите форми на многостепенно управление, което всъщност означава промени в стила и манталитета на управление.

3.10 Посочените в точка 2 документи показват, че Съветът до голяма степен споделя това мнение. Това несъмнено е голяма стъпка напред. Но често пътят между думите и практическото изпълнение е дълъг.

3.11 Ефективното изпълнение е по-лесно в страни и региони, в които съществуват традиции в децентрализацията, отколкото в централизираните в административно отношение системи. В някои държави-членки, в които не съществува усъвършенствана регионална политика и където регионалните власти не са напълно изградени, възникват допълнителни усложнения.

3.12 ЕИСК подчертава нуждата от по-добри и по-точни европейски статистически данни като основно изискване за ефективна регионална политика.

3.13 ЕИСК подкрепя всички усилия за подобряване на европейското управление. Това трябва да доведе до по-добра и по-прозрачна връзка между политики и резултати. За резултатите е задължително участието на заинтересованите среди на местно и регионално равнище и на частния и публичния сектор. Те трябва да се включат по по-осезаем начин. Обикновено това включване води до споделена ангажираност и отговорност. Според ЕИСК това е от решаващо значение.

### 4. „Многостепенно управление“: взаимодействие между Комисията, правителствата и регионите

4.1 На ниво Комисия представянето на различните фондове на Общността, свързани с регионалната политика, би трябвало да бъде по-съгласувано. Цялостната картина на принципите, целите и ориентацията на политиките на Общността в тази област изглеждат доста объркващи за неспециалистите.

4.2 Съществува необходимост от съвместно съгласуван подход между генералните дирекции на Комисията. В това отношение Междуведомствената група по градоустройствени въпроси <sup>(12)</sup> може да бъде много полезна.

<sup>(12)</sup> Междуведомствената група по градоустройствени въпроси е създадена през 2007 г. Представени са всички генерални дирекции, занимаващи се със специфични въпроси от интерес за градовете.



4.3 По-последователно представяне и по-голямо популяризиране на общ подход на равнище ЕС също може да послужи за пример на правителствата и министерствата с цел да приложат интегриран подход към регионите и градовете, когато такъв подход обикновено липсва на национално равнище. Във всеки случай ще бъде от полза да се заличи до известна степен разделението между равнището на ЕС и регионите и градовете.

4.4 Гъвкавото прилагане на многостепенното управление и на съответстващите синергии може да се окаже добър стимул за приспособяване на административните практики в държавите-членки. Тъй като крайната цел на регионалната политика е да активизира в максимална степен (скрития) потенциал на регионите и градовете, правителствените структури трябва да бъдат организирани съответно по прозрачен и последователен начин.

4.5 Фондовете на ЕС в тясно сътрудничество с националните програми трябва да предлагат насърчителни стимули за поощряване на този потенциал.

4.6 Европейската комисия има важна роля за свързването на градовете и регионите с Европа и за насърчаване на уверени в собствените си сили, гъвкави и устойчиви региони и градове: като обясни, и на децентрализирано равнище, значението на Лисабонската програма (което досега не е било добре разбрано); като повишава информираността относно бъдещата роля на градовете и метрополните области; и като разпространява успешни подходи в цяла Европа<sup>(13)</sup>. В това отношение подкрепа може да окажат специализирани изследователски институти или университети.

4.7 Според ЕИСК това със сигурност не означава нови бюрократични процедури, а по-скоро по-малко бюрокрация и административни процедури и целенасочена и последователна децентрализация.

4.8 Според ЕИСК децентрализацията е твърде обещаваща, тъй като засилва отговорността на регионалните и местните власти и насърчава отчетността.

4.9 Отговорността и отчетността са от първостепенно значение. Те съставляват основата на главните изисквания на всяко регионално развитие, които са стратегическото ръководство, визията и последователността. В тази връзка съществуват великолепни примери в Европа<sup>(14)</sup>.

4.10 ЕС и националните правителства би трябвало да отчетат механизмите и работните практики в успешните региони и градове, включително и метрополните области. Последните не са миниатюрни „държави“. Те се различават от тях; управлението им се различава коренно от управлението на равнище държава.

<sup>(13)</sup> Комисията е разработила експертиза за 26 региона във Франция под формата на бенчмаркинг.

<sup>(14)</sup> Един такъв чудесен пример е Билбао, където 20 години стратегическо ръководство, визия и последователност доведоха до модерен, ориентиран към бъдещето метрополис, в регион, който беше в упадък и твърде тежко състояние в началото на 1980-те години. Това ръководство в Билбао получи финансова подкрепа от централното правителство, от правителството на баските и от областта — пример за ефикасно партньорство с организираното гражданско общество и с частния сектор.

4.11 Техният подход често се ръководи от конкретни цели, които са двигатели на цялостното развитие<sup>(15)</sup>; техният облик в повечето случаи се определя от подобряването на условията за (чужди) инвестиции, клъстери и човешки ресурси. Същевременно устойчивото развитие представлява понастоящем важен приоритет на програмата, както и социалното включване, качеството на труда и условията на живот.

4.12 Може да бъде създадена европейска програма за обмен за служители в регионите и градовете. Взаимното познаване на подхода и стратегиите на съседите „през граница“, например по отношение на устройството на територията, развиването на икономическата привлекателност и социалните жилища ще бъде от голяма полза.

4.13 ЕИСК предлага да се създадат програми за побратимяване между регионите и градовете в Европа, каквито вече съществуват в редица други области на политики, за да се запознаят регионите в тези страни с децентрализирани програми и процедури.

4.14 Такъв добре структуриран обмен в Европа може да допринесе за промяна на менталитета и нагласите за насърчаване на изразителния облик и силата на регионите и градовете. Както показват редица примери, регионите и метрополните области често получават положителен импулс от динамиката на интернационализиращата се икономика. Те намират нови начини да се наложат успешно на картата.

4.15 Този процес на повишаване на осведомеността може да бъде подкрепен от програми на Общността, посредством проекти, съфинансирани от фондовете, или чрез целенасочена комуникация и консултации от служители на Комисията. Те могат да бъдат подпомагани от специализирани консултативни органи, действащи отвъд националните граници. От голяма полза за структурирането на този процес, който вече е в ход, би била и подкрепата на ЕП.

4.16 ЕИСК одобрява предложението на Европейския парламент за създаване на официален Съвет на ЕС по териториално развитие. Това би подчертало значението на многостепенното управление; би представлявало добра платформа за разработване на идеи за цялостен подход към регионите и градовете; би направило обсъжданията и споразуменията в Съвета по-обвързващи.

4.17 Въз основа на Първата програма за действие (2007 г.)<sup>(16)</sup>, би могло да се даде началото на европейска дискусия относно модернизирването на административните системи и практики по отношение на връзката „държава-региони/градове“. Нейните цели би трябвало да включват: намаляване на бюрократичните процедури, изграждане на доверие, насърчаване на силни и устойчиви региони и градове, подобряване на прозрачността, скъсяване на разстоянието между децентрализираните равнища и нивото на ЕС.

<sup>(15)</sup> Сред тях интересни примери представляват свързването на високоскоростните линии в Лил, олимпийските игри и 500-та годишнина от откриването на Америка от Колумб в Барселона и новият, ориентиран към бъдещето градски център на Бирмингам. И в трите случая тези движещи цели представляваха отправна точка за ново развитие.

<sup>(16)</sup> Вж. „Първа програма за действие“, стр. 5: „Необходими са нови форми на териториално управление за насърчаването на по-добър интегриран подход и гъвкаво сътрудничество между различните териториални равнища“.

4.18 Тези предложения следва да се разглеждат като част от по-доброто управление на отношенията между публичните власти на всички равнища. Те не трябва или вече не трябва да се разглеждат в рамките на йерархична система от правомощия между различните равнища на управление. Напротив, според ЕИСК многостепенното управление представлява по-скоро гъвкав модел на отношения между Комисията, националните правителства и регионалните и местните власти, приспособяван така че да съответства на конкретни ситуации и тематични съображения.

## 5. Доброто управление предполага партньорства с организираното гражданско общество

5.1 Според ЕИСК съвременното местно и регионално управление предполага активно включване на различните части на местните и регионални общности. Те могат да допринесат с компетенции и възгледи, които отговарят на специфични нужди. Това се признава по директен или индиректен начин и в редица съображения на Съвета <sup>(17)</sup>.

5.2 Основната референтна разпоредба относно „партньорството“ е член 11 от Регламента за определяне на общи разпоредби за европейските структурни фондове, който призовава за партньорство, тоест за включване на социално-икономическите заинтересовани лица и организираното гражданско общество <sup>(18)</sup>.

5.3 Според ЕИСК, доброто управление в регионалната политика включва отговорно и прозрачно участие на представителното и законно гражданско общество, съставено от ясно определени заинтересовани лица на регионално равнище. Консултациите и включването трябва да се състоят при определянето, програмирането и оценката на регионалните проекти. Това сътрудничество трябва да се осъществява също така в случай на интеррегионални и трансгранични проекти, и по-специално в рамките на Европейската група за териториално сътрудничество <sup>(19)</sup>.

5.4 Гледната точка на ЕИСК като цяло е, че децентрализацията е благоприятна за насърчаване на отговорността и

отчетността на месните и регионални власти, което от своя страна ще стимулира неправителствените заинтересовани страни като социалните партньори, търговските камари, предприятия, агенции за развитие, организации, работещи в сферата на жилищното настаняване, квазиавтономни неправителствени организации на гражданското общество („quangos“), агенции по околната среда, социални организации, учебни заведения на всички равнища, здравеопазване, архитекти и хора на изкуството.

5.5 Въпреки изразените от Съвета намерения и продължаващия диалог между Европейската комисия, държавите-членки и регионите за насърчаване на такива партньорства, те се прилагат само в ограничени случаи <sup>(20)</sup>. В повечето случаи те просто не съществуват. Добрите примери следва да се разпространяват.

5.6 От своя страна, представителното гражданско общество също следва да бъде достатъчно добре организирано на регионално равнище и да разполага с подходящите компетенции. Изпълнението на тези условия не е лесно в случаите, в които гражданското общество е слабо развито и когато отразява много различни и понякога противоположни интереси.

5.7 Комисията следва да има възможността да действа като катализатор и да насърчава процеса на учене в областта на децентрализираното управление.

5.8 Освен това осведомеността и визията за необходимостта от промяна и приспособяването в регионите и градовете може също така да насърчи повече и по-добри партньорства. Опитът показва, че една съгласувана визия на публичните власти създава възможности за засилване на сътрудничеството с други заинтересовани страни. В тази връзка член 11 от Регламента за определяне на общи разпоредби за европейските структурни фондове относно партньорството трябва да бъде взет предвид.

5.9 Съществуват много възможности. По-добро управление на децентрализирано равнище ще направи обществата като цяло по-гъвкави и по-подготвени за бъдещето.

5.10 Като се има предвид факта, че Европейската комисия смята да публикува по-късно тази година документ, посветен на темата за партньорството в рамките на политиката на сближаване на ЕС, ЕИСК предлага тази тема да се разгледа по-подробно в отделно становище.

Брюксел, 18 септември 2008 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(17)</sup> Вж. точка 2.

<sup>(18)</sup> Регламент (ЕО) № 1083/2006, юли 2006, който ще се прилага за всички програми на ЕС в рамките на политиката на сближаването за периода 2007-2013 г. Не е нужно да се споменава, че партньорствата на национално ниво, независимо от тяхната важност, не могат да заменят партньорствата с регионалното гражданско общество.

<sup>(19)</sup> Регламент (ЕО) № 1082/2006, юли 2006. Този регламент относно трансграничните операции се ограничава до административните практики.

<sup>(20)</sup> На няколко пъти ЕИСК призова за партньорство в прилагането на регионалната политика, напр. „Партньорство за усвояването на структурните фондове“, ОВ С 10, 14.1.2004 г., стр. 21 и „Ролята на гражданското общество за прилагане на европейската политиката на сближаване и европейската политиката в областта на регионалното развитие“, ОВ С 309, 16.12.2006 г., стр. 126. Регионалните партньорства следва да бъдат гарантирани и в други области, като Програмата за конкурентоспособност и иновации и Седмата рамкова програма, вж. Становище на ЕИСК относно „Управление на индустриалните промени: ролята на социалните партньори и приносът на Програмата за конкурентоспособност и иновации“, ОВ С 318, 23.12.2006 г., стр. 12.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Освобождане от данъчно облагане при окончателно въвеждане на имуществото на физически лица от една от държавите-членки (кодифициране)“**

COM(2008) 376 окончателен — 2008/0120 (COD)

(2009/C 77/31)

На 18 юни Съветът на Европейския съюз реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Освобождане от данъчно облагане при окончателно въвеждане на имуществото на физически лица от една от държавите-членки (кодифициране)“.

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително и не изисква никакъв коментар от негова страна, на 447-та си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 септември 2008 г. (заседание от 17 септември 2008 г.), Комитетът взе решение с единодушие „да приеме положително становище по предложения текст“.

Брюксел, 17 септември 2008 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Стратегията ЕС-Африка“**

(2009/C 77/32)

С писмо от 11 юли 2007 г. комисар Louis Michel, отговарящ за развитието и хуманитарната помощ, поиска от Европейския икономически и социален комитет да изготви проучвателно становище относно

„Стратегията ЕС-Африка“.

Специализирана секция „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 17 юли 2008 г. (докладчик: г-н DANTIN).

На 477-та си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 септември 2008 г. (заседание от 18 септември 2008 г.), Европейският икономически и социален съвет прие настоящото становище с 89 гласа „за“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 В контекста на глобализацията през новия век **отношенията между Европа и Африка, извличайки поуки от миналото, трябва да бъдат развити в значителна степен**, като бъдат ориентирани към равностойно по отношение на правата и задълженията партньорство. След години на сътрудничество и помощ за развитието крайната бедност в Африка нараства и се задълбочава: плодовете от зле насочения растеж, характеризираш се със създаването на малко на брой работни места, се разпределят неравномерно, като по този начин се задълбочава неравенството; повече от 55 % от населението на юг от Сахара живее с по-малко от 1 долар на ден; близо 70 % от общия брой на работните места са в неформалния сектор, където работещите изкарват обикновено колкото да преживява и от тях над 57 % са в селското стопанство. Това обрисова картина, която се откроява с драстична липса на възможности за достоен и продуктивен труд.

1.2 Залогът е свързан най-вече с развитието и стабилността на африканския континент, но също така и със сигурността на Европа и възможността ѝ да постигне стабилен устойчив растеж.

1.3 Провежданите досега от Европейския съюз **политики за развитие** в съответствие с различни споразумения (Ломе, Яунде, Котону), както и заделените за целта финансови средства **не доведоха до желаните резултати**, особено по отношение на създаването на възможности за достоен труд. С оглед на гореизложеното е ясно, че **нещата не могат да останат същите** и положението трябва да се промени, ето защо Комитетът приветства успешната среща на върха ЕС/Африка, проведена в Лисабон на 8 и 9 декември 2007 г.

1.3.1 Той одобрява най-вече многостранния подход при отчитане на проблемите, свързани със заетостта.

1.4 В действителност ЕИСК счита, че развитието на възможностите за достоен труд е в основата на намаляването на неравенството и бедността, насърчаването на социалната интеграция, изграждането на достоен живот, които са необходими за ликвидиране на проявите на екстремизъм и конфликтите, т.е. за стабилността, от която се нуждаят държавите.

1.5 **Комитетът счита, че за създаването на достойни работни места е необходимо да се предприемат мерки, насочени основно към тази цел, като се наблегне на аспектите, посочени в следващите параграфи, които, въпреки че са различни по своята същност, са обвързани в силна синергия, засилваща реципрочно тяхното действие и съвкупността от които представлява политика.**

1.5.1 Растеж, който почива предимно на експлоатирането на природните ресурси, не създава много работни места. **Усилията трябва да бъдат пренасочени към първичната обработка или производството на готови продукти.** Инвестициите трябва да бъдат подчинени на тази цел, като бъдат насочвани към сектори с голяма добавена стойност.

1.5.2 **Частният сектор е от първостепенно значение, а чрез него и МСП.** ЕС трябва да превърне развитието на МСП в един от основните стълбове на своята политика за сътрудничество.

1.5.3 Сегашното поскъпване на суровините е допълнителна предпоставка, която трябва да доведе до **превръщането на селскостопанския сектор в стратегически приоритет за развитието.** Заемайки значителен дял от територията и ангажирайки голяма част от селското население, той трябва да допринесе за самостоятелното задоволяване на потребностите от храни, за развитието на преработвателната промишленост и по този начин да се спре миграцията от селата към градовете.

**Селскостопанската политика следва да се планира в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план, като приоритетно трябва бъде осигурен бюджет за нейното осъществяване.** Тази политика трябва да се изготви в сътрудничество със земеделските организации.

1.5.4 **Развитието на човешките ресурси** неизменно присъства във всички стратегии за развитие. Ето защо следва да се анализират потребностите от работни места, пазарът на труда, да се направят прогнози, да се **предвидят основните предизвикателства, свързани със съответствията между квалификация и заетост.**

1.5.5 **Регионалната и подрегионалната икономическа интеграция** отбеляза значителен напредък, но търговският потенциал все още не е използван напълно. По-конкретно, трябва да се координират мерките, предприети за хармонизиране на митническите процедури, да се развият инфраструктурите и да се гарантира свободното движение на гражданите и др. От тази гледна точка Комитетът изразява съжаление, че досега не са договорени **регионални преговори** по споразуменията за икономическо партньорство, една от целите на които е регионалната интеграция.

1.5.6 **Социалният диалог** трябва да съпътства и допринася за всяка политика за развитие, в частност чрез договарянето на колективните трудови договори. **Ето защо следва да бъдат създадени или развити силни и независими организации на работодатели и работници.**

1.5.7 **Участието на неправителствените структури е неотделимо от създаването на възможности за достоен труд** и трябва да бъде поставено в центъра на общата стратегия ЕС/Африка. В това им качество те трябва да бъдат привлечени да участват в изготвянето и изпълнението на индикативните национални и регионални програми.

1.5.8 **„Доброто управление“** е предпоставка за доверието на инвеститорите и от тази гледна точка е изключително важно за създаването на работни места. То трябва да бъде разгледано в своята цялост, особено по отношение на зачитането на правата на човека и на наемните работници, сред които синдикалните свободи, стандартите за труд и **корупцията.** По последния въпрос Европейският съюз и държавите-членки **трябва да предявят изисквания за обвързване на финансовата помощ, която предоставят, с възможността да проследяват нейното използване.**

## 2. Въведение

2.1 С писмо от 11 юли 2007 г. комисар Louis Michel, отговарящ за развитието и хуманитарната помощ, поиска от Европейския икономически и социален комитет да изготви проучвателно становище „относно различните въпроси, породени от съобщението „От Кайро до Лисабон — Партньорството ЕС/Африка“, и по-специално за това **как да се преодолее липсата на възможности за трудова заетост в Африка.**“

2.2 ЕИСК приветства това искане, което, вписвайки се в рамката на политиките за развитие, провеждани в Африка от десетилетия, поставя въпроси за бъдещето, очертаващо се по-специално в резултат на решенията на срещата на върха ЕС/Африка, които се съдържат в декларацията „Стратегическото партньорство“, придружена от „Първи план за действие“ (2008-2010 г.) за нейното изпълнение.

2.3 Сезирайки Комитета по **темата за заетостта**, Комисията показва, че е избрала да превърне тази тема в основна цел на своята политика за развитие, изтъквайки същевременно, че икономическите и социалните участници имат своята роля в **премахването на бедността чрез създаване на възможности за достоен труд.** ЕИСК приветства този подход.

След кратък преглед на миналите политики и резултатите от тях с оглед на днешното положение в Африка, както и на бъдещите политики, настоящото становище ще се постарее да изведе основните мерки, които според Комитета трябва да се предприемат, за да се насърчи създаването на възможности за достоен труд. Това проучване ще се извърши в светлината на насоките и на плана за действие, приети на срещата на върха ЕС/Африка, състояла се на 8 и 9 декември 2007 г. в Лисабон. За тази цел то ще се позовава по-специално на предходната работа на ЕИСК по въпросите, свързани с развитието на Африка <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> CESE 1205/2004 „Ролята на женските организации като недржавни фактори в приложното поле на Споразумението от Котону“ (докладчик: г-жа FLORIO, септември 2004 г.).

CESE 1497/2005 „Как да включим социалните аспекти в споразуменията за икономически партньорства“ (докладчици: г-н PEZZINI и г-н DANTIN, декември 2005 г.).

CESE 753/2006 „Необходим приоритет за Африка: гледната точка на европейското гражданско общество“ (докладчик: г-н BEDOSSA, май 2006 г.).

CESE 673/2007 „Миграция и развитие: възможности и предизвикателства“ (докладчик: г-н SHARMA, декември 2007 г.).

Доклади на Комитета за мониторинг АКТЬ/ЕС: „Човешките ресурси за развитието“ (докладчици: г-жа KING и г-н AKOUETE, май 2007 г.).

### 3. Общи бележки

3.1 Африканският континент е разнолик. Той се състои от държави, които често се различават по отношение на своята история, култура, етнос, собствени богатства (полезни изкопаеми, нефт, диаманти и др.), климат, или дори и по отношение на демокрацията, доброто управление и зачитането на правата на човека... Това обуславя различията в икономически и социален план. Ето защо е трудно континентът да бъде възприеман и разглеждан по един глобален и монолитен начин. Въпреки това налице са някои общи черти и преди всичко отношенията с Европа, както минали, така и бъдещи, а също и плод на обща история, която ще доведе до общо бъдеще, вписващо се в споделената за всички страни динамика на промените.

3.2 Всъщност, в глобализирания контекст на новото столетие, отношенията между Европа и Африка, извличайки поуки от миналото, **трябва да претърпят съществена еволюция**. Те трябва да се основават на осъзнаване на необходимостта от изграждане на взаимно бъдеще, което трябва да се гради по-скоро на базата на общи залози и рискове, върху логиката на взаимните интереси, отколкото върху една обща на моменти история, на съчувствие или привързаност, с риск някои от партньорите от двата континента да бъдат изправени пред противоречиви позиции.

3.3 Залогът е голям. На петнайсет километра от Европа, африканският континент съсредоточава на своята територия всички „големи рискове“ на съвременния свят: неконтролирана миграция, избухване на епидемии, климатични и екологични катастрофи, терористична заплаха ... Но тъкмо този континент, от друга страна, има най-голям потенциал като природни ресурси или предвидим търсене по отношение на потреблението и инвестициите.

3.4 Разбира се, Европейският съюз все още е първият икономически партньор на африканския континент и негов пръв донор. Но този исторически монопол вече е нарушен от настъпването на „нововъзникващите икономики“, на първо място Китай, но също така Индия, големите латиноамерикански държави и монархиите от Персийския залив, дори Иран, както и от завръщането на САЩ, загрижени едновременно да обезпечат своите енергийни доставки, да се противопоставят на терористичната заплаха, да разпространяват християнските ценности и демокрация върху нови територии и да спрат безпокоящото ги китайско „нашествие“ (2).

3.5 Ясно е обаче, че занаят с сигурността на европейския континент, както и способността му да запази стабилен устойчив ръст на развитие, ще зависят тясно и непосредствено от развитието и стабилизацията на африканския континент. В средносрочен и дългосрочен план Европа не би могла да остане остров на благосъстоянието на петнайсет километра от един континент, доминиран от нищетата. На карта е поставено устойчивото развитие на Европейския съюз, който трябва да осъзнае, че Африка е вече „негова граница“.

3.6 „Стратегията на Европа спрямо Африка дълго време се характеризираше с асиметричните отношения **донор-бенефициер**, съчетани с престолено чиста идеологическа съвест,

както и с едностранно разбиране за нашите интереси. Това архаично, нереалистично разбиране беше крайно вредно. Тази страница трябва да бъде обърната в интерес на едно ново разбиране за партньорство, между равни по права и задължения партньори, прилагащи логиката на споделения интерес, която се основава на параметри като устойчиво развитие, добро икономическо, данъчно и социално управление, трансфер на технологии ...“ (3).

3.6.1 С оглед на днешното икономическо и социално положение в Африка тази стратегия, основаваща се на асиметрични отношения „донор-бенефициер“ или „заемодател-бенефициер“ и конкретизирана по-специално в съдържанието на различните споразумения, уреждали или все още уреждащи отношенията между ЕС и Африка, е един „провал“ (4). **Следователно условията трябва да се променят.**

Тя постави африканските страни в положение на зависимост, преди всичко финансова, принуждавайки ги да заложат на карта динамизма, който е необходим за успешното навлизане в световната икономика.

3.6.1.1 В действителност след десетилетия на помощ за развитието, предоставяна от Европейския съюз, от редица държави-членки (често бивши колонизатори), от международни институции като Световната банка, крайната бедност на Африка се засилва и задълбочава.

3.6.1.2 Докато бързо развиващите се страни или региони, като Китай, Индия, Югоизточна Азия, Бразилия, се превръщат в икономически сили и се включват в международната търговия, Африка, с няколко редки изключения, не може да се измъкне от дъното.

3.6.1.3 Защо страна като Южна Корея, която само до преди няколко години живееше „за ориза и от ориза“, се превърна в един от световните лидери в областта на електрониката и корабостроенето, на информационните услуги, на автомобилостроенето и пр., а Африка не успя да направи това?

3.6.1.4 Европа продължава да заема първо място по внос на африкански продукти. При все това, въпреки почти 25 години благоприятни мита, обемът на износа на африканските страни към ЕС спадна с над 50 %, намалявайки от 8 % през 1975 г. до 2,8 % от обема на световната търговия през 2000 г. Преференцията по отношение на митническите такси се оказва недостатъчна. Неконкурентоспособността на африканските продукти попречи на възможностите за износ от Африка за Европа.

3.6.1.5 Плодовете на растежа, дължащи се главно на експлоатацията на природните ресурси, се разпределят неравномерно и задълбочават неравенството, като бедните са все така бедни, дори още по-бедни, а богатите още по-богати. Всичко това е много далеч от доброто икономическо управление и създава морални проблеми. Много африканци осъждат това положение:

— „(Трябва) да се върнат средствата, незаконно придобити в държавите на произход и вложени в чужди банки“ (5).

(2) Европейски съюз/Африка: „Стратегическо партньорство“, Nathalie Delapalme, Elise Colette. Бележки на фондация Robert SCHUMANN, декември 2007 г.

(3) Слово на комисар Louis Michel по време на конференцията „ЕС-Китай-Африка“, организирана от Европейската комисия, Брюксел, 28 юни 2007 г.

(4) Отговор на комисар Michel на въпрос, зададен на Съвместната парламентарна асамблея в Кигали от 18 до 22 ноември 2007 г.

(5) Извънредна среща на върха на Африканския съюз относно заетостта и борбата срещу бедността, проведена се от 3 до 9 септември 2004 г. в Уагадугу. Заключителна декларация (член 16).

— „Ние боледуваме от лошо управление, някои страни са бедни отколкото преди добива на нефт, на диаманти ... Някои страни имат ръководители, чиито лични авоари са по-големи от държавния дълг на страната! Злото не идва отвън, а от самите нас.“<sup>(6)</sup>.

#### 4. От Кайро до Лисабон: новата стратегия Африка-Европейски съюз

4.1 Водените досега политики и заделените за тях финансови средства невинаги постигаха желаните резултати, по-специално по отношение на създаването на достойни възможности за труд. При тази констатация нещата не могат да останат същите и Комитетът приветства успеха на срещата на върха в Лисабон на 8 и 9 декември 2007 г. Той приветства политическата воля, която позволи да бъдат разширени, а дори и преосмислени и пренасочени сътрудничествата и оттам — търговските и политическите отношения между двата континента.

4.2 Всъщност седем години след срещата на върха в Кайро, тази в Лисабон постави основите на ново стратегическо партньорство на „равни с равни“ между Африка и Европейския съюз, основано на общи ценности, принципи и интереси, за да посрещнем заедно глобалните предизвикателства на международната сцена: мир и сигурност, управление и човешки права, миграция, енергетика и изменение на климата, търговия, инфраструктури и развитие.

4.3 Оригиналното и новото в тази стратегия, освен нейното съдържание, е включването, наред с декларацията, на оперативен етап от осем плана за приоритетно действие (вж. ПРИЛОЖЕНИЕ I от становището), нещо като пътна карта или работен план, с цел конкретизиране на изпълнението на стратегически избори и приоритети, определени от двата континента. Напредъкът в реализирането на тези осем плана, които, както и споразумението от Котону, са изключително амбициозни, ще бъде оценен по време на следващата среща на върха през 2012 г.

4.4 Комитетът смята за положително, че, освен несъмнено важните принципи декларации, беше създадена и цяла работна рамка, която им предаде оперативна и конкретна форма, което ще позволи по-специално да бъде направена оценка на тяхното изпълнение след 2010 г.

4.5 ЕИСК подчертава, че всяко от осемте партньорства, претворени в план за действие, може да допринесе за създаването на възможности за достоен труд, след като бъде направен този политически избор, и при условие че са съпроводени с конкретна политика за заетостта (вж. глава 7).

4.6 При все това, като оставим настрана постигнатото, проявената на тази среща добра воля от двете страни не успя да скрие определени трудности и подводни камъни, посочени от някои африкански ръководители. Те намекуват, че една нова стратегия, колкото и новаторска да е по отношение на създаването на балансирано партньорство, не би могла да доведе до бързо подобряване на отношенията, които и до днес се оценяват като неравнопоставени:

— критикува се остро бюрокрацията в ЕС, докато „с Китай е толкова лесно да получим веднага необходимите трактори ...“

— отправят се искания към ЕС или да изплати обезщетение на Африка за колонизацията и ограбването на нейните богатства или да приеме имигрантите й ...

— изказват се съмнения относно възможността споразуменията за икономическо партньорство (СИП) да бъдат сключени в истински дух на партньорство ...

— осъждат се твърде големите разногласия относно кризата в Зимбабве.

Явно предстои да бъде изминат дълъг и труден път, докато двете страни успеят да постигнат целите си в дух на възстановено доверие помежду им.

4.6.1 От тази гледна точка ЕИСК счита, че в рамките на едно балансирано партньорство, зависи **преди всичко** от самите африкански правителства **да поемат отговорността за доброто управление, за борбата срещу корупцията** и за насочването на местните или чуждите инвестиции с цел намаляване на бедността в техните страни. Това поемане на отговорност укрепва суверенитета им и е неизбежен етап към обновено партньорство. Ето защо ефективният принцип на принадлежност към това балансирано партньорство между Европейския съюз и Африка е много важен и е от голямо значение за създаването на възможности за достоен труд.

4.7 ЕИСК отбелязва със задоволство мястото, отредено на гражданското общество не само на институционално равнище (отношенията между ЕИСК на ЕС и Икономическия и социален съвет (ИКОСОС) на Африканския съюз)<sup>(7)</sup>, но и в съвкупността от недържавни институции, представляваща организираното гражданско общество<sup>(8)</sup>. От тази гледна точка, за да може демонстрираната воля да добие форма и конкретен израз, е необходимо да се вземат предвид, макар и с риск от неуспех, трудностите, появили се при прилагането на Споразумението от Котону по отношение на тези въпроси.

В общи линии Комитетът одобрява насоката към напредък, дадена на стратегията ЕС-Африка за целия континент.

#### 5. Възможностите за достоен труд — неотменима цел на една ефективна стратегия ЕС-Африка

5.1 Член 55 от стратегията ЕС-Африка постановява: „Въпросите за заетостта, и по-специално за социалната защита, недостатъчните възможности за заетост и насърчаването на достойния труд в Африка ще бъдат решавани съвместно, като трябва да се даде приоритет на създаването на полезни работни места в официалната икономика, на подобряването на лошите условия на живот и труд в съответствие с програмата за достоен труд на ООН и интегрирането на неформалната във формалната икономика ...“.

5.2 Комитетът приветства официалното включване на въпроса за достойния труд в стратегията ЕС-Африка, тъй като смята, че развитието на достойния труд е в основата, както в количествено, така и в качествено отношение, на намаляването на неравенството и на бедността и на социалното приобщаване, необходими за премахване на крайностите и конфликтите и следователно за стабилността, от която се нуждаят държавите.

<sup>(6)</sup> Изказване на председателя на ИСК на една франкофонска държава от Западна Африка на Общото събрание на UCESA (Съюз на ИСК в Африка), 3 и 14 ноември 2007 г. в Уагадугу.

<sup>(7)</sup> Вж. членове 104 и 105 от декларацията.

<sup>(8)</sup> Вж. членове от 106 до 110 от декларацията.

## 6. Състоянието на трудовата заетост в Африка

Делът на икономически активното население е висок (68,6 %). Макар че процентът на безработицата също е висок (10,3 %), **най-сериозният проблем остава липсата на възможности за достоен и продуктивен труд: 46,2 % от населението на Африка, от които 55,4 % на юг от Сахара, живеят с по-малко от 1 долар на ден.** С други думи, голяма част от икономически активното население се занимава с неформален труд, обикновено колкото да преживява. Това представлява 68 % от общия брой работни места, от които 57,2 % в първичното производство на земеделски продукти. Работните места са заети в голямата си част от млади хора и жени, като последните играят решаваща роля, тъй като заемат централно място в икономическата общност и семейството и поради това са основен елемент на африканската икономическа и социална тъкан (вж. ПРИЛОЖЕНИЕ II от становището).

## 7. Създаване на възможности за достоен и продуктивен труд

С оглед на гореизложеното, Африка трябва приоритетно да създаде работни места за достоен и продуктивен труд, свободно избираеми, които ефективно да допринесат за премахването на бедността, за изграждането на достоен живот и за въвеждането на ефикасна и достъпна за всички социална защита, всичко това при осигуряване на равнопоставеността на половете на всички равнища, както и интегрирането на младите хора, които са носители на бъдещето на Африка и отчасти на солидарността между поколенията.

И наистина, без продуктивни работни места би било илюзорно да се претендира за достоен стандарт на живот, за икономическо и социално развитие и за пълноценно развитие на личността. Тези цели минават на първо място през развитието на човешките ресурси и на предприятията от частния сектор. За да се прояви изцяло, тази динамика трябва да се впише в рамка, която допринася за пълноценното ѝ развитие, където има демокрация, правова държава, добро управление, зачитане на човешките и социалните права и др.

В стратегията ЕС-Африка, приета на срещата на върха в Лисабон, въпросът за заетостта се разглежда в хоризонтален план. Целта на настоящия раздел е да задълбочи този основен въпрос чрез анализи и предложения за насоки. Ето защо трябва да бъдат обсъдени основните лостове, които могат да допринесат за доближаване до целта. Този подход е по същество макроикономически. От друга страна, поради разнообразието на мерките, е полезно впоследствие да се направи опис на различните дейности, провеждани от европейските неправителствени организации, занимаващи се с помощ за развитието на Африка, изтъквайки по този начин разнообразието на успешно изпълняваните от тях програми, по-специално такива, осъществявани съвместно с местните власти и/или сдружения (кооперации, сдружения на зеленчукопроизводители, учебни или здравни заведения и пр.), които участват в развитието на заетостта.

Но освен гореизложеното, Комитетът държи да подчертае категорично, че **развитието на Африка, а оттам и създаването на възможности за достоен и продуктивен труд, могат да се реализират само при нарастваща стабилност на държавите от континента.** Редица от тези страни, обаче, са все така жертва на нескончаеми конфликти. През последните десет години конфликтите в Гвинея, Либерия и Сиера Леоне, страни, разполагащи с природни ресурси и по-специално с диаманти и дървен материал, предизвикаха тежка криза в региона, която доведе до голям наплив от бежанци. Да не говорим за конфликта в Дарфур,

който бушува в Судан, за „забравената война“ в северната част на Уганда, за продължаващата несигурност на изток и на север в Централноафриканската република и за нестабилността в Конго... Предвид гореизложеното Европейският съюз и в по-общ план международната общност трябва да изиграят важна роля за решаването на този определящ за бъдещето на континента въпрос. Защото, като оставим настрана извършените жестокости, които никой не може нито да пренебрегне, нито да приеме, е ясно, че ако трудовата заетост може да помогне за стабилността на държавите, тяхната нестабилност пречи на развитието им и следователно на създаването на работни места.

### 7.1 За растеж, създаващ заетост

7.1.1 По отношение на икономическия растеж 2006 г. беше една успешна за Африка година с ръст от 6,3 % в Северна Африка и 4,8 % в държавите на юг от Сахара с големи разлики между отделните страни.

7.1.2 Тези цифри са значителни, особено в сравнение с резултатите на Европейския съюз, но поради намиращата се в застой или дори намаляваща производителност, зле насочените инвестиции, ниската добавена стойност върху основните индустриални или земеделски продукти, демографската експлозия и огромната липса на възможности за достоен труд, **е необходим двуцифрен ръст, за да се постигне едновременно качествено и количествено подобрене на заетостта.** Според прогнозите е необходим ръст от минимум 9 %, за да бъде поставено началото на изпълнението на целите на хилядолетието, които, за съжаление не включват осигуряване на заетост.

7.1.3 Този растеж не създава голям брой работни места, защото източникът му е неправилно ориентиран. Той често се дължи на по-интензивното използване на природните богатства — което обикновено се характеризира с близки до неприемливите условия на труд — чиято рентабилност напоследък преживя бум, по-специално в държавите износителки на нефт поради повишаването на цената на суровия нефт. Освен че това положение е несигурно, тъй като е подвластно на променливите цени, то не създава допълнителна заетост. Същото е и с другите природни ресурси, доколкото те обикновено се изнасят в сурово състояние. Освен това когато средната класа натрупва печалбите от засилена активност, тя обикновено е потребител на вносни продукти. Това потребление също не оказва влияние върху местната заетост.

7.1.4 Необходимо е печалбите, получени от добива на суров нефт, за които не винаги се знае къде и как се използват, да бъдат инвестирани в производството на преработени продукти с висока добавена стойност, които ще доведат до растеж, създаващ работни места. Същото е и с другите природни или земеделски ресурси, които на свой ред могат да стимулират развитието на хранително-вкусовата промишленост в рамките на една структурирана, финансирана и приоритетна селскостопанска политика (вж. т. 7.4 и приложение IV).

7.1.5 Растеж, който създава оптимален брой работни места, не се постига само с експлоатация на суровини или с производството на традиционни и масови земеделски продукти (захарна тръстика, памук, банани, фъстъци, какао и пр.). Той се нуждае също и от развитието на преработвателна промишленост, произвеждаща продукти с висока добавена стойност, което в дългосрочен план е най-доброто средство, за да се избегне влошаването на условията за търговия, за участие в подрегионалната, регионалната и след това световната икономика, и да се реализират печалби, позволяващи да се премине към нов етап на развитие.

## 7.2 За насочени към диверсификация инвестиции

Ако при отсъствие на растеж не се създават или се създават малко работни места, то не може да има растеж без качествени инвестиции.

Всёобщо признат факт е, че за да се постигне значителен годишен растеж на икономиката в продължение на няколко отчетни години (вж. параграф 7.1.2), са необходими инвестиции в размер между 22 и 25 % от БВП, докато през последните години те са били едва 15 %. За да се постигне такъв ритъм на натрупване, има два източника на инвестиции.

### 7.2.1 Местни инвестиции

7.2.1.1 Трябва да се инвестира преди всичко в секторите с висока добавена стойност и/или с голям производствен капацитет със силен потенциал за създаване на работни места: инфраструктура, устойчиво селскостопанство и развитие, съхраняване на околната среда, културна индустрия, транспорт, риболов, горско стопанство, ИКТ, промишленост (първична преработка и готови продукти). Трябва също да се инвестира в сектори, които участват в изграждането на рамка, способна да привлече преки чуждестранни инвестиции (ПЧИ). Трябва също да се действа в посока създаване на един „непорочен кръг“: местни инвестиции — производство — търговия — печалби ... нови местни инвестиции ...

7.2.1.2 Местните инвестиции, както и мобилизирането на вътрешните финансови ресурси, ще позволят на Африка да определи сама приоритетите си на развитие, за разлика от ПЧИ.

7.2.1.3 Откъде да се намерят средства за тези местни инвестиции?

- мобилизиране на огромните явни или скрити печалби, генерирани от добива на природни ресурси (нефт, газ, въглища, диаманти, първен материал, полезни изкопаеми: хром, платина, кобалт, злато, манган, мед, желязо, уран и др.)<sup>(9)</sup> (Какво става с тях днес? И какво например се случва с печалбите от захарта, за която беше заплатено три пъти по-скъпо от цените на световния пазар?);
- въвеждането на данък добавена стойност (ДДС) доведе само до ограничено и непълно увеличаване на бюджетните приходи. Това може да се подобри;
- подобро събиране на данъците би позволило да се удвоят данъчните постъпления в някои страни;
- големите вариации на коефициента данъчни постъпления/БВП (от 38 % в Алжир и Ангола до по-малко от 10 % в Нигер, Судан и Чад) показват, че страните с много малки коефициенти могат да увеличат значително бюджетните си приходи;
- да се пристъпи към формализиране на неформалния труд, което ще повиши постъпленията от данъци и ще допринесе за увеличаване на базата от ресурси.

<sup>(9)</sup> В Африка са съсредоточени почти всички световни запаси от хром (главно в Зимбабве и Южна Африка), 90 % от запасите от платина (Южна Африка ...) и 50 % от запасите от кобалт (Демократична република Конго, Замбия ...).

Всички тези подобрения би трябвало да допринесат за количественото и качествено развитие на публичните политики.

— в някои страни средствата, изпращани от емигриралите работници, са важен източник за развитие<sup>(10)</sup>. През 2004 г. те достигнаха около 16 милиарда американски долара. Отчетените и неотчетените средства представляват вероятно по-голям ресурс от държавната помощ за развитието (ДПР) и преките чуждестранни инвестиции (ПЧИ). Тези средства, които не поражда дългове, след като минат през официалната банкова система на африканските страни, при условие че тази система стане сигурна, надеждна и ефикасна, биха могли да окажат значително въздействие върху капацитета за инвестиране. Само изложеното в тази точка е достатъчно, за да покаже **значението, което имиграцията има за африканските страни**. Важността на този въпрос налага всички изменения на разпоредбите относно миграционните потоци да бъдат задълбочено обсъдени между ЕС, самите държави-членки и съответните африкански страни<sup>(11)</sup>;

— изтичането на капитали продължава да лишава африканските държави от значително количество ресурси за инвестиции. **Това изнасяне на капитали надхвърля два пъти brutния дълг на африканския континент**<sup>(12)</sup>, което дава на някои експерти повод да твърдят, че Африка е „нетен кредитор“ спрямо останалата част на света. Ако тези ресурси бъдат вложени в продуктивни инвестиции, това би позволило да се създадат нови работни места и да се осигурят доходи за големи групи от населението. Освен да спрат тази загуба на капитали, както това бе направено в някои европейски страни, правителствата биха могли да предвидят обявяване на временна амнистия за репатриране на тези капитали.

С тези перспективи и предприемайки необходимите реформи, особено във финансовия и бюджетния сектор, Африка ще може да мобилизира доста повече вътрешни ресурси за финансиране на избраните от самата нея продуктивни инвестиции.

### 7.2.2 Преки чуждестранни инвестиции (ПЧИ)

Приносът на преките чуждестранни инвестиции е от решаващо значение за икономическото развитие на континента. Всъщност ако са добре насочени, те играят важна роля в процеса на развитие на страните, в които са вложени, по-специално като им предоставят както капитали, така и технологии, донасяйки умения, ноу-хау и достъп до пазара, което допринася за по-голяма ефективност при използването на ресурсите и за повишаване на производителността.

7.2.2.1 Докато през 80-те години на миналия век се наблюдаваше удвояване на средните годишни парични потоци от ПЧИ в Африка спрямо предходното десетилетие, достигайки 2,2 милиарда американски долара, през 90-те години те нарастват значително, достигайки 6,2 милиарда долара и 13,8 милиарда долара за периода 2000-2003 г. Въпреки това на континента са съсредоточени едва 2 до 3 % от световните парични потоци, след като в средата на 70-те години беше постигнат максимумът от 6 %, и по-малко от 9 % от паричните потоци, предназначени за развиващите се страни, в сравнение с максимума от 28 %, достигнат през 1976 г.

<sup>(10)</sup> Вж. CESE 673/2007, „Миграция и развитие: възможности и предизвикателства“, докладчик г-н SHARMA, декември 2007 г.

<sup>(11)</sup> Втора съвместна среща ЕИСК-САИСС (Съюз на африканските икономически и социални съвети). Декларации на председателите.

<sup>(12)</sup> „Икономическото развитие в Африка“, доклад на ЮНКТАД, 26 септември 2007 г.



7.2.2.2 Една от характерните особености на ПЧИ, предназначени за Африка, е привличането им от природните ресурси. Това обяснява неравномерното разпределение на ПЧИ на територията на континента. Двадесет и четири африкански страни, определени като зависещи от нефта и полезните изкопаеми, са получили средно три четвърти от паричните потоци на ПЧИ през последните две десетилетия.

7.2.2.3 Необходимо е да се пренасочат ПЧИ, по-специално към преработвателни сектори, като се осигури голяма диверсификация на конкурентоспособни производства, улеснена чрез трансфера на технологии. За да привлече диверсифицирани ПЧИ и за да бъдат те ефикасни, Африка трябва да продължи своите усилия за създаване на благоприятна и атрактивна обща рамка. Всъщност ПЧИ няма да постъпват в помощ на развитието, ако не са изпълнени някои предварителни условия: качество на икономическата база и инфраструктурите, размер на съответния пазар — оттам и значението на регионалната интеграция и обучението на работната сила (вж. „Човешки ресурси“), укрепване и стабилност на публичните власти и добро управление. Освен това, за да бъдат ефикасни, ПЧИ трябва да се вписват във визия за националната икономика и за нейното включване на подрегионално, регионално и световно равнище. За тази цел трябва да се изготви истинска национална стратегия за развитието, каквато беше случаят със страните от Югоизточна Азия през 70-те и 80-те години на миналия век.

7.2.2.4 Все пак ПЧИ не могат да решат всички проблеми и преди всичко свързаните с доброто управление, демокрацията, правовата държава, зачитането на правата на човека, корупцията и изтичането на капитали ... С оглед на тази констатация е полезно да се подчертае, че идващите от Китай ПЧИ се увеличиха значително през последните години, главно поради положените значителни дипломатически усилия, достигнали своя апогей на срещата на върха Китай-Африка. Китайските ПЧИ се съсредоточават почти изключително в добивната промишленост, за да се осигурят суровините, необходими за подема на икономиката на самия Китай.

7.2.2.5 В разстояние на 10 години търговският обмен между Китай и Африка се увеличи двадесет пъти, нараствайки от 3 милиарда американски долара през 1998 г. до 55 милиарда долара през 2006 г. С оглед на африканските интереси обаче китайският подход повдига много въпроси. Той често поощрява правителства, чиято политическа ориентация не е в посока на демокрацията, правовата държава, намаляването на бедността<sup>(13)</sup>. От тази гледна точка поучителен е конфликтът в Дарфур, както и поведението на Китай в Зимбабве. Освен това що се отнася до развитието, подходът на Китай е опасен (вж. ПРИЛОЖЕНИЕ III от становището).

7.2.2.6 Във връзка с инвестициите в Африка следва да се отбележи силното присъствие на държавите-членки на ЕС. За неговото разширяване биха могли да се предвидят следните мерки:

- предлагане на сериозни стимули на предприятията от ЕС под формата например на данъчни кредити;
- използване на съществуващите инструменти за развитие след преразглеждането и подсилването им, например чрез увеличаване на възможностите и улесненията за инвестиране от страна на ЕИБ и подобряване на работата ѝ, като тези

инвестиции бъдат превърнати в полезен ресурс за частния сектор;

- въвеждане на подходящо финансиран инструмент/орган за гарантиране на инвестициите, в съответствие с член 77, параграф 4 от Споразумението от Котону.

### 7.3 Превръщане на МСП в инструмент на икономическото развитие

Частният сектор, както и неговото укрепване и диверсифициране са от основно значение за устойчивото развитие, създаването на работни места и съответно намаляването на бедността.

Но в повечето африкански държави в известен смисъл липсва свързващото звено между, от една страна, неформалния сектор и микропредприятията, свързани по-скоро със социалното оцеляване, отколкото с насърчаването на икономиката в истинския смисъл на думата, и, от друга страна, филиалите на големите чуждестранни предприятия, които функционират почти автаркично и поради това имат незначителен принос за местната икономика.

Следователно се поставя въпросът за насърчаване на създаването на малки и средни предприятия (МСП), които да бъдат неразделна част от една съгласувана икономическа структура, допринасяща за развитието на така **необходимия за бъдещето на континента частен сектор**.

За насърчаване на развитието на МСП е нужно по-специално:

- да се задълбочи регионалната интеграция (вж. параграф 7.8), за да се преодолее ограничеността на местните пазари;
- да се намали административната тежест, да се увеличи доверието в съдебната система, да се приведат в съответствие структурите, в това число нематериалните (комуникационните инфраструктури), към техните потребности;
- да се разкрият финансови възможности (вж. параграф 7.2.1: местни инвестиции) за тяхното създаване и финансиране. За тази цел трябва, по-специално, да се подобри бизнес средата, като бъдат въведени, например, помощи за пазара и комерсиализирането, да им се окаже помощ за изпълняването на изискванията на финансовите органи и да се разшири предлагането на финансиране чрез по-голямо участие на нефинансовия частен сектор;
- **Европейският съюз трябва да превърне развитието на МСП в един от приоритетите на своята политика за сътрудничество в Африка.** Чрез държавите-членки и техните предприятия той трябва да улеснява и насърчава създаването на МСП, по-специално: чрез данъчни стимули за насърчаване на инвестициите (данъчни кредити, заеми със субсидирана лихва, роля на ЕИБ и т.н.);
- чрез систематичен трансфер на технологии (ноу-хау, обучение), който евентуално да прерасне в програми за научноизследователска и развойна дейност. Всяко европейско предприятие, което подписва договор за доставка на оборудване и индустриални стоки, би трябвало да поеме ангажимент за трансфер на технологията си (това се прави успешно с Китай: в ядрената енергетика, самолетостроенето и др., защо не и с Африка за не толкова сложни продукти, дори ако финансовият залог е по-малък);

<sup>(13)</sup> Съвместна парламентарна асамблея АКТЬ/ЕС. Проектодоклад относно „Преките чуждестранни инвестиции (ПЧИ) в държавите от АКТЬ“, докладчик г-жа Astrid LULLING и г-н Timothy HARRIS, Кигали, ноември 2007 г.

- чрез насърчаване на работниците да създават собствени предприятия, както и чрез създаване на инкубатори на предприятия, което да се стимулира чрез включването в образователните програми на насърчаването на предприемачески дух;
- чрез развитие на съвместен бизнес или смесени предприятия с африканско и европейско участие (капитали, работна сила, мениджмънт и пр.).

#### 7.4 Изграждане на модерно и конкурентоспособно селскостопанство

**Селското стопанство, риболовът и горското стопанство, основни аспекти от развитието на селските райони, трябва да бъдат главният стратегически приоритет на развитието на Африка.** Тези сектори са в основата на първоначалното развитие и чрез значението, което имат за голяма част от територията, са структуроопределящи за икономическия и социалния живот. Без развитие на селските райони не може да се постигне самостоятелно задоволяване на потребностите от храни, защото то представлява важен сектор от икономиката на африканските страни, допринасяйки за стабилизирането на населението, още повече че има голям потенциал за създаване на заетост. С оглед на важността на африканското селско стопанство — 57,2 % от общия брой на икономически активното население се занимават със селско стопанство срещу 5 % в индустриализираните страни — не може да не ни учудва констатацията, че само 1 % от средствата на Деветия европейски фонд за регионално развитие са били заделени за земеделието; този факт засилва аргумента за необходимостта гражданското общество — и по-специално земеделските производители — да бъдат привлечени за участие в разработването на национални планове. За сравнение, Световната банка е отделила 8 % от своите средства за земеделие, като признава, че това е недостатъчно.

Във времето на поскъпване на цените на селскостопанските суровини, а оттам и на хранителните продукти на международните пазари, повече от всякога постепенното развитие на земеделието може да се осъществи само чрез прилагането на сериозна земеделска политика, структурирана и разработена в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план. **На тази политика трябва да се даде бюджетен и финансов приоритет в широкия смисъл на думата** и тя следва да бъде съобразена със специфичните условия в различните страни и на континента като цяло, като същевременно включва регионалния подход.

За да се гарантира максимален успех от въвеждането на подобна политика, тя трябва да бъде разработена и осъществявана само със съдействието на африканските земеделски организации и трябва, по-специално, да включва защитни механизми: нормално ли е в Сенегал да се внася ориз от Азия, след като по течението на реката има потенциал за напояване, който обаче не се използва?

Една рационална политика на насърчаване на заетостта в земеделския отрасъл може да се основава по-специално на аспектите, посочени в ПРИЛОЖЕНИЕ IV от становището.

#### 7.5 Човешките ресурси — в центъра на политиката за заетостта

**Развитието на човешките ресурси задължително присъства във всяка стратегия за развитие.** Образованието и обучението играят първостепенна роля в този процес, като създават гъвкава

работна сила с разнообразна и добра квалификация. Ето защо тези, които планират човешките ресурси, трябва, съвместно със заинтересованите лица от социално-икономическата сфера, да анализират потребностите от работни места, пазара на труда, да направят средносрочни и дългосрочни прогнози, да предвидят основните проблеми и предизвикателства, свързани със съответствията между квалификация и заетост. В общ план примерът на нововъзникващите икономики или тези, поели скоро по пътя на развитието, като Корея, е поучителен в този аспект.

ЕС и държавите-членки с техния опит в областта на обучението и целевото и селективно финансиране с гарантирана проследяемост, трябва да играят основна роля. Във връзка с това ЕС има много образователни програми, в които могат да участват африкански студенти. Това от голямо значение, тъй като бъдещето на Африка се гради от хора с добро образование

**В Приложение V от настоящото становище са посочени различните мерки, които биха могли да изведат човешките ресурси в центъра на политиките за насърчаване на заетостта.**

#### 7.6 Регионалната интеграция

Всеизвестен факт е, че е налице огромен потенциал за развитие на вътрешноафриканската търговия и за създаване на по-големи икономически пространства.

Регионалната и подрегионалната икономическа интеграция отбеляза значителен напредък, особено със създаването на Африканския съюз, но търговският потенциал все още не е използван напълно. Трябва по-добре да се координират мерките, предприети за хармонизиране на митническите процедури, да се намалят тарифните и нетарифните бариери, да се подобрят транспортът и комуникациите чрез по-големи инвестиции в развитието на регионалните инфраструктури и да се осигури свободното движение на гражданите, по-специално чрез премахване на визите, като всичко това се впише в политика за устройство на територията, така че да се постигне цялостна съгласуваност.

**Икономическото развитие на Африка минава най-напред и преди всичко през разширяването на нейния вътрешен пазар, който може да засили растежа на местно ниво, давайки по този начин на континента възможност да се стабилизира и да заеме своето място в световната икономика. Регионалната интеграция и развитието на вътрешния пазар са опорните точки, трамплините, които ще помогнат Африка да се отвори в положителен аспект за световната търговия.**

От тази гледна точка Комитетът изразява съжалението си, че досега не бяха договорени **регионални** преговори по споразуменията за икономическо партньорство, една от целите на които е именно икономическата интеграция.

#### 7.7 Социалният диалог

**Той е необходим и е от основно значение за създаването на възможности за достоен и продуктивен труд.** Като такъв той трябва да е неразделна част от изпълнението на общата стратегия. В действителност пълноценното участие на социалните партньори в икономическия и социалния живот, по-специално посредством преговорите за колективен трудов договор, отговаря не само на изискванията на демокрацията, но е също така

източник на социално развитие, на социален мир и на икономическа конкурентоспособност. Социалният диалог е предпочитан инструмент, позволяващ да се постигне социално-икономически консенсус, който стимулира развитието. Всъщност не е възможно оптимално икономическо развитие, ако то не е съпроводено със социално развитие. Тези концепции трябва да вървят в синхрон, за да се създаде динамиката, необходима за пълната ефективност на икономическия прогрес, който може да доведе до подобрения в начина на живот, възможностите за достоен труд и благоденствието на населението. Следователно е необходимо да се създадат или да се развият свободите за участие в профсъюзи и колективни преговори, силни и независими организации на работодатели и наемни работници, разполагащи с възможности и технически умения, които са им необходими, за да изпълнят докрай своята роля.

#### 7.8 Организираното гражданско общество

Участието на недържавните институции е неделимо от създаването на възможности за достоен труд и затова трябва да бъде в центъра на общата стратегия. Всъщност тяхното участие не само отговаря на изискванията на демокрацията на участието, но и допринася с ноу-хаута и познаването на местните условия от страна на хората, които всекидневно се занимават с предприемачество, производство, селско стопанство и др. В това си качество те трябва да бъдат привлечени за участие в изготвянето на индикативните национални и регионални програми и да бъдат считани за пълноценни фактори на развитието, да получават държавна помощ за развитие и предвидените от разпоредбите на Споразумението от Котону помощи за укрепване на капацитета. В тази връзка заслужава да се припомни в частност раздел 3 от становище 1497/2005 на Комитета относно необходимата структурна, т.е. институционална организация на организираното гражданско общество (платформа, мрежи, комитет и др.), за да се постигне онова единство на време и място, което е необходимо за обсъжданията и определянето на техните насоки. От тази гледна точка **създаването на Консултативен съвет на гражданското общество по силата на Споразумението за икономическо партньорство (СИП)**

Брюксел, 17 септември 2008 г.

**CALIFORUM-CE, сключено през декември 2007 г.**, е пример, който трябва да бъде последван в Африка (вж. заключителната декларация на 25-ата среща на икономическите и социални среди АКТ-ЕС, проведена на 4, 5 и 6 март в Брюксел под мотото „По-добро партньорство за по-добро развитие“). Изпълнявайки мандата, възложен му със Споразумението от Котону, ЕИСК чрез своя Комитет за мониторинг ЕС-АКТБ изигра последователна роля, допринасяйки за координирането, широките обсъждания и обединяването в мрежи на организираното гражданско общество.

#### 7.9 Доброто управление

„Доброто управление“ е предпоставка за доверието на инвеститорите. От тази гледна точка то е изключително важно за развитието на Африка. Следователно насърчаването на демократичното управление на всички етажи на властта е основен елемент на диалога за партньорството Европа-Африка. То трябва да бъде разглеждано в своята цялост и да включва зачитането на правата на човека и на наемните работници, сред които синдикалните свободи, трудовите стандарти, както и правовата държава, укрепването на институциите и на държавния апарат, чиято слабост и недостатъчен капацитет често са пречка за прилагане на мерките за сътрудничество, за участието на гражданското общество в една реална демокрация на участието, както и за борбата срещу корупцията. По този последен въпрос **Европейският съюз и държавите-членки трябва да предявят изисквания в рамката на партньорствата, като обвържат финансовата помощ, която предоставят, с възможността за проследяване на нейното използване.** На практика от сто милиарда долара годишна помощ тридесет милиарда „се изпразват“<sup>(14)</sup> (вж параграф 3.6.1.5 и 7.2.1.3 последно тире).

Председател на  
Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(14)</sup> „Икономическото развитие в Африка“, доклад на ЮНКТАД, 27.9.2007 г., интервю на държавния секретар по фонфонията на френското правителство, вестник „Монд“, 16.1.2008 г.

## Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Отношенията между ЕС и Украйна: нова динамична роля за гражданското общество“

(2009/С 77/33)

На своята пленарна сесия, проведена на 16 и 17 януари 2008 г., Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, да изготви становище по собствена инициатива относно

*„Отношенията ЕС-Украйна: нова динамична роля за гражданското общество“.*

Специализирана секция „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 17 юли 2008 г. (докладчик: г-жа Mall Hellam).

На 447-та си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 септември 2008 г. (заседание от 18 септември 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 129 гласа „за“, 4 гласа „против“ и 8 гласа „въздържал се“.

### 1. Резюме

1.1 С настоящото становище ЕИСК желае да насърчи доброто прилагане на принципа за съвместна ангажираност и партньорство между украинското гражданско общество, украинското правителство и институциите на ЕС за задълбочаване на отношенията ЕС-Украйна и за превръщане на политиката на ЕС спрямо Украйна в ефективен инструмент за подпомагане на процеса на реформи и модернизацията на Украйна.

1.2 За Украйна Европейският съюз се явява и цел, и агент на промяната. ЕИСК смята, че интеграцията на Украйна в Европейския съюз и процесът на реформи в Украйна се нуждаят от силно и устойчиво гражданско общество <sup>(1)</sup>, включително дългосрочна политика за развитие на гражданското общество в Украйна от страна както на ЕС, така и на украинското правителство.

1.3 Засилването на ролята на гражданското общество изисква благоприятна политическа среда за отношенията ЕС-Украйна.

1.4 Перспективата за членство на Украйна в ЕС ще бъде важна в това отношение; също така перспективата за отмяна на визите трябва да стане реалистична и на Украйна трябва да се предложи пътна карта за безвизов режим. ЕИСК предлага тези елементи да бъдат включени в новото Споразумение за асоцииране <sup>(2)</sup> между ЕС и Украйна, така че да послужат като инструмент за насърчаване на процеса на реформи и да дадат солидна роля на гражданското общество.

1.5 Когато става дума за конкретни политики по отношение на гражданското общество, украинското правителство трябва да

<sup>(1)</sup> В настоящото становище гражданското общество представлява три различни групи, в зависимост от тяхната дейност: 1) организации в полза на конкретен обществен интерес, които представляват и ратуват за интересите и ценностите на конкретни групи или на обществото като цяло, 2) организации за предоставяне на услуги, които предоставят услуги на членовете си или на по-широк кръг клиенти, и 3) организации за подкрепа, които осигуряват ресурси за подпомагане на нуждаещите си или за осъществяване на определени дейности. Организациите на гражданско общество включват синдикати, работодатели, сдружения на бизнеса, застъпнически организации, организации, които предоставят социални услуги или представляват уязвими групи от обществото и конкретни интереси, като младежки организации или сдружения на потребителите. Zimmer, A. and Priller, E. (eds.), *Future of Civil Society. Making Central European Nonprofit Organizations work.* VS Verlag für Sozialwissenschaften, (Zimmer, A. и Priller, E. (изд.), „Бъдещето на гражданското общество. Как да накараме организациите с нестопанска цел в Централна Европа да работят“). Издателство VS Verlag für Sozialwissenschaften), стр. 16.

<sup>(2)</sup> Това споразумение беше известно преди като „ново споразумение за засилено сътрудничество“. В съвместната декларация от срещата на високо равнище ЕС-Украйна (от 9 септември 2008 г.) се призовава за сключване на Споразумение за асоцииране между ЕС и Украйна.

се стреми към създаване на благоприятна за гражданското общество регулаторна среда в Украйна, а на дейците на гражданското общество следва да се предостави трайна роля в политическия процес и гражданския диалог. Същевременно, ЕС би трябвало да помогне за изработването на стратегия за изграждане на капацитет на украинското гражданско общество. На развитието на социалния диалог на всички равнища трябва да се обръща специално внимание и да се оказва постоянна подкрепа.

1.6 ЕИСК признава напредъка на Украйна към консолидиране на демокрацията, укрепване на върховенството на закона и зачитане на правата на човека, което ще допринесе за засилване на отношенията с ЕС, по-дълбока икономическа интеграция и привилегирани политически връзки.

1.7 ЕИСК призовава за бързо приключване на преговорите по Споразумението за асоцииране. Също така, Комитетът предлага, в тясно сътрудничество с украинското гражданско общество, в това споразумение да се включи клауза за създаване на съвместен орган на гражданското общество, който би дал силен израз на позициите на гражданското общество в контекста на отношенията между ЕС и Украйна.

### 2. ЕС и Украйна: общият напредък на сътрудничеството и възможностите, предоставени от настоящото положение

2.1 Насърчаването на демокрацията, доброто управление и пазарната икономика в неговите съседи остава основен приоритет на външната политика на Европейския съюз. За тази цел ЕС инициира Европейската политика на съседство, като нейните основни принципи са партньорството и съвместната ангажираност, диференцирането и индивидуално адаптираното съдействие.

2.2 В рамките на Европейската политика на съседство, през януари 2004 г. започнаха консултации с Украйна по Плана за действие „ЕС-Украйна“, а през декември 2004 г. той беше приет от Съвета на ЕС. Резултатите в периода след „Оранжевата революция“ през декември 2004 г., които показаха големия потенциал на гражданското общество в Украйна, и проевропейската позиция, зета от оранжевото правителство на президента Виктор Ющенко и Юлия Тимошенко, насърчиха ЕС да допълни плана за действие с нови стимули. Планът за действие беше официално приет от Съвета за сътрудничество ЕС-Украйна на 21 февруари 2005 г. за срок от три години. Той предостави обширна и амбициозна рамка за работа с Украйна, като посочи

всички ключови сектори на реформата (политически диалог и реформа, икономическа и социална реформа и развитие, търговски пазар и регулаторна реформа, сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи, транспорт, енергетика, информационно общество и екология, непосредствени контакти между хората).

2.3 На Украйна бе дадена перспективата за започване на преговори по новата договорна рамка (Споразумение за асоцииране), при условие че през 2006 г. се проведат свободни и честни парламентарни избори, както и перспективата за започване на преговори по дълбоката зона за свободна търговия, след като Украйна се присъедини към СТО. Други стимули, предложени на Украйна в рамките на плана за действие бяха облекчен визов режим, увеличено финансиране и повече възможности за непосредствени контакти между хората.

2.4 Преговорите по Споразумението за асоцииране започнаха през март 2007 г., а началото на преговорите по разпоредбите за дълбоката зона за свободна търговия бе дадено през февруари 2008 г., след присъединяването на Украйна към СТО. Между март 2007 г. и юли 2008 г. се състояха девет кръга на преговори. Споразумението за облекчаване на визовия режим, подписано през 2007 г., влезе в сила считано от 2008 г.

2.5 Процесът на преговори по Споразумението за асоцииране ще има дългосрочни последици за отношенията ЕС-Украйна и за процеса на вътрешни реформи в страната. Той предлага уникална възможност на украинските публични органи да създадат прозрачен и систематичен процес на консултации с организациите на гражданското общество, който би могъл да осигури вътрешна подкрепа за предвидените в новото споразумение реформи. Консултациите предлагат също така възможност за консолидиране на гражданското общество на Украйна, така че то да може да открий своите интереси и да ги доведе до вниманието на органите, преговарящи по споразумението.

2.6 Важно е да се гарантира, че процесът на преговори между ЕС и Украйна е прозрачен и в него се отчитат потенциалните последици, които споразумението ще има за различните обществени групи и различните области на процеса на вътрешни реформи в Украйна. Това споразумение ще бъде безпрецедентно, тъй като равнището на политическо сътрудничество и делът в общия пазар не са предварително определени. ЕС няма план, към който да се придържа при преговорите по това споразумение, поради което ще бъде необходимо участие от страна на различните заинтересовани участници в Украйна и ЕС. Освен това новото споразумение с Украйна трябва да се превърне в образец за споразуменията, по които ЕС преговаря с други съседни страни.

### 3. Дейности на ЕИСК по отношение на Украйна

3.1 ЕИСК развива отношенията си с организациите на украинското гражданско общество от 2003 г. През 2004 г. Комитетът посвети едно проучване и едно становище на гражданското общество в Украйна, Русия, Молдова и Беларус. През последните години отношенията между ЕС и Украйна набраха скорост. В ход са преговори по Споразумението за асоцииране, а гражданското общество и ЕИСК са призвани да играят по-широка и по-важна роля в бъдещите отношения. През февруари 2006 г. ЕИСК проведе в Киев конференция за ролята на украинското гражданско общество при осъществяването на Европейската политика на съседство. Заключителната декларация задължи ЕИСК да оказва помощ на гражданското общество в Украйна.

3.2 Няколко месеца по-късно бе създаден украинският Национален тристранен социален и икономически съвет

(НТСИС). На 24 и 25 октомври 2007 г. делегация на НТСИС, водена от украинския министър на труда, посети ЕИСК. Специално заседание на контактната група „Съседни страни от Източна Европа“ беше посветено на украинското гражданско общество.

3.3 Има общо съгласие относно волята за започване на структурирано сътрудничество между ЕИСК и НТСИС. Но ЕИСК желяе да се увери, че украинското гражданско общество е по-широко представено, в т.ч. и активните неправителствени организации, наред със синдикалните и работодателските организации, представени в НТСИС. Ето защо украинското гражданско общество би трябвало да създаде платформа, която да представлява както НТСИС, така и представители на други организации на гражданското общество (ОГО).

### 4. Политическо положение и икономически и социални проблеми в Украйна

4.1 От 2004 г. и след Оранжевата революция Украйна се оформи като млада демокрация, изпреварвайки повечето от своите съседи от бившето съветско пространство. Свободните и честни избори станаха обичайна практика в Украйна, като свободата на словото и свободата на събранията, извоювани по време на Оранжевата революция, се спазват.

4.2 Въпреки това, след като еуфорията от Оранжевата революция утихна през 2005 г., Украйна се озова в среда на политическа нестабилност и съперничество, довели до големи политически кризи, които оставиха в конфликт помежду им всички подразделения на властта и дискредитираха украинските съдебни и правоприлагащи органи. Оттогава политическият живот в Украйна е безязан с политическа нестабилност и неспособност да бъдат започнати сериозни реформи. Европейската политика на съседство и нейният план за действие, макар да предоставиха нещо като план за реформите в Украйна, до голяма степен се провалиха в усилията си да обединят политическия елит и обществото като цяло около целта за европейска интеграция.

4.3 Украинската икономика продължи да се развива. Равнището на инфлацията обаче нараства все повече, достигайки над 16 % през 2007 г., и тъй като правителството не успя да въведе антиинфлационни мерки, продължава да расте и през 2008 г. Въпреки че през последните години в Украйна се наблюдава рязко спадане на бедността, над 20 % от украинците все още остават под прага на бедността, а средният доход в Украйна е около 150 евро на месец. Украйна продължава да бъде страна, в която регулаторната среда създава много пречки пред преките чуждестранни инвестиции и създаването на предприятия. Като цяло Украйна не успява да проведе важни макроикономически реформи, а икономическият растеж се дължи главно на фактори, независещи от правителствената политика.

4.4 Въпреки многобройните политически заявления, в Украйна няма съществен напредък в борбата срещу корупцията. Според проучване на Transparency International от 2007 г., около 70 % от украинците не смятат, че властите се борят ефективно срещу корупцията. Политическият процес на вземане на решения се влияе главно от установени лобистки интереси и приятелски кръгове. Неотложна е необходимостта в Украйна да се подобрят структурата на представителството, формите на посредничество между държавата и обществото, върховенството на закона и антикорупционните практики.

## 5. Състояние на гражданското общество и неговата роля в европейската интеграция на Украйна

### 5.1 Състояние на гражданското общество в Украйна

5.1.1 Според официалната статистика има над 50 000 регистрирани организации на гражданското общество (ОГО). Официални лица заявяват, че 90 % от ОГО имат годишни бюджети от 50 000 до 300 000 долара. От друга страна, фактът, че над 80 % от украинските граждани не участват в никакъв вид доброволни организации, показва, че украинците имат ниско равнище на социална ангажираност в сравнение с гражданите на западните демокрации и държавите в Централна и Източна Европа.

5.1.2 Има много причини за ниските равнища на гражданска ангажираност в Украйна: широко разпространеното недоверие към организациите и политическия процес изобщо, породено от съветското наследство на „задължителни ритуални дейности“, разочарованието от резултатите от демократичните и пазарните реформи, липсващата силна средна класа и съществуването на неформални социални мрежи. Тези характеристики, наред с недоверието на държавата към дейността на редовите граждани, доведоха Украйна до застой в сегашното ѝ полудемократично състояние.

5.1.3 Но все пак има някакъв напредък. През 2005 и 2006 г. няколко организации от гражданското общество работиха върху Доктрина за гражданското общество, в която да формулират изискванията си към публичните власти. Повечето от предложенията на тази доктрина бяха включени в Концепцията за подкрепа на института на гражданското общество от страна на публичните власти. През ноември 2007 г., по време на националната конференция „Публични политики за насърчаване на развитието на гражданското общество. Нови приоритети“, бяха формулирани предложения към новото правителство и новия парламент за развитието на гражданското общество и гражданския диалог.

5.1.4 За да се допълни законодателството за ОГО, е необходим нов закон за гражданските организации, предвиждащ опростена и по-евтина процедура на регистрация на ОГО, възможност за юридическите лица да създават организации, премахване на сегашните териториални ограничения на дейностите на ОГО и разрешение да се защитават правата на всички хора.

5.1.5 Друг проблем за развитието на гражданското общество в Украйна е липсата на държавно финансиране. Според някои източници финансирането от държавата възлиза на едва 2 % от приходите на ОГО. Това е изключително малко в сравнение с дела от 30 до 40 % в съседните страни от Централна Европа. В повечето от старите държави-членки на ЕС държавното финансиране е главният източник на приходите на ОГО.

### 5.2 Социален диалог

5.2.1 Профсъюзите бяха обединени във Федерацията на профсъюзите (УФПС), Националната конфедерация на профсъюзите и Свободните профсъюзи на Украйна. Основана през 2004 г., Националната конфедерация на профсъюзните организации на Украйна (НКПСОУ) е национален профсъюзен център в Украйна. НКПСОУ е създадена като отделен се съюз от Украинската федерация на профсъюзите. Въпреки тези официално съществу-

ващи структури, досега синдикатите играят скромна роля при защитата на интересите на членовете си, например при настояването за безопасност на работното място.

5.2.2 Що се отнася до украинските бизнес сдружения, някои от тях са доста силни и способни да защитават интересите си (Федерацията на работодателите в Украйна, Украинската търговско-промишлена камара, и др.). В Украйна обаче няма законодателство за лобизма, нито формални институции, които да защитават съответните интереси.

5.2.3 В съответствие с президентския указ <sup>(3)</sup> „За развитието на социалния диалог в Украйна“ през 2006 г. бе създаден Националният тристранен социален и икономически съвет като съвещателен и консултативен орган към президента на Украйна. Освен това бяха създадени териториални тристранни социални и икономически съвети на областно ниво в Украйна.

5.2.4 Тези институции имат за цел развитието на социалния диалог и включването на представители на работниците и работодателите във формирането и изпълнението на държавната социална и икономическа политика.

### 5.3 Ролята на гражданското общество в Украйна в процеса на европейска интеграция

5.3.1 Макар гражданското общество в Украйна да е доста слабо, както беше посочено по-горе, някои от активните граждански организации изпълняват важна роля за популяризиране на европейските ценности, контрол на публичните органи и застъпване за конкретни политики, предоставяне на експертни познания на публичните органи, следене на общественото мнение и повишаване на обществената осведоменост за ЕС. Подобни дейности се извършват обикновено с финансовата помощ на международната донорска общност, въпреки че те често съответстват на целите на съответните държавни програми и че съществуват законни средства за подпомагане на дейността на ОГО от държавния бюджет.

5.3.2 Въздействието на тези дейности върху действителния напредък на европейската интеграция или европеизацията на Украйна е доста ограничено. Това е свързано със слабата позиция и малките възможности на гражданското общество, тъй като то не е достатъчно консолидирано и организирано, за да оказва влияние върху политиците, вземащи решения. Освен това връзката между организациите на гражданското общество и обикновените граждани е доста неясна. Поради това организациите на гражданското общество и активистите имат малки възможности да мобилизират гражданите и да формират общественото мнение. Освен това, нестабилното политическо положение създава друга важна пречка за влиянието на гражданското общество.

5.3.3 Когато организациите на гражданското общество успяват да наложат някои политически решения, това се дължи на отделни политици или държавни служители, които проявяват откритост и съдействие. Назначението на вицепремиера по европейска интеграция през декември 2007 г. насърчи участието на гражданското общество. Понастоящем експерти на гражданското общество вземат участие в разработването на държавни програми в сферата на европейската интеграция и дават становища по различни въпроси от компетенцията на вицепремиера.

<sup>(3)</sup> Указ на президента на Украйна № 1871 от 29 декември 2005 г.

5.3.4 Като оставим настрана активната на пръв поглед роля на ограничен брой НПО, гражданското общество в голямата си част гледа на европейската интеграция като на нещо абстрактно. Ако различните организации на гражданското общество (профсъюзи, професионални сдружения, организации на потребителите и пр.) не разберат, че европейската интеграция е свързана с ежедневието и реформите, които ще бъдат усетени от всички, тяхната роля ще остане пасивна.

## 6. Заключение и препоръки за нова динамична роля на гражданското общество в отношенията ЕС-Украйна

6.1 Предоставянето на по-голяма роля на гражданското общество изисква както благоприятна цялостна политическа среда в отношенията между ЕС и Украйна, така и конкретни мерки, насочени към засилване на ролята на гражданското общество.

6.2 Във връзка с *цялостната политическа среда и динамиката на отношенията между ЕС и Украйна* от най-голямо значение изглеждат следните елементи:

6.2.1 В Споразумението за асоцииране на Украйна трябва да бъде предложена перспективата за членство в ЕС. Това ще разшири влиянието на поддръжниците на реформите, включително защитаващото реформите гражданско общество. Стимулите, предлагани от потенциалното членство в ЕС, ще помогнат за реализиране на реформите в обществото и за неутрализиране на техните противници. Според украинските и международните експерти самото споменаване на член 49 от Договора за създаване на ЕС, който гласи, че всяка европейска страна, която изпълнява критериите, може да кандидатства, ще изпрати вече силен сигнал на Украйна.

6.2.2 Перспективата за отмяна на визите трябва да стане реалистична и на Украйна трябва да се предложи пътна карта за безвизов режим. При сегашните пречки пред пътуванията дейците на гражданското общество имат ограничени възможности да изграждат ефективно партньорство със съответните организации в ЕС. Като цяло, безвизовият режим ще насърчи непосредствените контакти между хората и ще помогне за въвеждане на европейските норми, ценности и практики в Украйна.

6.2.3 Както ЕС, така и Украйна трябва да положат максимални усилия, за да се гарантира, че Украйна ще се възползва максимално от наличните програми и агенции на ЕС (\*). Същевременно трябва да бъдат намерени и разширени нови възможности за засилване на непосредствените контакти между хората.

6.3 *Конкретните мерки, насочени към засилване на ролята на гражданското общество*, трябва да се основават на следните три стълба:

6.3.1 Първо, на дейците на гражданското общество трябва да се даде по-голяма роля в политическия процес (разработване на

политиките, изпълнение и мониторинг на политиките), по-специално по отношение на свързаната с ЕС политика.

6.3.2 Трябва да се търси становището на дейците на гражданското общество в процеса на преговори по Споразумението за асоцииране между ЕС и Украйна, при ежегодното определяне на приоритетите за сътрудничество (понастоящем чрез работата на съвместни институции, създадени от Споразумението за партньорство и сътрудничество, а след влизане в сила на Споразумението за асоцииране, в съответствие с институционалните разпоредби на новото споразумение), при извършването на междинен преглед на сегашната финансова перспектива (стратегически документ за Украйна за 2007-2013 г. по Инструмента на европейската политика за съседство и партньорство, ИЕПСП) и при разработването на годишните програми в рамките на ИЕПСП (по-специално определяне на приоритетите за предоставяното на Украйна финансиране като бюджетна помощ по ИЕПСП).

6.3.3 Независимият мониторинг от страна на гражданското общество трябва да се насърчава, подпомага и взема под внимание от ЕС и Украйна.

6.3.4 Второ, ЕС и украинското правителство трябва да се стремят към създаване на благоприятна за гражданското общество регулаторна среда в Украйна. Това би могло да предостави, наред с другото, възможности за вътрешно финансиране (включително държавно финансиране, например чрез възлагане на услуги на подизпълнители) на организациите на украинското гражданско общество и по този начин ще намали сегашната зависимост на украинските ОГО от чужди донори.

6.3.5 Трето, ЕС трябва да разработи стратегия за изграждане на капацитета на украинското гражданско общество. Засега украинското гражданско общество е доста фрагментирано и има нищожно или изобщо няма въздействие върху политическия процес. Политиката на ЕС и на украинското правителство трябва да има за цел да превърне гражданското общество в силен партньор; в тази връзка изключително важен елемент е изграждането на капацитет. Това предполага:

— по-добри и по-достъпни възможности за финансиране от страна на ЕС, особено за масовите ОГО, които съсредоточават своята дейност не само върху проекти, но и върху институционално развитие и обща устойчивост;

— програми за обучение по изграждане на капацитет за украинските ОГО, които да поставят ударението върху управление на проекти, работа в мрежа, умения за застъпничество и др., и чрез които украинското гражданско общество да се информира по-добре за възможностите, които ЕС вече му е предоставил (в т.ч. и възможности за финансиране);

— помощ, насочена към консолидиране на отделните инициативи на гражданското общество, включително изграждане на коалиции и платформи между украинските ОГО.

(\* Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно общия подход, позволяващ на страните-партньорки в ЕПС да участват в агенциите и програмите на Общността, COM(2006) 724 окончателен.

6.3.6 Освен това, Споразумението за асоцииране между ЕС и Украйна трябва да послужи като инструмент на процеса на реформи и да предостави по-силна роля на гражданското общество. Освен споменатата по-горе перспектива за членство в ЕС, решението на Съвета относно Споразумението за асоцииране би трябвало да се позове на член 310 от ДЕС<sup>(3)</sup>. Този член дава мандат на ЕС да сключва споразумения за асоцииране с трети страни.

6.3.7 Споразумението трябва да определя ясно ангажицията на двете страни (ЕС и Украйна) да продължат да укрепват гражданското общество в Украйна и да му осигурят възможност да участва в гражданския диалог и политическия процес.

6.4 Споразумението би трябвало да включва създаването на съвместен орган на гражданското общество като част от институционалната рамка ЕС — Украйна. В този смисъл ЕИСК препоръчва изграждането на устойчиви и насочени към бъдещето отношения с украинското гражданско общество, като се започне със структурирането на нашите отношения, например чрез организирането на семинар през октомври 2008 г., на който да се обсъди допълнително създаването на този съвместен орган с украинското гражданско общество.

6.4.1 Съвместният орган трябва да се състои от равен брой членове от ЕИСК и от органа, представляващ организираното гражданско общество в Украйна. Украинската делегация би могла да бъде съставена от членове на НТСИС (представители на работодателите, синдикатите и правителството), като бъде допълнена от представители на гражданското общество, които не са

представени в НТСИС. Съвместният орган ще бъде съвместно председателстван от двама съпредседатели, определени от двете страни. Съвместният орган ще заседава два пъти годишно (по веднъж в Брюксел и в Украйна) и може да дава становища по покана на Съвместния съвет или по собствена инициатива за обсъждане на различни теми от взаимен интерес и свързани с гражданското общество. Основните цели на съвместния орган на гражданското общество ЕС-Украйна могат да бъдат:

- да осигури участието на организираното гражданско общество в отношенията ЕС-Украйна;
- да насърчи публичното обсъждане и осведомеността в Украйна за отношенията с ЕС и европейската интеграция на Украйна;
- да насърчи включването на украинското гражданско общество в изпълнението на националния план за действие и на Споразумението за асоцииране, след влизането му в сила, и да поощри участието на украинското гражданско общество в националния процес на вземане на решения;
- да улесни процеса на институционално изграждане и на консолидация на организациите на гражданското общество в Украйна по различни начини, в това число чрез работа в неформални мрежи, посещения, семинари и други дейности;
- да даде възможност на украинските представители да се запознаят с процеса на извършващите се в ЕС консултации и по-общо с диалога между социалните и гражданските партньори в ЕС.

Брюксел, 18 септември 2008 г.

Председател на  
Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(3)</sup> За повече подробности вж. Sushko, O., Khorolsky, R., Shumylo O., Shevliakov, I. (2007), *The New Enhanced Agreement between Ukraine and the EU: Proposals of Ukrainian Experts*. KAS Policy Paper 8 (Sushko, O., Khorolsky, R., Shumylo O., Shevliakov, I., 2007 г. „Новото споразумение за засилено сътрудничество между Украйна и ЕС: Предложения от украински експерти“, Политически документ № 8 на Фондация „Конрад Аденауер“). Вж. също Hillion, C., 2007 г., „Mapping-Out the New Contractual Relations between the European Union and Its Neighbours: Learning from the EU-Ukraine „Enhanced Agreement““ („Очертаване на новите договорни отношения между Европейския съюз и неговите съседи: поуки от споразумението за засилено сътрудничество ЕС-Украйна“), *European Foreign Affairs Review* 12, стр. 169-182.



## ПРИЛОЖЕНИЯ

## ПРИЛОЖЕНИЕ I

## СЪСТАВ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО В УКРАИНА И РАВНИЩЕ НА ДЕЙНОСТТА ПО РЕГИОНИ

52 693	НПО и техните централни структури
20 186	религиозни организации
18 960	Профсъюзи
15 867	политически партии и техните структури
10 705	благотворителни организации
6 003	сдружения на съсобственици на жилищни сгради
5 480	сдружения на потребителите
982	взаимоспомагателни сдружения
473	асоциации на сдружения на потребителите

Данните са към 1 юли 2007 г. Включени са всички регистрирани организации на гражданското общество. Независимо от многобройните регистрирани организации, според експерти броят на социално активните не надвишава 2 500.

Сред най-активните региони са:

Лвов и Киев	над 4 000 ОГО
Запорожка област	около 1 500 ОГО
Днепропетровска област	почти 1 000 ОГО
Одеска област	около 1 000 ОГО
Луганска област	над 750 ОГО

**Източник:** Latsyba, M. (2008 г.), *Development of Civil Society in Ukraine*. Ukrainian Independent Centre for Policy Studies („Развитие на гражданското общество в Украйна“. Независим украински център за политически проучвания).

## ПРИЛОЖЕНИЕ II

## ПРИОРИТЕТНИ ОБЛАСТИ НА ДЕЙНОСТТА НА УКРАИНСКИТЕ ОГО

Работа с деца и млади хора	45 %
Разрешаване на социални проблеми	35 %
Защита на правата на човека	31 %
Публично образование	28 %
Развитие на сектора на ОГО	19 %

Към 1 януари 2007 г. при Министерството на правосъдието са регистрирани **1 791** ОГО, действащи в цяла Украйна:

412	професионални организации	77	сдружения на ветерани и хора с увреждания
332	организации за физическа подготовка и спорт	56	екологични организации
168	образователни и културни асоциации	45	женски организации
153	сдружения за наука, технологии и изкуство	36	организации за защита от Чернобилската авария
153	младежки организации	13	детски организации
137	организации за приятелски отношения с други народи	9	организации на работодателите
114	профсъюзи и техните сдружения	3	организации за защита на историческите и културните паметници

**Източници:** Latsyba, M. (2008 г.), *Development of Civil Society in Ukraine*. Ukrainian Independent Centre for Policy Studies and Creative Centre Counterpart (2006). *NGO Status and Development Dynamics, 2002-2005*. Cited in Latsyba op.cit. („Развитие на гражданското общество в Украйна“. Независим украински център за политически проучвания и Партньор на Творчески център (2006 г.). „Състояние и динамика на развитието на НПО“, 2002-2005 г., цитиран от Latsyba в посочената публикация).

## ПРИЛОЖЕНИЕ III

## СРАВНИТЕЛНА СТРУКТУРА НА ПРИХОДИТЕ НА ОГО

Проучени райони	Източници на финансиране на ОГО в %		
	публични субсидии	заплащане за услуги, извършени от ОГО	частни субсидии, без да се включва стойността на доброволния труд
Обединено кралство	45 %	43 %	11 %
Германия	64 %	32 %	3 %
Франция	58 %	35 %	8 %
Полша	24 %	60 %	15 %
Румъния	45 %	29 %	26 %
Унгария	27 %	55 %	18 %
Словакия	21 %	54 %	25 %
Чешка република	39 %	47 %	14 %
Русия	1 %	36 %	63 %
<b>УКРАЙНА</b>	<b>2 %</b>	<b>25 %</b>	<b>72 %</b>

**Източник:** Latsuba, M. (2008 г.), *Development of Civil Society in Ukraine (Развитието на гражданското общество в Украйна)*. Независим украински център за политически проучвания, който се основава на следните източници:  
 Lester M. Salomon et al. (2003), *Global Civil Society. An Overview*. The Johns Hopkins University, USA (Lester M. Salomon и колектив, 2003 г., „Глобалното гражданско общество. Преглед.“ Университет Джонс Хопкинс, САЩ);  
 Civil Society Institute (2005), *NGO Funding in Ukraine. Analytical Study*. Kyiv (Институт за гражданско общество, 2005 г., „Финансиране на НПО в Украйна. Аналитично изследване.“ Киев);  
 Municipal Economy Institute Foundation (2003), *The Role of Non-Commercial Sector in the Economic Development of Russia*. Moscow (Фондация „Институт за общинска икономика“, 2003 г., „Ролята на нестопанския сектор в икономическото развитие на Русия“, Москва).