

Официален вестник

С 44

на Европейския съюз

Година 51

Издание на български език

Информация и известия

16 февруари 2008 г.

Известие №

Съдържание

Страница

III Подготвителни актове

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

На 439-ата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 октомври 2007 г.

2008/С 44/01	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга — Европейското научноизследователско пространство: Нови перспективи“ COM(2007) 161 <i>окончателен</i>	1
2008/С 44/02	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Съвета за създаване на съвместно предприятие на инициативата за иновативни лекарства“ COM(2007) 241 <i>окончателен</i> — 2007/0089 (CNS)	11
2008/С 44/03	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Съвета относно създаването на „Съвместното предприятие ARTEMIS“ за изпълнение на съвместната технологична инициатива за вградени изчислителни системи“ COM(2007) 243 <i>окончателен</i> — 2007/0088 (CNS)	15
2008/С 44/04	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Съвета за създаване на съвместно предприятие „Чисто небе““ COM(2007) 315 <i>окончателен</i> — 2007/0118 (CNS)	19
2008/С 44/05	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Съвета относно „Създаване на съвместното предприятие ENIAC““ COM(2007) 356 <i>окончателен</i> — 2007/0122 (CNS)	22
2008/С 44/06	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета относно защитата на потребителите по отношение на някои аспекти на временното ползване на собственост, дългосрочните ваканционни продукти, препродажбата и замяната“ COM(2007) 303 <i>окончателен</i> — 2007/0113 (COD)	27
2008/С 44/07	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно взните с неавтоматично действие“ (кодифицирана версия) COM(2007) 446 <i>окончателен</i> — 2007/0164 (COD)	33

BG

Цена: 22 EUR

(Продължава на вътрешната корица)

2008/С 44/08	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета относно устройствата за осветяване на задната регистрационна табела на моторните превозни средства и на техните ремаркета“ (кодифицирана версия) COM(2007) 451 окончателен — 2007/0162 (COD)	33
2008/С 44/09	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета за заглушаване на радиосмущенията, излъчвани от селскостопански или горски трактори (електромагнитна съвместимост)“ (кодифицирана версия) COM(2007) 462 окончателен — 2007/0166 (COD)	34
2008/С 44/10	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент: Доклад за напредъка в областта на биогоривата — Доклад за напредъка в използването на биогорива и други възобновяеми горива в държавите-членки на Европейския съюз“ COM(2006) 845 окончателен	34
2008/С 44/11	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение на Комисията до Съвета и до Европейския парламент: „Резултати от прегледа на Стратегията на Общността за намаляване на емисиите на CO ₂ от пътнически леки автомобили и лекотоварните автомобили“ COM(2007) 19 окончателен	44
2008/С 44/12	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2003/54/ЕО по отношение на прилагането на някои разпоредби спрямо Естония“ COM(2007) 411 окончателен — 2007/0141 (COD)	49
2008/С 44/13	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и Съвета относно подбора и издаването на разрешителни за системите, предоставящи мобилни спътникови услуги (МСУ)“ COM(2007) 480 окончателен — 2007/0174 (COD)	50
2008/С 44/14	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Адаптиране към процедурата по регулиране с контрол — Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета за изменение на Директива 95/50/ЕО във връзка с изпълнителните правомощия, предоставени на Комисията“ COM(2007) 509 окончателен — 2007/0184 (COD)	52
2008/С 44/15	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива за изменение на Директива 98/70/ЕО по отношение на спецификацията на бензина, дизеловото гориво и газьола и за въвеждане на механизъм за наблюдение и намаляване на нивата на емисиите на парникови газове от употребата на горива за пътен транспорт и за изменение на Директива 1999/32/ЕО на Съвета относно спецификацията на горивото, използвано от плавателни съдове по вътрешните водни пътища, и за отменяне на Директива 93/12/ЕО“ COM(2007) 18 окончателен — 2007/0019 (COD)	53
2008/С 44/16	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Развитие на системите за обезщетяване на необлагодетелстваните райони след 2010 г.“	56
2008/С 44/17	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Проверка на здравословното състояние и бъдещето на ОСП след 2013 г.“	60
2008/С 44/18	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Изменението на климата и Лисабонската стратегия“	69
2008/С 44/19	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Кредитът и социалното изключване в обществото на изобилието“	74
2008/С 44/20	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предприемаческият дух и Лисабонската програма“	84

2008/С 44/21	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Имиграционна политика и политика на сътрудничество на Общността със страните на произход за насърчаване на развитието“ 91
2008/С 44/22	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно статистиката на Общността за общественото здраве и здравето и безопасността на работното място“ COM(2007) 46 окончателен — 2007/0020(COD) 103
2008/С 44/23	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕИО) № 1408/71 на Съвета за прилагането на схеми за социално осигуряване на заети лица, самостоятелно заети лица и членове на техните семейства, които се движат в рамките на Общността“ COM(2007) 159 окончателен — 2007/0054 (COD) 106
2008/С 44/24	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Малтретиране на възрастните хора“ 109
2008/С 44/25	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета, изменяща директива 2003/96/ЕО относно корекцията на специалния данъчен механизъм за газьола, използван като моторно гориво за търговски цели, и съгласуването на данъчното облагане на безоловния бензин и газьола, използван като моторно гориво“ COM(2007) 52 окончателен — 2007/0023 (CNS) 115
2008/С 44/26	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно някои временни разпоредби, свързани със ставките по данъка върху добавената стойност“ COM(2007) 381 окончателен — SEC(2007)910 120
2008/С 44/27	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Хърватия по пътя на присъединяването“ 121

III

(Подготвителни актове)

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

НА 439-АТА СИ ПЛЕНАРНА СЕСИЯ, ПРОВЕДЕНА НА 24 И 25 ОКТОМВРИ 2007 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга — Европейското научноизследователско пространство: Нови перспективи“

COM(2007) 161 окончателен

(2008/С 44/01)

На 4 април 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 „Зелена книга — Европейското научноизследователско пространство: нови перспективи“.

Специализираната секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 4 октомври 2007 г. (докладчик: г-н WOLF).

На 439-ата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 октомври 2007 г. (заседание от 24 октомври 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище със 107 гласа „за“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. Резюме и препоръки

1.1 Комитетът смята за наложително, значително да се засилят досегашните мерки в подкрепа на научноизследователската и развойна дейност (НИРД) в Европа, да се подобрят необходимите рамкови условия и да се създадат съответните финансови предпоставки.

Наред с ефективни програми за научни изследвания и развойна дейност на равнище ЕС, държави-членки и индустрия, ни е необходим Европейски вътрешен пазар на научните изследвания и развойната дейност, за да можем да използваме по-добре и да освободим наличния и бъдещия потенциал: това е Европейското научноизследователско пространство.

1.2 Затова Комитетът приветства намерението на Комисията да засили и развие Европейското научноизследователско пространство. Посочените цели и предложения са в голяма степен правилни и заслужаващи подкрепа. Те обаче се нуждаят от допълване, а в отделни случаи също и от изсяняване или коригиране.

1.3 Комитетът подкрепя целта за създаване на привлекателен европейски пазар за изследователите, който освен това да прави възможна и да възнагражда мобилността. В този контекст най-важни са въпросите за договорите, атрактивното заплащане, преносимостта на социалните осигуровки/придобивки и запазването на целостта на семейството. В това отношение се наблюдават много големи дефицити главно на равнище държави-членки. Затова Комитетът призовава преди всичко държавите-членки и съответните социални партньори да попълнят тези

дефицити и да предложат най-вече и на младите изследователи привлекателни кариерни перспективи, които да могат да се конкурират с алтернативните кариерни възможности за особено талантивите академични учени. По този начин отново повече млади хора ще пожелаят да инвестират енергията и времето си в тежко и селективно следване и така ще спомогнат за преодоляване на застрашителния недостиг на квалифицирани научно-технически специалисти и дипломирани висшисти в Европа.

1.4 Комитетът подкрепя формулираната от Европейския съвет цел от Барселона. Според приетото към момента решение обаче Общността ще участва само с около 2 % (т.е. само с една петдесета!) в общите инвестиции за научноизследователска и развойна дейност, предвиждани съгласно целта от Барселона. Това означава, че най-голямата част от политическата отговорност за постигане на целта от Барселона се пада на държавите-членки, а икономическата отговорност се носи основно от индустрията. Затова препоръките на Комитета са насочени особено към Съвета, Парламента и държавите-членки, да предприемат от своя страна всички стъпки, за да изведат Европа отново на челно място в света в областта на научните изследвания и развойната дейност и да вземат необходимите за тази цел мерки.

1.5 Комитетът повтаря своята препоръка, приносът на Европейската общност към поставения като цел общ обем на инвестиции в областта на НИРД да се увеличи поне на 3 %, за да се засили ефектът на лоста, който финансирането на научните изследвания от страна на Общността упражнява върху инвестициите в изследвания от страна на държавите-членки и на

индустрията. В допълнение към това, част от средствата от структурните фондове трябва да се използват за инфраструктурни мерки в областта на НИРД, както и да се засилят възможностите за финансиране чрез ЕИБ. Тази препоръка стана още по-наложителна вследствие на много сериозните и дълго подценявани проблеми, свързани с енергетиката и изменението на климата.

1.6 Комитетът подкрепя целта за разработване на научноизследователски инфраструктури на световно ниво, които обаче трябва и в бъдеще да бъдат трайно и надеждно поддържани. Основна предпоставка за успеха и смисъла на тези инвестиции е участието на съответните институти и групи от университети в държавите-членки, както и ангажираното включване на индустрията в технически проекти. Едва чрез такова обвързване в мрежа се изгражда цялостната система и се създава европейска добавена стойност.

1.7 Комитетът подкрепя целта за укрепване на научноизследователските институции — но също така и на висшестоящите им организации — като основни инициатори и носители на научните изследвания и развойната дейност. Тези институции трябва да имат възможност за дългосрочно планиране, да разполагат с адекватни ресурси и с достатъчна свобода за вземане на решения. За тази цел е необходимо да се гарантира по-голямата собствена отговорност при използването на финансови ресурси, да се предвиди достатъчно висок дял на основното финансиране и цялостното финансиране на проекти, както и възможност за прехвърляне на бюджет в следващата година, да се намали административното натоварване на изследователските и преподавателските кадри, което пречи на прогреса, да се стимулират върхови постижения чрез предоставяне на допълнително финансиране на научноизследователската дейност на конкурсни начала.

1.8 Комитетът вижда в Съвместните технологични инициативи и в технологичните платформи важни инструменти за създаване на технологични иновации в научноизследователски области със стратегическо значение. При необходимите за това партньорства между публичния и частния сектор и при съвместните изследователски програми е важно също така да бъдат подобавано включвани малките и средните предприятия (МСП). „Общностите на знанието и иновациите“ (ОЗИ) на Европейския технологичен институт (ЕТИ), които предстои да бъдат създадени, би трябвало да използват досегашния опит. Набраният опит в проектите по ERA-Net и CORNEO, както и при клъстерите на EUREKA също може да бъде особено полезен в това отношение.

1.9 Комитетът подкрепя целта за отваряне на Европейското научноизследователско пространство (ЕНП) към света. Решаващ критерий в това отношение обаче е привлекателността на ЕНП: едва когато „изтичането на мозъци“, което за жалост наблюдаваме днес, бъде преодоляно не само количествено, но и качествено по отношение на най-ефективните и успешни изследователи в света, тази задача ще може да се смята за изпълнена. Но за да се постигне това, трябва да са налице всички решаващи фактори: ниво, оборудване, условия на труд, политическа рамка, възможности за разгръщане и свобода на действие, лични доходи, обществено признание.

1.10 Комитетът подкрепя „отворения метод на координация“, при който се оценяват стратегическите цели и политиките на държавите-членки и се обменя опитът им, за да се постигне

съгласуваност и оптимизиране на Европейската научноизследователска политика. И обратно, следва да бъде отхвърляна всяка идваща отгоре надолу координация на европейска научноизследователска дейност, която — предприемана с цел пълна унификация — навлиза в детайли и в самите научноизследователски организации или фирми. Затова трябва да се избягва да се създава впечатлението, че Комисията се стреми към централно напращане на европейската научноизследователска дейност. Това е въпрос на постигане на добър баланс между рамката на Общността, автономността на държавите-членки и институционалните и индивидуалните инициатива и творчество. Единствено плурализмът на методи, подходи и избор на теми може да осигури най-добрите във всеки конкретен случай резултати, методи и иновации.

1.11 Комитетът повтаря своята препоръка за намаляване на бюрокрацията. Затова Комитетът препоръчва „намаляването на бюрокрацията“ да бъде включено като поредна важна политическа цел в бъдещата програма на Европейското научноизследователско пространство. Това означава, съвместно с държавите-членки и с научноизследователските организации, да се разработят начини за опростяване и свеждане до най-необходимия минимум на свръхрегулацията и свръхмногообразието от европейски, национални, регионални и институционални изисквания за отчет, процедури за кандидатстване, експертизи, оценка и издаване на разрешения. Дори конкуренцията при кандидатстването за финансиране на върхови постижения първоначално увеличава времето, което изследователите са принудени употребяват за бюрократични процедури. Толкова по-важно е да се намери приемливо решение чрез цялостно редуциране и опростяване на процедурите. Страхът, че отделни лица биха могли да допуснат грешки, не бива да води до свръхрегулация и парализа за всички.

1.12 Комитетът смята, че е изключително важно, в организациите, финансиращи научноизследователската дейност, и най-вече в Комисията, да работят доказали се в науката компетентни служители, които отлично и трайно познават и следят съответната научна област, особеностите ѝ и свързаната с нея „общност“ (при такава дейност редовната ротация на кадри е контрапродуктивна!).

1.13 Комитетът препоръчва Европейското научноизследователско пространство да бъде допълнено от *Европейско пространство на знанието*, с цел създаване на Европейско общество, основано на знанието. Това изисква стабилна и широка образованост на всички граждани, както и допълнително специализирано обучение от най-високо качество за учениците и инженерите. Оттук и необходимостта от адекватно „управление на знанието“. Научноизследователската и развойната дейност надграждат върху съществуващото знание, за да генерират ново знание.

1.14 Комитетът препоръчва да се разработят ясни и разбираеми правила за разнообразните инструменти за стимулиране и координиране на НИРД, включително обобщаващ списък (и упътване за използване) на всички инструменти и форми за стимулиране и координиране, с които Комисията разполага за нуждите на НИРД. Това би показало също, дали при все по-голямото изобилие от такива инструменти се запазва достатъчна яснота за предназначението и обособеността им и дали те остават достатъчно обозрими и приложими за потенциалните потребители, а и за служителите в Комисията или пък по-скоро се нуждаят от реорганизиране.

1.15 Голяма част от засегнатите в Зелената книга теми изискват диференцирано разглеждане. По този въпрос и по други аспекти Комитетът препраща към пълния текст на своето становище.

2. Съобщение на Комисията

2.1 Съобщението на Комисията е на фона на проведения по-рано дебат и на приемането на вече действащата Седма рамкова програма за научни изследвания, технологично развитие и демонстрационни дейности, на избраните по нея теми за научни изследвания (т.нар. специфични програми), на наличните за тази цел инструменти както и на правилата за участие. Затова в настоящото Съобщение на Комисията вече става дума не за съдържанието на научноизследователската дейност, а изключително за стратегическите цели на Европейското научноизследователско пространство.

2.2 След кратък преглед на историята на Зелената книга, в Съобщението са представени обобщено задачите и целите на Европейското научноизследователско пространство. Те са обсъдени в контекста на настоящата ситуация, преразгледани и адаптирани към новото развитие. Отправна точка на Съобщението е значението на научноизследователската и развойна дейност в Европа за Лисабонската стратегия, както и въпросът за конкурентоспособността на тази дейност в глобален план.

2.3 Сред задачите и целите са открити по-специално следните точки:

- **адекватен поток на компетентни изследователи** с високи равнища на мобилност между институции, дисциплини, сектори и държави;
- **изследователски инфраструктури на световно ниво**, интегрирани, обвързани в мрежа и достъпни за научноизследователските екипи от цяла Европа и останалия свят, особено благодарение на новите поколения електронносъобщителни инфраструктури;
- **отлични научноизследователски институции**, участващи в ефективно публично-частно сътрудничество и партньорство и съставляващи ядрото на научноизследователски и иновационни „кълъстери“, включващи „виртуални научноизследователски общности“, специализирани най-вече в интердисциплинарните области и привличащи сериозни човешки и финансови ресурси;
- **ефективен обмен на знания**, предимно между публичната система за научноизследователска дейност и промишлеността, както и с широката общественост;
- **добре координирани научноизследователски програми и приоритети** (национални, регионални и на равнище ЕС);
- **широко отваряне** на Европейското научноизследователско пространство към света.

2.4 Въз основа на обобщение на постигнатото досега, Комисията предлага насочени към бъдещето мерки за консолидиране и по-нататъшно разширяване на Европейското научноизследователско пространство (ЕНП). Според Комисията, настоящата

Рамкова програма за научни изследвания на ЕС има ясното предназначение да подкрепя подобни мерки; нейното финансиране е увеличено значително, макар и в по-малък от първоначалните предложения на Европейската комисия (и препоръчан от Комитета!) размер. Предприетите нови инициативи във връзка със Седмата рамкова програма (2007-2013 г.), като например Европейският съвет по научни изследвания, ще окажат важно влияние върху Европейското научноизследователско пространство. Бъдещият Европейски технологичен институт също би могъл да допринесе за създаването на „общности на знанието и иновациите“ от световна класа.

2.5 Същевременно Комисията посочва кои, според нея, са слабостите, които трябва да бъдат преодоляни, като например (накратко):

- Възможностите за професионално израстване на изследователите все още са ограничени;
- Предприятия често намират за трудно сътрудничеството с научноизследователските институции;
- Финансирането на изследванията на национално и регионално ниво все още страда от липса на координация;
- Предприетите реформи в национален план са лишени от ясна европейска перспектива и транснационална съгласуваност.

2.6 Други елементи на Зелената книга се разглеждат в забележките на Комитета по-долу.

2.7 С цел да стимулира откритата дискусия на основата на Зелената книга, Комисията е поставила 35 конкретни въпроса. Отговорите на тези въпроси, които се очаква да бъдат дадени от Парламента, Съвета, ЕИСК, Комитета на регионите, държавите-членки, както и от изследователите и научноизследователските институции, ще бъдат взети под внимание в предложенията за конкретни инициативи, които Комисията възнамерява да направи през 2008 г. Много от тези въпроси вече са намерили отговор по същество в глава 3. По някои специфични въпроси е взето отношение в глава 4.

3. Общи забележки на Комитета

3.1 **Значение на отличната научна работа.** Комитетът многократно ⁽¹⁾ е отбелязвал, че върховите постижения в науката и техниката, както и тяхното превръщане в конкурентоспособна икономическа сила са решаващи условия, за да се гарантира бъдещето ни в глобалната среда и да не се застрашава европейският социален модел.

Затова е спешно необходимо значително да се засилят предприеманите досега мерки за научни изследвания и развойна дейност, да се определят съответно необходимите политически приоритети, както и да се подобрят нужните рамкови условия и да се осигурят финансовите предпоставки за целта. Важно е да се приложи принципът на конкурентоспособност въз основа на отлични постижения. Комитетът вече няколкократно се е произнасял по правилата за необходимата държавна помощ ⁽²⁾.

⁽¹⁾ ОВ С 256, 27.10.2007 г.

ОВ С 325/16, 30.12.2006 г.

⁽²⁾ ОВ С 325/16, 30.12.2006 г.

3.2 Европейски вътрешен пазар на научните изследвания и развойната дейност. Наред с ефективни програми за НИРД на равнище Общност, държави-членки и индустрия, ни е необходим и Европейски вътрешен пазар на научните изследвания и развойната дейност, за да можем да използваме по-добре и да освободим наличния и бъдещия потенциал: **това е Европейското научноизследователско пространство.**

3.3 Принципна подкрепа. Затова Комитетът приветства заявеното в Зелената книга намерение на Комисията да консолидира, засили и развие Европейското научноизследователско пространство в продължение на едно, като цяло, положително развитие. Освен това Зелената книга съдържа важни елементи от предишни препоръки на Комитета ⁽³⁾. Комитетът смята, че целите, посочени във връзка с това от Комисията, са правилни, а представените съответни предложения в голямата си част са уместни и заслужават да бъдат подкрепени. Те обаче се нуждаят от допълване, а в отделни случаи и от изясняване или коригиране.

3.4 Изходно положение

3.4.1 „Научната общност“. Европейската организация за ядрени изследвания ⁽⁴⁾ (CERN) бе основана още преди 50 години. Самоинициативният ангажимент на международната научна общност, тоест на самоорганизиращи се учени ⁽⁵⁾ от международна величина, получи тогава необходимата му подкрепа от страна на водещи политики в Европа. Така бе създадена европейска експериментална организация от висша класа, каквато отделните държави не биха могли или не биха пожелали да създадат със собствени финансови средства. По подобни съображения по-късно бяха основани и други такива наднационални европейски организации ⁽⁶⁾, като ECMWF, EMBO, ESRF, ESO, ESA и ILL.

3.4.2 Европейската общност. Договорът за създаване на Европейската общност за атомна енергия (ЕВРАТОМ), който бе подписан на 25 март 1957 г., е един от трите договора за създаване на Европейските общности и поставя началото на ангажимента на Общността в областта на научните изследвания и развойната дейност ⁽⁷⁾. През 1986 г., с влизането в сила на

Първата рамкова програма за научноизследователска и развойна дейност бе положен основният камък на една обща научноизследователска политика на Общността с много по-машабни цели от ЕВРАТОМ. С решението относно *Европейското научноизследователско пространство*, взето през 2000 г. във връзка с формулирането на Лисабонската стратегия, европейските политики потвърдиха волята си да създадат формална рамка за научноизследователска дейност в Европа. *Европейското научноизследователско пространство* трябваше същевременно да се превърне в емблематичен проект, основаващ се върху мотивите и целите на Лисабонската стратегия.

3.4.3 Целта от Барселона. Както е заявявал многократно, Комитетът подкрепя целта от Барселона, формулирана преди пет години от Европейския съвет като резултат от Лисабонската стратегия. Тази цел гласи, че общите разходи за НИРД в ЕС трябва да бъдат се увеличат, така че през 2010 г. да достигнат почти 3 % от БВП. До две трети от необходимите за това инвестиции трябва да бъдат финансирани от частния сектор. Според приетото към момента решение обаче Общността ще участва само с около 2 % (т.е. само с една петдесета!) в общите инвестиции за научноизследователска и развойна дейност, предвиждани съгласно целта от Барселона.

3.5 Политическа отговорност на държавите-членки. Следователно, най-голямата част от политическата отговорност за постигане на целта от Барселона се пада на държавите-членки, а икономическата отговорност се носи основно от индустрията. Затова следващите препоръки и призови на Комитета са насочени особено към Съвета, Парламента и държавите-членки да предприемат от своя страна всички спешно необходими стъпки и да подкрепят формулираните в Зелената книга цели, за да изведат научните изследвания и развойната дейност в Европа отново на челно място в света, като първа стъпка в тази посока да изгълнят целта от Барселона и да вземат всички други необходими за това мерки.

3.6 По-добро оползотворяване на ефекта на лоста, упражняван от финансирането на научните изследвания от страна на Общността. Финансирането на научните изследвания от страна на Общността също е от много голямо значение. То има не само интегриращо и координиращо действие, но преди всичко упражнява ефекта на лост върху инвестициите в изследвания от страна на държавите-членки и на индустрията. Затова този ефект на лоста трябва значително да се засили, така че най-сетне да се постигне необходимият пълен и цялостен принос на държавите-членки и на индустрията за осъществяване на все още непостигнатата цел от Барселона. Европа трябва да осъзнае, че по-рано е била водещо пространство на научни изследвания и иновации и да възроди тази традиция.

3.6.1 Увеличаване на приноса на Общността. По този въпрос Комитетът вече констатира ⁽⁸⁾, че приетият понастоящем бюджет на Общността за НИРД не е достатъчен за максимално оползотворяване на ефекта на лоста. Затова той отново повтаря своята настойчива препоръка, при предстоящото преразглеждане на бюджета през 2008 г. приносът на Общността в предвиждания общ обем на средствата за НИРД в Европейското

⁽³⁾ ОВ С 110/3, 30.4.2004 г.
ОВ С 110/98, 30.4.2004 г.
ОВ С 157, 28.6.2005 г.
ОВ С 65, 17.3.2006 г.
ОВ С 185, 8.8.2006 г.
ОВ С 309, 16.12.2006 г.
ОВ С 325, 30.12.2006 г.

⁽⁴⁾ CERN: Organisation Européenne pour la Recherche Nucleaire Тъй като това название е подвеждащо, имайки предвид последвалата ориентация на CERN, днес се използва названието „Европейска лаборатория по физика на частиците“ („European laboratory for particle physics“), което представя по-точно настоящата дейност на организацията.

⁽⁵⁾ Комитетът използва тук понятията „учен“ и „инженер“ принципно за хора от двата пола. С това той потвърждава своята често декларирана ангажираност за пълна равнопоставеност на половете също и в научноизследователската и развойната дейност. Вж. също точка 3.16.2.

⁽⁶⁾ ILL: Institut Laue-Langevin (Институт Лауе-Ланжевин)
ECMWF: European Centre for Medium-Range Weather Forecasts (Европейски център за средносрочна прогноза за времето)
ESRF: European Synchrotron Radiation Facility (Европейски синхротронен център)
ESO: European Southern Observatory (Европейска Южна обсерватория)
EMBO: European Molecular Biology Organization (Европейска организация за молекулярна биология)
ESA: European Space Agency (Европейска космическа агенция)
Вж. също <http://www.euroforum.org>.

⁽⁷⁾ За по-подробна справка вж. също бюлетина CORDIS Focus, бр. 279, м. юни 2007 г.

⁽⁸⁾ ОВ С 325, 30.12.2006 г.

научноизследователско пространство да бъде увеличен от сегашните доста по-малко от 2 % поне на 3 %, освен това значителна част от средствата по структурните фондове да се използват ⁽⁹⁾ за инфраструктурни мерки в областта на НИРД ⁽¹⁰⁾, както и решително да се увеличат възможностите за финансиране чрез ЕИБ.

3.6.2 Спешна необходимост от политическо решение. Един публикуван съвсем наскоро от Комисията статистически бюлетин ⁽¹¹⁾ за настоящото състояние на научноизследователската дейност в Европа и нейното финансиране в сравнение с международните конкуренти потвърждава изключително спешната необходимост от превръщане на горната препоръка на Комитета в политическо решение. Към това се прибавя и много сериозният и дълго подценяван проблем, свързан с енергетиката и с климата.

3.7 Критична маса, концентрация и интеграция на ресурси и експертно знание, европейска добавена стойност. Общността следва да се насочи и да финансира приоритетно онези научноизследователски задачи и проекти, които са от решаващо значение за научния и технологическия прогрес и които надхвърлят готовността или възможностите на отделните държави-членки и на тяхната икономическа мощ или пък ще имат значително по-голям ефект при съвместен подход на равнището на Общността и чрез обвързване в общеевропейска мрежа. Така те ще доведат до значителна добавена стойност в сравнение с усилията на отделните държави-членки.

3.8 Инфраструктури и изследователски институции на световно ниво. В множество особено важни научноизследователски области скъпо струващите инфраструктурни мерки и мащабната апаратура са техническата предпоставка за принципно нови открития и технически прогрес и предоставят на технологичното развитие (в предконкурентния етап) нови възможности за подобрения и иновации. Затова Комитетът отдава изключително значение на посочената в Зелената книга цел *Изграждане на научноизследователски инфраструктури на световно ниво*. Тези инфраструктури са основа и катализатор за научни изследвания от най-високо ниво. Те имат силно привлекателно въздействие върху най-добрите учени и инженери от цял свят и така служат по превъзходен начин и на друга важна цел, заслужаваща подкрепа, а именно създаването на *отлични научноизследователски институции*, които повдигат авторитета на марките „Европейски научни изследвания“ и „Европейско научноизследователско пространство“.

3.8.1 Списъкът на ESFRI ⁽¹²⁾. Комитетът приветства списъка на ESFRI, който бе изготвен с участието на държавите-членки и на Комисията и получи висока оценка и подкрепа от Съвета ⁽¹³⁾. Същевременно той обръща внимание, че освен принципния ангажимент на държавите-членки, в бъдеще ще е необходим и

засилен, надежден и траен ангажимент от страна на Комисията. Защото тук особено ясно се проявява политическата воля за изключителни авангардни постижения в науката и техниката. В съответствие с това Комитетът категорично подкрепя последователното изпълнение на „пътната карта“, както и решаващо финансово участие на Общността в изграждането и експлоатацията на тези обекти в дългосрочен план. Той подчертава важността на адекватните договорни взаимоотношения, които да направят съоръженията достъпни и привлекателни за партньори или потребители от цялото Европейско научноизследователско пространство и подкрепя освен това усилията за партньорства и участие на държави извън Европа ⁽¹⁴⁾.

3.8.2 Непрекъснатост на финансирането. Именно с оглед на големите инвестиционни разходи, при дългосрочни проекти е особено важно финансирането им да бъде и да остане надеждно и непрекъснато до постигане на целите, при условие че тези проекти отговарят на критериите за отлична научноизследователска дейност. Точно в тази област колебанията, несигурността или дори прекъсванията на финансирането водят не само до прахосване на големи инвестиции и научно-техническа развойна работа, но и разрушават изградените мрежи, международното сътрудничество и доверието в бъдещи договорености, което вреди и на европейския трудов пазар за учени и инженери.

3.8.3 Включване на университетите и институтите. За да бъдат тези значителни инвестиции в инфраструктурни проекти ефективни и за да се постигне необходимото разширяване на основата за научноизследователската дейност на най-високо ниво, е изключително важно съответните групи университети, институти и научноизследователски организации, базирани в държавите-членки, да участват отговорно в разработването и използването на експерименталните лаборатории: Едва чрез обвързването в подобна мрежа се изгражда цялостна система и се създава европейска добавена стойност. Затова е също така необходимо, такова обвързване в мрежа да се стимулира подобавашо и да бъдат съответно обезпечени специфичните програми *Сътрудничество* и *Идеи*. За тази цел е също особено важно на разположение да има достатъчно средства за пътувания и пребиваване в изследователските центрове, както и за комуникационни системи и помощна апаратура. Освен това, Комитетът подчертава и тук голямото значение на настръхването на мобилността.

3.8.4 Безпрепятствена мобилност. Комитетът подкрепя целта, в рамките на Европейското научноизследователско пространство да се осигури безпрепятствена мобилност между държавите-членки, между организациите, както и между частния и публичния сектор. Мобилността не само спомага за професионалното израстване, обмена на знания и експертния опит, но също така разширява цялостно хоризонта, подобрява способността за преценка и стимулира взаимното разбиране между културите. Затова всички онези препятствия и погрешни решения, които все още пречат на безпрепятствената мобилност, следва да бъдат преодолені или отстранени. Сред тях са междудържавните пречки, недостатъчното признаване/недостатъчната преносимост на придобитите права на социални услуги, като ошетаващо/обременяващо данъчно облагане при смяна на жилището или на местожителството на семейството.

⁽¹⁴⁾ Като например проектът ITER.

⁽⁹⁾ И тук Комитетът призовава най-вече държавите-членки, да вземат съответни политически решения.

Комитетът приветства и искането в същия смисъл на Европейския научен консултативен съвет EURAB; вж.

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/research/eurab/index_en.html.

⁽¹¹⁾ European Commission: Key Figures 2007 On Science, Technology and Innovation, Towards a European knowledge area, понеделник, 11 юни 2007 г.

⁽¹²⁾ ESFRI: European Strategy Forum on Research Infrastructures (Европейски стратегически фонд за научноизследователски инфраструктури). <http://cordis.europa.eu/esfri/>.

⁽¹³⁾ Съвет по конкурентоспособност (Вътрешен пазар, индустрия и научни изследвания), 21-22 май 2007 г.

3.8.5 Положение в новите държави-членки. При това трябва обаче да се внимава и да се създават стимули, така че желателната вътрешноевропейска мобилност на изследователите от новите държави-членки да не доведе до дългосрочно вътрешноевропейско „изтичане на мозъци“. Комитетът бе посочил и в предишно свое становище, че изграждането на привлекателни научноизследователски институти в новите държави-членки е особено важно също и по горната причина.

3.9 Висока оценка на Европейското научноизследователско пространство. Успешното и ефективно международно сътрудничество, особено по големи общи проекти на равнище ЕС, създава у участниците дух на екипност, което е от полза за високата оценка на Европейското научноизследователско пространство и за символиката на Европа.

3.10 Самоорганизиране и специализирани конференции. CERN, но също и развитието например на европейските институти за ядрени изследвания, показват волята и способността на научната общност, по своя собствена инициатива да търси и намира международни партньори за сътрудничество, както и да привлича финансиране от правителства на трети страни. Необходима предпоставка за това е да се предоставят средства и за провеждането на особено важни научно-технически специализирани конференции, както и за участие — особено на по-млади европейски учени — в международни конференции.

3.10.1 Научно-техническите дружества — организации на гражданското общество. Специализираните конференции са основният форум за разпространяване и оценка на резултатите, за обмен на знания и мисли, за поставяне на началото на сътрудничества и за развиване на нови или подобрени концепции. Такива конференции обикновено се провеждат от съответните специализирани научно-технически дружества ⁽¹⁵⁾ като типични организации на гражданското общество. Затова Комитетът препоръчва, работата на тези дружества да получава повече внимание и признание, както и в по-голяма степен да се използва и стимулира тяхната дейност за разпространяване на знания, оценка на резултатите и координация на научните изследвания.

3.11 Рамкови програми. По мнението на Комитета рамковата програма на Общността за НИРД и рамковата програма на Европейската общност за атомна енергия са основните инструменти за реализиране на Европейското научноизследователско пространство.

В допълнение към специфичните програми *Инфраструктури и Идеи*, важни стимули за координирано сътрудничество (вж. параграф 3.13) произтичат особено от специфичните програми *Сътрудничество* и *Хора* и свързаните с тях мерки за

финансиране. Затова тяхното адекватно прилагане е съществено за създаването на една транснационална и пораждаща синергии идентичност на *Европейската научноизследователска дейност* и *Европейското научноизследователско пространство*.

3.11.1 Фундаменталните изследвания и тяхното приложение. Трябва да се изтъкне, че фундаменталните изследвания са изрично взети под внимание и е признато тяхното решаващо значение за прогреса и иновациите. Оттук следва и необходимостта от установяване на **баланс** между предвижданото насърчаване на фундаментални изследвания, от една страна, и на приложни изследвания и изследвания, ориентирани към продукти и процеси, от друга. Както често е подчертавано ⁽¹⁶⁾, между тези области не съществуват строги разделителни линии, а много взаимодействия, които се обуславят едни други.

3.11.2 Съвместни технологични инициативи, технологични платформи и ЕТИ. Комитетът подчертава особената роля на Съвместните технологични инициативи и на технологичните платформи. Целта, за която те служат, е създаването на партньорства между публичния и частния сектор в стратегически научноизследователски области и осъществяването на съвместни изследователски програми. Комитетът препоръчва, в бъдещите **Общности на знанието и иновациите**, които предстои да бъдат създадени към Европейския технологичен институт, да се използва придобитият досега опит. Набраният опит в проектите по ERA-Net и CORNET, както и при клъстерите на EUREKA, също може да бъде особено полезен в това отношение.

3.11.3 МСП. Адекватното участие на малките и средните предприятия (МСП) е особено съществено за публично-частните партньорства, както и за партньорствата в индустрията. Комитетът приветства значителните усилия на Комисията в тази област понастоящем и нейното желание да ги продължи и в бъдеще. Проектът CORNET ⁽¹⁷⁾ (Мрежи за колективни изследвания), започнат в рамките на ERA-Net, също може да се окаже полезен в случая.

3.11.4 Тайна на информацията. Свободното разпространение на данни за нови открития е било и е един от факторите за успеха на съвременната наука (вж. също точка 4.4.2 **свободен достъп**). Неговото ограничаване поставя, наред с аспекта интелектуална собственост, по-специално и въпроса, от кой етап на развитие на една нова/иновативна технология нататък налагането на тайна на данните — поради пазарната конкуренция ⁽¹⁸⁾ — пречи на необходимия обмен на знания и на по-нататъшното сътрудничество със и между индустриалните партньори. Комитетът препоръчва този важен въпрос да бъде разгледан задълбочено, тъй като от него зависи успехът на сътрудничеството, особено между публичния и частния сектор.

⁽¹⁵⁾ Например European Physical Society, European Federation of National Engineering Associations (Федерацията на европейските инженерни организации), European Federation of Chemical Engineering, европейските академии (IASAC, ALEA, IAP) и др. Много от тях са организирани и в асоциации, като Инициативата за наука в Европа (ise).

⁽¹⁶⁾ ОВ С 325, 30.12.2006 г., глава 4.6.

⁽¹⁷⁾ Вж. също <http://www.cornet-era.net>; както и CORDIS focus, тематично приложение, бр. 24, м. юни 2007 г.

⁽¹⁸⁾ И за да не бъде изгубена възможността за заявка за патент на по-късен етап, ако не е даден гратисен период за патенти.

3.12 Укрепване на научноизследователските институции. Комитетът подкрепя особено важната цел за укрепване на научноизследователските институции, но също така и на висшестоящите им организации, като основни инициатори и носители на научните изследвания и развойната дейност. Те са местата, където се осъществяват научните изследвания и създаващият се там работен климат, свободата на действие и изследователският стил са определящи за репутацията и успеха на съответната научноизследователска организация или институция. Затова тези научноизследователски организации и институции трябва да имат възможност за дългосрочно планиране, да разполагат с адекватни ресурси и с достатъчна свобода за вземане на решения. Необходими са, следователно, по-голяма собствена отговорност при използването на финансовите ресурси, надежден, достатъчно висок (обикновено поне 75-80 %) дял на институционалното основно финансиране, цялостно финансиране на проекти, възможност за прехвърляне на бюджет в следващата година, намаляване на административното пренатоварване на изпълнителите, стимулиране и финансиране на върхови постижения чрез предоставяне на достатъчно и дългосрочно ориентирани допълнителни средства на конкурсни начала и в зависимост от резултатите.

3.13 Отворена координация. Съществени импулси за взаимната отворена координация и оценка на научноизследователските политики и стратегическите цели на държавите-членки идват от осъществявани на равнище ЕС, утвърдили се процедури за вземане на решения относно инициативите на Комисията в научноизследователската политика, както и от нейните подготвителни консултации. Комитетът смята, че процедурите на съгласуване и координация със и между държавите-членки и регионите по специфични приоритети или инфраструктурни проекти също са важни и полезни за постигане на повече съгласуваност и оптимизиране на Европейската научноизследователска политика. Затова известна координация е полезна и за изграждането на Европейски междудържавни научноизследователски организации за големи проекти и инфраструктурни проекти (вж. параграф 3.8). Комисията упражнява координационна функция и във връзка с мерките за финансиране, предвидени в Седмата рамкова програма (вж. параграф 3.11).

3.14 Избягване на прекалената координация. И обратно, следва да бъде отхвърляно всяко евентуално намерение (било то самоцелно или с цел пълна унификация) за идваща отгоре надолу координация на европейска научноизследователска дейност, навлизаща в детайли и в самите научноизследователски организации или фирми. Такава унификация, при заявено намерение например за избягване на дублирането ⁽¹⁹⁾ и фрагментирането на изследванията, би ограничила необходимия плурализъм на изследователските подходи и методи (вж. по-специално точка 4.7.1) и би довела до отрицателно отношение от страна на изследователите, институциите и участващите индустриални предприятия.

⁽¹⁹⁾ Още в своето становище относно „Наука, общество и граждани“ (CES 724/2001), точка 4.7.5 Комитетът обърна внимание, че поради необходимото доказателство за възпроизводимост — успоредността или повторението на експерименти, извършвани обикновено чрез видоизменени технологии или методи и от други научноизследователски групи, но често окачествявани като „дублиране на изследванията“, всъщност са важна съставна част от научната методика и от научния прогрес. Единствено те са гаранция срещу грешки, заблуди или дори фалшификации.

Във всеки случай, трябва да се избягва да се създава впечатление, че Комисията се стреми към централно направляване на европейската научноизследователска дейност. В противен случай още повече ще се засилят бездруго съществуващите опасения на гражданите ⁽²⁰⁾ от прекалена централизация в Брюксел. По-скоро въпросът е да се постигне добър баланс между рамката на Общността, автономността на държавите-членки, както и институционалните и индивидуалните инициатива и творчество.

3.14.1 Плурализъм на методите, подходите и избора на теми. Единствено плурализъмът на методи, подходи и избор на теми може да осигури най-добрите във всеки конкретен случай резултати, методи и иновации. Плурализъмът не е разточителство, а необходимо средство за оптимизиране и еволюция в стремежа към нови знания и умения. Комитетът препоръчва по този важен разграничаващ въпрос да се потърси преди всичко мнението на Европейския съвет за научни изследвания.

3.15 Допълнителна цел: Намаляване на бюрокрацията. Независимо от това, припомняйки свои предишни препоръки, Комитетът отново препоръчва на Комисията да включи в бъдещата си политическа програма „намаляването на бюрокрацията“ като още една приоритетна цел. Съвместно с държавите-членки и с научноизследователските организации следва да се разработят начини за опростяване или обединяване и свеждане до най-необходимия минимум на свръхрегулацията и свръхмногообразието от европейски, национални, регионални и институционални изисквания за отчет, процедури за кандидатстване, експертизи, оценка или издаване на разрешения и др. Дори и подкрепяната от Комитета конкуренция при кандидатстването за финансиране на върхови постижения първоначално увеличава времето, което изследователите са принудени да употребяват за бюрократични и експертни процедури. Толкова по-важно е да се намери приемливо решение чрез цялостно редуциране и опростяване на всички процедури. Комитетът вече е посочвал ⁽²¹⁾, че опасенията от грешки или неправилно поведение на отделни лица, не бива да водят до свръхрегулация и парализа за всички. Това важи в еднаква степен за начина на работа на финансиращите организации и на изследователите.

3.16 Привлекателен трудов пазар и по-добри кариерни шансове. Комитетът подкрепя важната цел за създаване на привлекателен европейски трудов пазар за изследователите. За тази цел договорите, нивото на заплащане, социалните осигуровки/придобивки и стимулите за запазване на целостта на семейството следва да бъдат уредени и подобрени така, че изследователите да не остават с чувството, че техният идеализъм се експлоатира (например поради ниско заплащане, проточващи се преговори за сключване на договор и твърде голяма несигурност за бъдещото им професионално развитие) и да не стигат до заключението, че тяхната инвестиция в изисквашо много усилия, селективно обучение не може да се реализира рентабилно в успешна професионална кариера в Европа.

⁽²⁰⁾ Lüder Gerken и Roman Herzog, „EUROPE'S WORLD“, летен брой, 2007 г.

⁽²¹⁾ ОВ C 256, 27.10.2007 г.

3.16.1 Дефицити в държавите-членки. Преди всичко в държавите членки съществуват много големи дефицити в това отношение и продължават да се наблюдават процеси в погрешна посока ⁽²²⁾. Затова тук Комитетът призовава преди всичко държавите-членки и съответните социални партньори да попълнят тези дефицити и да предложат най-вече и на младите изследователи привлекателни кариерни перспективи, които да могат да се конкурират с алтернативните кариерни възможности за особено талантивите академични учени. По този начин отново повече млади хора с необходимите дарби ще пожелаят да инвестират енергията и времето си в съответното тежко и селективно следване и така ще спомогнат за преодоляване на застрашителния недостиг на квалифицирани научно-технически специалисти и дипломирани висшисти в Европа.

3.16.2 Равнопоставеност на половете. Комитетът подчертава своя ангажимент за равни възможности и еднакво третиране на половете. Нуждаем се от най-добрите таланти и от двата пола: онова, което е от значение, са способностите и резултатите в работата. (Понятията „учен“, „изследовател“ и „инженер“ тук се употребяват за лицата от двата пола).

3.16.3 Мобилност между институциите, дисциплините, секторите и държавите. Комитетът подкрепя също така и целта, формулирана в Зелената книга, за подобряване на мобилността между институциите, дисциплините, секторите и държавите. Той препраща, от една страна, към своите посочени по-горе препоръки, и, от друга страна, към своя предишна препоръка за привлекателна система от стипендии (Sabbatical) за обмен на служители между академичните институции и индустрията.

3.16.4 Запазване на целостта на семейството. Комитетът многократно е подчертавал един изключително важен аспект на насърчаването на мобилността, а именно улесняването и стимулирането на запазване на целостта на семейството. Това се отнася особено до професионалната дейност на семейния партньор (напр. когато и двамата партньори в двойката имат своя кариера), осигуряването на подходящи училища за децата, подкрепа при преместването на домакинството (възстановяване на разностите, данъци) и др.

3.17 Отваряне на Европейското научноизследователско пространство към света. В Зелената книга отварянето на Европейското научноизследователско пространство към света е посочено като изключително важна цел. Комитетът е напълно съгласен с това. Действителното постигане на тази цел ще бъде важен пробен камък за успеха на Лисабонската стратегия.

3.17.1 Привлекателността е решаващият критерий. И все пак, отвъд по-скоро формалния и вече до голяма степен осъществен аспект на принципното отваряне, решаващият критерий е привлекателността на Европейското научноизследователско пространство. Поканите към водещи изследователи от международна величина са първата необходима стъпка, след това обаче трябва наистина да се осигури идването им, а европейски

учени, работещи в държави извън Европа, трябва да бъдат убеждавани, да се завърнат обратно в бъдеще.

3.17.2 Преодоляване на „изтичането на мозъци“. Едва когато „изтичането на мозъци“, което за жалост наблюдаваме днес, бъде преодоляно не само количествено, но и качествено, т.е. по отношение на най-ефективните и успешни учени и инженери в света, тази задача ще може да се смята за изпълнена. Но за да се постигне това, трябва да са налице всички решаващи фактори: ниво, оборудване, условия на труд, надеждна рамка, възможности за разгръщане и свобода на действие, лични доходи (включително социално осигуряване) и обществено признание.

3.18 Надграждане върху първите успехи. Въпреки все още съществуващите дефицити и значителната работа, която трябва да бъде извършена, Комитетът със задоволство констатира, че досегашните усилия на Европейската научноизследователска политика по отношение на Европейското научноизследователско пространство отбелязват своите първи успехи и като цяло са в правилната посока. Важно е започналото развитие да продължи с по-нататъшно бързо увеличаване на европейския потенциал в НИРД чрез политика на финансиране на конкурсна основа, чрез обвързване в мрежи и използване на интеграционната сила на този потенциал, както и особено чрез създаване на привлекателни и надеждни рамкови условия и на кариерни възможности — без свръхрегулация и централизация! **Европейското научноизследователско пространство трябва да се превърне в понятие от световно значение.**

3.19 Европейско пространство на знанието. Комитетът вече многократно е отбелязвал, че Европейското научноизследователско пространство трябва да бъде допълнено с „Европейско пространство на знанието“ ⁽²³⁾. Съществено основание за това бе целта да се създаде Европейско общество, основано на знанието, което предполага както солидна образованост на всички граждани, така и необходимото за учените и инженерите висококачествено специализирано образование. При това от голямо значение са също обучението през целия живот и самообучението. В това становище, което засяга Европейското научноизследователско пространство, би трябвало да се подчертае и необходимостта от подходящо „управление на знанието“, което да осигури документирането, класифицирането, разпространението, достъпността и съхраняването на вече придобитото знание. Научноизследователската и развойната дейност надграждат върху съществуващото знание, за да генерират ново знание.

3.19.1 Управление на знанието и технологии. Управлението на знанието е важно и с оглед безопасното прилагане ⁽²⁴⁾ на технически процедури, за да се гарантира тяхното оптимално и безопасно използване, да се намалят до минимум рисковете и да не се излага населението на опасност. За тази цел Комисията, съвместно със съответните международни организации, трябва и в бъдеще да предприема подходящи инициативи и да насърчава всички необходими програми за научни изследвания.

⁽²²⁾ Например новият колективен трудов договор в сектора на публичните услуги в Германия е подчертано враждебен по отношение на мобилността.

⁽²³⁾ По този въпрос вж. по-специално становището на ЕИСК относно „Инвестиции в знания и иновации“, INT/325 (ОВ С 256, 27.10.2007 г.).

⁽²⁴⁾ Вж. например IAEA Proceedings of the International Conference on Knowledge Management in Nuclear Facilities, м. юни 2007 г.

3.19.2 **Учебници и обзорни издания.** Важно значение за съхраняване, обясняване и организиране на знанието и особено за едно висококачествено обучение имат добрите учебници, обзорните издания и наръчниците. Изработването им изисква голям опит, усилия и време, както и освобождаване от други задачи. Комитетът препоръчва то да бъде включена в списъка със задачите, които следва да получат финансиране, още повече, че тази усилна и трудна работа обикновено не носи никаква финансова печалба за авторите.

4. Специални забележки по въпросите от Зелената книга

По-долу се засягат някои от 35-те поставени в Зелената книга въпроси, доколкото техният предмет не е бил вече разгледан в глава 3. За краткост обаче тук повечето от тези въпроси няма да бъдат формулирани отново, а препращаме съответно към Зелената книга.

4.1 **Въпроси 1-3: Елементи на визията за Европейското научноизследователско пространство.** Основна предпоставка е отвореността на обществото към научноизследователската и развойната дейност, което означава да се осъзнае и оцени решаващото значение на НИРД за благоденствието, конкурентоспособността, прогреса и културата. Важна е също добрата комуникация между различните научни дисциплини, особено между природните и хуманитарните науки, включително опити за постигане на съгласие по някои методологични принципи. Това е и предварително условие за създаване на необходимите рамкови условия и за определяне на приоритетите на всички политически равнища. Комисията и държавите-членки могат освен това чрез симпозиуми и конференции да насърчават още по-активно обмяната на опит между научната общност и цялото гражданско общество и да популяризират Европейското научноизследователско пространство. Медиите също трябва да поемат съществена роля в това отношение, като ударението следва да се постави върху информацията, а не върху изказването на мнения. Комитетът подкрепя Комисията в желанието ѝ за провеждане на *Публичен дебат и по-нататъшни стъпки*.

4.2 **Въпроси 8 и 10: Докторанти.** Това започва още с младите учени, притежаващи диплома за завършени всички степени на университетско образование, тоест с докторантите. Те не са студенти или чираци⁽²⁵⁾, а професионалисти със съществен принос в изследователската и преподавателската дейност. Самите научни изследвания и преподаването, както и работата върху научни трудове, участието в конференции, семинари и летни курсове, са най-добрите форми за продължаване на квалификацията. Участието в такива дейности обаче се нуждае от сериозно насърчаване и подпомагане. Инициативността и самостоятелността трябва да получат възможност да се проявят, да бъдат стимулирани и възнаграждавани; те не могат да се развият с учителски подход.

4.3 Въпрос 12 и други: Да се започне с ЕТИ и неговите „Общности на знание и иновации“ и да се извлече опит от тях.

⁽²⁵⁾ Целта на докторските тези е да се докаже независима научна дейност!

4.3.1 Въпрос 18: Най-напред да се събере опит от конкретни случаи. Да се изяснят въпросите, свързани с риска и отговорността, напр. при отпадане на някой партньор.

4.3.2 Въпрос 19: Първо да се използва опитът на вече съществуващите „виртуални институти“ в научноизследователските организации на държавите-членки. Оттам нататък да се възприеме подходът „отдолу нагоре“ („bottom-up“).

4.3.3 Въпрос 20. i): Добре е да се поискат предложения от съответните институции.

4.3.4 Въпрос 20. ii): **Да не се възприемат обективно измерими критерии.** По този въпрос Комитетът има сериозни резерви. Съществуват основателни опасения, че на преден план може да бъдат поставени количествени и „обективно измерими“ критерии, каквито на практика не съществуват в научноизследователската дейност⁽²⁶⁾. Те може и да са полезни в случаи на продуктово ориентирани разработки, но в научноизследователската област само биха насърчили скъсяването на хоризонта и повърхностното отношение (гонитба за финансиране). Дори научноизследователските институти в индустрията имат възможност за по-дългосрочни и фундаментални изследвания, чието значение обаче, макар и нагледно доказано от най-успешните институти⁽²⁷⁾, трудно би могло да бъде аргументирано при наличието на постановени процедури за оценка, основаващи се предимно на „количествено измерими“ критерии. Комитетът препраща освен това и към заявеното по въпроса в предишни негови становища⁽²⁸⁾.

4.4 **Въпрос 21: Споделяне на знанията: сурови данни.** Това е сложен и деликатен въпрос. Той се отнася до индивидуалните отношения на доверие между изследователите във връзка със суровите данни (На кой етап от научните изследвания се създават суровите данни? Тяхната точност често трябва да бъде отново проверена или оценена от изследователя, провел първоначалния експеримент.)⁽²⁹⁾. В така зададения въпрос липсва разбиране за процесите на експериментиране и за междуличностните фактори (дух на екипност, конкуренция, приоритети и т.н.) между изследователите. Би било полезно да се стимулира прекият обмен на знания. Ключов момент тук е възпроизводимостта на резултатите. Категорично не се препоръчва подход на спуснати отгоре разпоредби, особено на европейско равнище; в отделни случаи би било подходящо да се дадат препоръки, какъв да бъде минималният срок на съхранение на „суровите данни“ и кой да отговаря за това. Независимо от това (вж. параграф 3.19.1), продължава да стои въпросът за едно генерално „управление на знанието“, с което да се гарантира, че няма да се допусне загуба на знание. С този въпрос би могъл евентуално да се занимае и Европейският съвет за научни изследвания.

⁽²⁶⁾ По този въпрос вж. също „Erwägen, Wissen, Ethik“ (EWE), годишнина 18/2007, кн. 1, с. 12, глава 3.4 — ISSN 1610-3696.

⁽²⁷⁾ Например изследванията на BELL върху космическото микровълново фоново лъчение и на IBM върху високотемпературните суперпроводници.

⁽²⁸⁾ Вж. например параграф 7.5 в (ОВ С 256, 27.10.2007 г.).

⁽²⁹⁾ При фундаменталните изследвания това засяга главно приоритета върху дадено откритие или идея; а при приложните — и въпроси, свързани с патентоването.

4.4.1 Отново по въпрос 21: Затруднен достъп до и обмен на информация. Този кръг от въпроси засяга обаче и един допълнителен проблем, именно безпрепятствения и бърз достъп до информация, вече публикувана в специализирани списания на научните издателства. Вследствие на настоящото тълкуване на авторските права липсват свободно достъпни онлайн библиотеки, а изпращането на електронни копия вече не е разрешено. С това силно се ограничава бързият достъп до фондовете с важна научно-техническа литература, с което значително се възпрепятстват научният обмен и прогресът.

4.4.2 Свободен достъп. В толкова по-голяма степен Комитетът насърчава Комисията да се занимае с този въпрос и да потърси нови, по-добри решения. Една възможност биха били информационните системи със свободен достъп ⁽³⁰⁾, например в утвърдени свободно достъпни специализирани издания с рецензии от други изследователи (вж. и по-долу).

4.4.3 Въпрос 23: Гратисен период. Във връзка с това Комитетът вече многократно се е изказвал в полза на гратисния период, за да се намали конфликтът между *възможно най-бързото публикуване* (учените се оценяват по техните публикации) и *незабавната заявка за патентоване*.

4.5 По кръга от въпроси 25-29: Оптимизиране на научноизследователските програми и приоритети. Като цяло тук би трябвало да се използва набраният досега опит с ERA-Net.

4.5.1 Въпрос 25: Принципи на оценка. Въпросът за общите — има се предвид унифицирани — принципи за рецензиране от други изследователи, за гарантиране на качеството и за оценка, е свързан с една сложна тема, тъй като, от една страна, не съществуват перфектни, а само по-добри или по-лоши процедури за оценка, от друга страна, различните научноизследователски организации имат — поне в детайлите — различни подходи, поради което за критерий трябва да се приеме (относителният) успех на различните методи. Затова Комитетът и тук има принципни резерви към една бъдеща унификация. Без съмнение е вярно, че рецензирането от други изследователи е най-добрият метод ⁽³¹⁾, но неговото качество и ефективност зависят до голяма степен от подробности ⁽³²⁾. Преди всичко трябва да се избегне повърхностност, каквато лесно може да се прояви при често изискваното днес текущо или многократно оценяване. Затова принципът трябва да гласи: по-редки, но по-задълбочени оценки.

⁽³⁰⁾ Виж например <http://www.open-access.net/RMK>.

⁽³¹⁾ Наистина, колкото по иновативни (отклоняващи се от нормата) са дадени методи, идеи, мащаби или модели, толкова по-трудно е да се даде всеки път вярна оценка, дори и чрез рецензиране от други изследователи. Толкова по-важен е затова плурализмът на конкурентните принципи и методи (точка 3.1.4.1).

⁽³²⁾ Този въпрос се разглежда в редица статии във „Forschung und Lehre“ (Deutscher Hochschulverband) 6/07, ISSN: 0945-5604; www.forschung-und-lehre.de.

4.5.2 Отново по въпрос 25, но и извън него: Компетентни служители. От изключителна важност е, в организациите, финансиращи научноизследователската дейност, а значи и в Комисията, да работят доказали се в науката компетентни служители, които отлично и трайно познават и следят съответната научна област, особеностите и свързаната с нея „общност“ — включително и от собствената си предишна дейност в научноизследователската област. (В тези случаи редовната ротация на кадри е контрапродуктивна.) И тук важи същото: страхът, че отделни лица биха могли да допуснат грешки, не бива да води до свръхрегулация и негативи за всички. Също и в този случай като ориентир трябва да се използва примерът на особено успешните научноизследователски организации.

4.5.3 Въпрос 26: Опростяване. По-нататъшното опростяване на правилата и процедурите, за да се разтоварят изследователите от прекалено многото административни задачи, е една многократно припомняна цел. Комитетът обаче съзнава, че неговата принципна пледоария за плурализъм и подход „отдолу нагоре“ би могла да се възприеме като в известна степен противоречаща на искането за опростяване и за намаляване на свръхбюрократията. Затова той подкрепя координиран подход (вж. също параграф 3.1.5) със съвместна оценка при всички онези акции, в които Общността има или би следвало да има меродавно участие със своите програми за финансиране. При избора на процедури за оценка е препоръчително да бъде консултиран Европейският съвет за научни изследвания.

4.5.4 Въпрос 29: Членство в междуправителствени изследователски организации. Значението на термина „членство“ следва да бъде уточнено. Членството в консултативни органи изглежда полезно, както и членството в съответните надзорни органи, когато е налице съфинансиране от страна на Общността. Комитетът обаче отправя категорична препоръка против членство в преките изпълнителни органи.

4.6 Въпроси 30 и 31: Отваряне към света: международно сътрудничество в областта на науката и технологиите. Тази цел получава пълната подкрепа на Комитета. Що се отнася до инструментариума, трябва да се прави разлика между програмите, които изискват мащабна апаратура, като например ускорители, инсталации за ядрен синтез, спътници и вятърни тунели, от една страна, и програми, чието изпълнение е разпределено между множество центрове или инсталации, от друга страна. Широко трябва да се използва опитът от вече съществуващи примери, но при твърде стриктно придържане към обобщенията съществува, разбира се, риск да не бъде отчетена специфичността на разнообразните отделни случаи. Като цяло, Комитетът е мнение, че в това отношение вече съществуват работещи механизми или респективно прецеденти, така че няма необходимост от допълнителни инструменти.

4.7 Обща забележка по поставените въпроси. От въпросите, поставени от Комисията, се създава впечатлението, че тя постоянно се стреми към общи правила, които след това да бъдат валидни за всички конкретни случаи. Комитетът би имал най-сериозни резерви към подобно намерение (вж. също 3.1.4.1).

4.7.1 **Не унификация, а свобода на действие и подход „отдолу нагоре“.** Това означава, че трябва да бъдат отхвърляни всички опити за прекомерна унификация. Унификацията пречи съответните добри практики да бъдат открити — най-напред емпирично — чрез конкуренция между различни процедури, методи и културни подходи, както би било възможно при принципа „отдолу нагоре“, и при това да се използват и предимствата на едно еволюционно развитие. Това е единственият начин да се установи, кой подход е особено успешен, заслужава допълнително финансиране и може да служи като пример за останалите.

4.7.2 **Съществуващите механизми са достатъчни.** Механизмите, съществуващи вече както на политическо равнище, така и на равнище програми и проекти, осигуряват достатъчно широко и адекватно поле за действие в това отношение. Допълнителни мерки и правила могат да бъдат въведени или адапти-

рани по-късно, в определен момент и с определен обхват, ако съществува добре обоснована специфична необходимост от това.

4.8 **Настоящи инструменти на Общността за насърчаване и координиране.** Същевременно, Комитетът препоръчва да бъдат разработени общи, ясни и разбираеми правила за използване на разнообразните инструменти на Общността за стимулиране и координиране на НИРД. Би било много полезно Комисията да състави списък и описание (т.е. разбираемо упътване за използване) на **всички** инструменти и форми за стимулиране и координиране на НИРД, с които разполага. От такъв списък би станало видно, дали при все по-голямото изобилие от инструменти се запазва достатъчна яснота за предназначението и обособеността им и дали те остават достатъчно обзирими и приложими за потенциалните потребители, както и за самите служители в Комисията, или пък се нуждаят от преработване, което да ги направи по-ясни.

Брюксел, 24 октомври 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Съвета за създаване на съвместно предприятие на инициативата за иновативни лекарства“

COM(2007) 241 окончателен — 2007/0089 (CNS)

(2008/C 44/02)

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

Специализираната секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 4 октомври 2007 г. (докладчик: г-н DANTIN).

На 439-ата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 октомври 2007 г. (заседание от 24 октомври 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 118 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Фармацевтичната индустрия с основание се счита за ключов стратегически сектор, а нейните продукти имат решаващ принос за здравето и благополучието на европейските граждани. Освен това, тя е важна от гледна точка на заетостта.

1.2 Предвид тази ситуация и изоставането на Европа в областта на фармацевтичните изследвания, решението за създаване на Съвместно предприятие на инициативата за иновативни лекарства (СП ИИЛ) е особено оправдано. Комитетът приветства и подкрепя това решение, особено поради това, че то включва едно действително партньорство между публичния и частния сектор.

1.3 Основните аспекти, в които би трябвало да се съсредоточи ролята на СП ИИЛ, са:

— да се подобри прогнозирането на сигурността и ефикасността на новите лекарства, особено в ранните етапи на разработването, преди началото на клиничните изпитания;

— чрез съвместно разработени системи за управление на знанията да се избегне разпиляването на ресурси в сферата на научните изследвания, предизвикано понастоящем от дублирането на дейности както в частния, така и в публичния сектор;

— да се преодолеят пропуските в подготовката на специалисти, като се инициират обучения, осигуряващи съответствие между тяхната квалификация и изискванията на сектора на фармацевтичните изследвания;

— да се създаде инструмент за осигуряване на необходимата синергия, който да позволи взаимодействие между научните изследвания, иницирани от СП ИИЛ, и дейностите на национално и на европейско равнище, с цел да допринесе за осъществяването на Европейското изследователско пространство в този сектор.

1.4 ЕИСК приветства широките консултации, които предхождаха подготовката на разглеждания регламент и подкрепя заявеното намерение, ежегодно да бъде представян доклад за напредъка, постигнат от СП ИИП. Същевременно, Комитетът изразява съжаление във връзка с липсата на подробна равностойка за функционирането и резултатите от работата на бившите Европейски технологични платформи (ЕТП).

1.5 Предвид системата на финансиране, множеството различни участия и значителния обем на заделените общностни ресурси, Комитетът смята, че е подходящо да се дефинира по-добре използването и предоставянето на крайните продукти от научните изследвания, особено що се отнася до интелектуалната собственост и издаването на патенти.

1.6 ЕИСК смята, че е подходящо да се помисли за механизми, благоприятстващи връщането към европейските инвестиции. Желателно е също така да се предвиди създадените от научните изследвания печалби да се използват за инвестиции на територията на Общността.

2. Увод

2.1 Предложението за регламент има за цел да постави началото на първите публично-частни партньорства в областта на научните изследвания и развойната дейност. То формулира също така и една от първите две Съвместни технологични инициативи (СТИ). Тя се отнася до иновативните лекарства ⁽¹⁾.

2.2 Целта на СТИ е да позволи на индустрията, на научноизследователските институти, на държавите-членки и на Комисията да обединят всички или част от своите ресурси в полза на избраните програми за научни изследвания.

2.3 За разлика от традиционната стратегия, при която публично финансиране се предоставя за всеки отделен проект, СТИ включват широкомащабни научноизследователски програми, които имат общи стратегически изследователски цели. Очаква се този нов подход да създаде критична маса за европейските научни изследвания и иновации, да консолидира научноизследователската общност в основните стратегически области и да хармонизира финансирането на проектите, така че резултатите от научните изследвания да се усвояват по-бързо. СТИ са насочени към ключови области, където използваните понастоящем инструменти нямат нито обхвата, нито скоростта, необходими за да поддържат Европа начело в световната конкуренция. Става въпрос за области, където националното, европейското и частното финансиране в научните изследвания могат да създадат значителна добавена стойност, включително като се насърчава увеличаването на частните разходи за научни изследвания и развойна дейност.

2.4 СТИ, свързана с „Инициативата за иновативни лекарства“ (ИИЛ), има за цел да подкрепи развитието на нови знания, нови

инструменти и нови методи, които да доведат по-бързо до предоставянето на по-ефикасни и по-безопасни лекарства.

2.5 Чрез иновативен метод на финансиране се очаква ИИЛ да допринесе за увеличаването на частните инвестиции в НИРД, в засилването на трансфера на знания между университетите и предприятията и за улесняване на участието на МСП в европейските научни изследвания.

3. Контекст

3.1 През последните 10-15 години научните изследвания във фармацевтичния сектор в Европа все повече изостават. Докато в САЩ през периода 1990-2005 г. инвестициите в НИРД са нараснали 4,6 пъти, то в Европа съответното увеличение е само 2,8 пъти. Предприятията все по-често изнасят своите центрове за научни изследвания в страни извън Европейския съюз, главно в Съединените щати, а напоследък в Азия.

3.1.1 Това положение може да доведе до тежки последствия за европейската конкурентоспособност, тъй като иновациите във върховите технологии са един от ключовите фактори за икономически растеж в дългосрочен план. Това е едно от основните съображения, довели до решението за създаване на СТИ за „иновативни лекарства“.

3.2 Докато правителствата планират своите дейности в национален мащаб, индустрията гледа глобално. Големите държави като Съединените щати и Китай имат единна стратегия за инвестиции, която позволява на предприятията да планират по-добре и да привличат ресурси. В Европа националните правителства не координират своите инвестиции в НИРД и фармацевтичните фирми трябва да влагат ресурси за адаптиране на своите дейности към местните условия.

3.3 Един законодателен акт на Общността би създал целенасочена и последователна програма за НИРД, която да разчита на всички източници на инвестиции в НИРД (публични и частни) на европейско ниво, и така би променил настоящия контекст в благоприятна за Европейския съюз посока. Това е целта на разглеждания регламент.

4. Предложение на Комисията

4.1 Предложението за регламент, уреждащ създаването на Съвместно предприятие на инициативата за иновативни лекарства [COM(2007) 241], произтича от разпоредбите на Седмата рамкова програма (РП7), предмет на Решение № 1982/2006/ЕО. Тя предвижда принос от страна на Общността за създаването на дългосрочни публично-частни партньорства на ниво Европейски съюз в областта на научните изследвания.

4.2 Тези партньорства са под формата на Съвместни технологични инициативи (СТИ) и произлизат от работата на бившите Европейски технологични платформи (ЕТП).

⁽¹⁾ Друга СТИ се отнася до вградените изчислителни системи. Тя се разглежда в становище INT/364.

4.3 В своето Решение № 971/2006/ЕО относно специфичната програма „Сътрудничество“ Съветът подчертава необходимостта от установяването на публично-частни партньорства и определя шест области, в които създаването на съвместни технологични инициативи е подходящо, с цел активизиране на европейските научни изследвания. Става дума за следните области:

- въглерод и горивни клетки;
- аеронавтика и въздушен транспорт ⁽²⁾;
- **иновативни лекарства**;
- вградени изчислителни системи ⁽³⁾;
- наноелектроника ⁽⁴⁾;
- GMES (Глобално наблюдение за околна среда и сигурност).

4.4 В контекста на тази генерална стратегия, разглежданият регламент, предмет на предложение COM(2007) 241, предвижда осъществяването на **Съвместна технологична инициатива за иновативни лекарства (СТИ ИИЛ)** чрез създаването на **Съвместно предприятие на инициативата за иновативни лекарства (СП ИИЛ)**.

4.5 Според поставените от Комисията цели се очаква създаването на съвместно предприятие на инициативата за иновативни лекарства да благоприятства включването на участници, които днес не са в състояние да изпълняват комплексни и скъпи програми за научни изследвания (академични и клинични центрове, малки и средни предприятия, публични власти и др.).

4.6 СП ИИЛ ще бъде учредено като съвместно предприятие с членове-учредители Европейската общност, представлявана от Комисията, и Европейската федерация на фармацевтичните индустрии и асоциации (ЕФФИА) и ще се установи като орган на Общността с регламент на Съвета съгласно член 171 от Договора. Към съвместното предприятие могат да се присъединят държавите-членки и страни, които са асоциирани към Седмата рамкова програма, както и всяко юридическо лице, ангажирано в областта на НИРД, при условие че участват в неговото финансиране.

4.7 Тази програма ще разполага с бюджет от 2 милиарда EUR, които следва да бъдат инвестирани за период от седем години с еднакви дялове от Комисията (ресурси от Седмата рамкова програма съгласно разпоредбите на член 54 от Регламент № 1605/2002 на Съвета) и компаниите — членове на ЕФФИА, които ще предоставят приоритетно персонал, оборудване, консумативи и др.

4.8 СП ИИЛ ще подкрепя по-конкретно научните изследвания в държавите-членки и в страни, асоциирани към Седмата рамкова програма. Вноската на Общността от 1 милиард EUR ще бъде предназначена изцяло за малки и средни предприятия и висши учебни заведения за приложни фармацевтични изследвания. Големите компании-участници ще инвестират идентична сума, поемайки разходите за своята част от научните изследвания и включвайки в тях МСП и висшите учебни заведения.

4.9 Съвместното предприятие ИИЛ следва да се счита за международен орган с качество на юридическо лице по смисъла

на член 2 от Директива 2004/17/ЕО и на член 15 от Директива 2004/18/ЕО; седалището му ще бъде в гр. Брюксел, а дейността му ще приключи на 31 декември 2017 г., освен ако този срок не бъде продължен от Съвета.

5. Общи забележки

5.1 В доклада „Създаване на иновативна Европа“ фармацевтичната индустрия с право се определя като ключова стратегическа област, като нейните продукти имат решаващ принос за здравето и благоденствието на европейските граждани. По същество, рационалното и коректно използване на фармацевтичните продукти допринася за подобряване на качеството на живота.

5.2 Освен това фармацевтичната индустрия осигурява на Европа значителен брой работни места. През 2004 г. в сектора бяха заети 612 000 служители, от които 103 000 висококвалифицирани в сферата на научните изследвания.

Роля на СП ИИЛ

5.3 Учредяването на СП ИИЛ е мотивирано главно от признатата необходимост Европа да се справи със своето изоставане в областта на фармацевтичните изследвания и да се обърне обратно тенденцията, констатирана още в съобщението на Комисията от 1 юли 2003 г., озаглавено „По-силна фармацевтична промишленост на европейско ниво в полза на пациента — призив за действие“.

5.4 За тази цел е задължително да се променят традиционните двустранни форми на сътрудничество. Днес е необходим нов подход на европейско ниво, който да позволи пряко сътрудничество на висшите учебни заведения, заинтересованите МСП и публичните власти с фармацевтичния сектор във връзка с финансовите разпоредби на Седмата рамкова програма.

5.5 Основните аспекти, в които би трябвало да се съсредоточи ролята на СП ИИЛ, са следните:

- да се подобри прогнозирането на сигурността и ефикасността на новите лекарства, особено в ранните етапи на разработването, преди началото на клиничните изпитания;
- чрез съвместно разработени системи за управление на знанията да се избегне разпиляването на ресурси в сферата на научните изследвания, предизвиквано понастоящем от дублирането на дейности както в частния, така и в публичния сектор;
- да се преодолеят пропуските в подготовката на специалисти, като се инициират обучения, осигуряващи съответствие между тяхната квалификация и изискванията на сектора на фармацевтичните изследвания.
- да се създаде инструмент за осигуряване на необходимите синергии, които да позволят взаимодействие между научните изследвания, иницирани от СП ИИЛ, и дейностите на национално и на европейско равнище, с цел да допринесе за осъществяването на Европейското изследователско пространство в този сектор.

⁽²⁾ (INT/369).

⁽³⁾ (INT/364).

⁽⁴⁾ (INT/370).

6. Специални забележки

6.1 ЕИСК отбелязва със задоволство широките консултации, които предлагаша подготовката на разглеждания регламент и подкрепя осъществяването на подходящи програми за обучение, чрез които да се осигури нужният професионализъм в един сектор от решаващо значение за европейската икономика и за качеството на живот на гражданите.

6.2 Както се посочва в параграф 4.2, СТИ произлизат от работата на бившите Европейски технологични платформи (ЕТП). Последните обаче рядко постигаха поставената пред тях цел за стратегическо активизиране на научните изследвания в Европа. Създаването на СТИ почива върху тази констатация за частичен неуспех на ЕТП, чиято роля се състоеше основно в даването на решителен принос за конкурентоспособността на индустрията.

6.2.1 В този смисъл ЕИСК изразява съжаление, че в предложението на Комисията липсва по-подробен преглед на работата, извършена в миналото от европейските технологични платформи (ЕТП); не е направена равностметка, не се посочват получените резултати, няма нито едно библиографско позоваване.

6.2.2 По тази причина, що се отнася до СТИ, Комитетът подкрепя заявеното намерение ежегодно да бъде представян доклад с равностметка на постигнатите резултати и осъществения напредък.

6.3 Въпреки това ЕИСК оценява положително създаването на Съвместно предприятие на инициативата за иновативни лекарства. Като цяло то притежава основните характеристики, необходими за активизиране на фармацевтичните изследвания в Европа, благодарение на осъществяването на действително партньорство между публичния и частния сектор. Тази инициа-

тива отговаря на целите на Лисабонската стратегия, която предвижда 3 % от БВП да се инвестират в научни изследвания и развойна дейност, като две трети от тях да се осигуряват от частния сектор.

6.3.1 Но все пак, предвид системата на финансиране с множество различни участия и на значителния обем на заделените от Общността ресурси, Комитетът смята, че е подходящо да се дефинира по-добре използването и предоставянето на крайните продукти от научните изследвания. За тези цел въпросът за патентите и за интелектуалната собственост, формулиран в регламента и в приложението към него, който се ограничава с посочване на принципите, заслужава да бъде изложен по-прецизно и ясно, за да не се превърне в деликатен момент при хармоничното осъществяване на Съвместната инициатива ИИП.

6.3.2 Повечето големи фармацевтични компании, действащи в Европа, имат глобално измерение. Предвид значителното финансиране от страна на Общността, тук също би било подходящо да се помисли за механизми, които да благоприятстват връщането към европейски инвестиции. От тази гледна точка регламентът би могъл да предвиди разпоредби, според които всички фази на научните изследвания, както и производството на създадените в резултат на тези изследвания активни вещества, да се осъществяват на територията на Европейския съюз, като същевременно се внимава да не се създават пречки за използването на иновативни лекарства в държавите, които не са членки на ЕС. Желателно е също тези разпоредби да предвиждат, печалбите, създадени в резултат на финансирани от Съвместната инициатива научни изследвания, да бъдат използвани за инвестиции на територията на Общността.

Брюксел, 24 октомври 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Съвета относно създаването на „Съвместното предприятие ARTEMIS“ за изпълнение на съвместната технологична инициатива за вградени изчислителни системи“

COM(2007) 243 окончателен — 2007/0088 (CNS)

(2008/С 44/03)

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

Специализираната секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която бе възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 4 октомври 2007 г. (докладчик: г-н DANTIN).

На 439-ата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 октомври 2007 г. (заседание от 24 октомври 2007 г.) Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 127 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК одобрява като цяло стратегията на Комисията. Комитетът е на мнение, че даването на нов тласък на инвестициите в областта на научноизследователската и развойна дейност (НИРД) е адекватно средство за осигуряване на стабилна референтна рамка чрез нов инструмент, който дава възможност за преодоляване на сегашната разпокъсаност на финансирането на Общността и за избягване на неравномерното разпределение на програмите, което правеше почти невъзможна оценката на постигнатите резултати.

1.2 Комитетът одобрява предложението за представяне на годишен отчет на дейността на ARTEMIS, но от друга страна Комитетът изразява съжаление по повод липсата на подробен отчет за функционирането и резултатите, постигнати от предишните „Европейски технологични платформи“.

1.3 За Комитета съвместното предприятие ARTEMIS, което е основано на публично-частното партньорство, представлява здрава основа за създаването на Европейско научноизследователско пространство и важен принос за конкурентоспособността на европейските предприятия.

1.4 С положителното си становище относно разглежданото предложение, ЕИСК подчертава значението на иновационната стратегия, предложена в областта на инвестициите, която обединява ресурсите на ЕС, предприятията, различните държави-членки и структурите за НИРД, участващи в нея.

1.5 По отношение на тази иновационна структура на сътрудничество, която може да се окаже сложна за използването на продуктите на научноизследователската дейност, която ще бъде проведена, ЕИСК приветства значението и точността, които се придават на интелектуалната собственост в член 24 от правилника на съвместното предприятие.

1.6 Накрая, Комитетът препоръчва като необходими:

— реално опростяване на процедурите, особено поради отрицателната роля, която административната сложност е играла по отношение на предишните програми за НИРД;

— информационна програма, която позволява да се съдейства за мобилизиране на необходимите икономически ресурси;

— изготвянето на програми за професионално обучение, позволяващи намирането на съответствие между квалификацията на работниците и работните места, създадени от ARTEMIS, с цел създаване на необходимите условия за осигуряване на промишлено ръководство в този стратегически сектор.

2. Въведение

2.1 Разглежданото предложение за регламент на Съвета е насочено към започване на първите европейски публично-частни партньорства в областта на НИРД. Тя определя една от първите съвместни технологически инициативи (СТИ). Тя се отнася до вградените изчислителни системи ⁽¹⁾.

2.2 Целта на СТИ е да позволят като цяло на промишлеността, на научноизследователските институти, на държавите-членки и на Комисията да обединят ресурсите си за насърчаване на целеви научноизследователски програми.

2.3 За разлика от традиционната стратегия, която се състои в осигуряването на публично финансиране за проектите за всеки отделен случай, СТИ включват широкомащабни научноизследователски програми с общи стратегически научноизследователски цели. Този нов подход би следвало да създаде критична маса за европейската НИРД, да сплоти научната общност в основните стратегически области и да хармонизира финансирането на проектите, за да може да се използват по-бързо резултатите от научноизследователската дейност.

2.4 Това предложение осигурява правната рамка за създаването на ARTEMIS, което представлява СТИ в областта на вградените изчислителни системи.

⁽¹⁾ Другата СТИ се отнася до иновационните медикаменти. Ще разгледаме за тази цел становището INT/363.

2.5 Съвместната технологическа инициатива ARTEMIS включва невидими компютри (интегрирани системи), които са в основата на функционирането на редица машини, от автомобили до самолети и телефони и от енергийни мрежи до различни уреди за домашна употреба като перални машини и телевизори и т.н.

2.6 Според предвижданията, в света ще има повече от 16 милиарда интегрирани процесора до 2010 г. и повече от 40 милиарда през 2020 г. През 2010 г. тези невидими вградени устройства и софтуер представляват от 30 до 40 % от стойността на новите продукти: в битовата електроника (41 %), в телекомуникациите (37 %), в автомобилостроенето (36 %) и в медицинското оборудване (33 %).

2.7 Бюджетът на ARTEMIS, предназначен за научноизследователска дейност, ще достигне общо 2,7 милиарда евро за седем години. 60 % от него би следвало да бъдат внесени от промишления сектор, 410 милиона евро — от Комисията и 800 милиона евро — от програми на държавите-членки.

3. Контекст

3.1 Информационните и комуникационни технологии (ИКТ) имат първостепенно икономическо и социално значение и играят съществена роля за осъществяването на обновената Лисабонска стратегия, която подчертава, че знанието и иновацията в Общността съдействат за наскърчаване на растежа и заетостта.

3.2 В световен мащаб се очаква общите разходи за НИРД да се увеличат с около 170 % през следващите десет години, разходите за интегрираните системи да се увеличат с 225 %, като по този начин увеличението бъде от 58 милиарда евро през 2002 г. на 132 милиарда евро през 2015 г. ⁽²⁾.

3.3 В ЕС разходите за НИРД в областта на информационните и комуникационни технологии (ИКТ) представляват около 18 % от общите разходи за НИРД, като тази цифра е 34 % за САЩ и 35 % за Япония ⁽³⁾. В сравнение с броя на населението си, разходите в ЕС са около 80 евро на човек, докато те са 350 евро в Съединените щати и около 400 евро в Япония. Научноизследователската дейност в областта на вградените системи е важна част от научноизследователската дейност, свързана с ИКТ, в Европа тя представлява 380 милиона евро публични средства и повече от 50 % от бюджета на предприятията, отделен за информационните и комуникационни технологии.

3.4 За да има по-голям потенциал за развитие в бъдеще в този сектор, ЕС трябва да увеличи инвестициите си в тази стратегическа област и да ги използва по-добре, вместо да разчита на научноизследователска структура, която води до разноречност на усилията и до дублиране на дейността. Предприятията на ЕС не разполагат в момента с рамка, която да улесни развитието на необходимите за действие технологии и стандарти.

3.4.1 Като цяло напредъкът се възпира от липсата на координация на целите на предприятията в областта на НИРД, дубли-

рането и неоптималното използване на ограничените кредити за научни изследвания.

3.4.2 Предложението е насочено към промяна на този контекст.

4. Предложение на Комисията

4.1 Решението относно създаването на съвместното предприятие ARTEMIS е предмет на документа COM(2007) 243 окончателен и произтича от решението № 1982/2006/ЕО относно Седмата рамкова програма, която предвижда участие на Общността за създаването на дългосрочни публично-частни партньорства на европейско равнище в областта на научноизследователската дейност.

4.2 Тези партньорства са под формата на „съвместни технологични инициативи“ (СТИ) и са възникнали на основата на „европейски технологични платформи“ (ЕТП).

4.3 В решението си № 971/2006/ЕО относно „Специфичната програма за сътрудничество“ ⁽⁴⁾ Комисията подчерта необходимостта от създаване на публично-частни партньорства и определи шест области, в които е целесъобразно създаването на съвместни технологични инициативи за даване на нов тласък на европейските научни изследвания. Става дума за следните области:

— Водородни горивни клетки и батерии,

— Космически и въздушен транспорт ⁽⁵⁾,

— Иновационни лекарства ⁽⁶⁾,

— Вградени информационни системи,

— Наноелектроника ⁽⁷⁾,

— ГМОСС (глобален мониторинг на околната среда и сигурността).

4.4 В контекстна на тази обща стратегия, регламентът, който е предмет на разглежданото предложение COM(2007) 243, предвижда изготвянето на Регламент на Съвета относно създаването на съвместното предприятие ARTEMIS за разработването на съвместна технологична инициатива за вградени изчислителни системи.

4.5 Изборът на предприятие, което да се заеме с основната тема за „вграждането на интелект“, е част от стратегическата област, която включва сектора на автомобилостроенето, битовата електроника, съобщителната техника, автоматиката и офис оборудването.

4.6 В тези сектори се очаква вече голямото понастоящем значение на вградените системи за контрол на уредите да нарасне значително през следващите пет години: делът на вградените системи в стойността на крайните продукти се очаква да достигне 35 до 40 % и общият им брой да стане 16 милиарда през 2010 г. и повече от 40 милиарда през 2020 г.

⁽²⁾ Software Intensive Systems in the Future, (Интензивни софтуерни системи в бъдещето) IDATE/TNO, 2005 г.

⁽³⁾ Съобщение на Комисията: „i2010 — европейско информационно общество за растеж и заетост“, Европейска комисия, 2005 г.

⁽⁴⁾ ОВ L 400, 30.12.2006 г., стр. 1.

⁽⁵⁾ (INT/369).

⁽⁶⁾ (INT/363).

⁽⁷⁾ (INT/370).

4.7 Изборът за създаване на СТИ е предимно воден от нагласата за създаване на европейска научноизследователска и развойна програма, която да съдейства на европейската икономика да стане световен лидер в областта на вградените изчислителни системи, които представляват иновации от първостепенно значение в ключови сектори за конкурентоспособността и развитието на европейските предприятия.

4.8 По мнението на Комисията инициатива като ARTEMIS има първостепенна роля за избягване на това, което се случи в европейския сектор на персоналните компютри и Интернет, чието производство се изтегли от Европа към САЩ, Япония и др. именно поради недостига на инвестиции в научноизследователската дейност и иновациите.

4.9 Създаването на СТИ ARTEMIS е следствие от широкообхватно допитване до заинтересованите страни и редица важни инициативи и конференции на равнище Общност. Целите и предназначението на тази инициатива бяха подложени на предварително разглеждане от академичните и бизнес среди, които дадоха своя принос към разглежданото предложение с експертния си опит в областта на вградените системи. Държавите-членки приеха, че е възможно единствено на равнище Общност да се даде отговор на предизвикателствата на бъдещето.

4.10 Правно основание

Предложението се състои от Регламент на Съвета и приложение, съставено от устава на съвместното предприятие. То е изготвено въз основа на член 171 от Договора. Съвместното предприятие ще бъде орган на Общността и въпреки че бюджетът му се регулира от разпоредбите на член 185 от Регламент 1605/2002 на Съвета, той трябва да отчита специфичните особености на тази инициатива предвид на това, че се отнася до публично-частно партньорство с принос на частния сектор, които е значителен или поне равен на този на публичния сектор.

4.11 Учредяване

Членовете-учредители на съвместната технологична инициатива (СТИ) са Европейската общност, представена от Комисията, държавите-членки, които изразиха намерението да участват в СТИ и ARTEMISIA (асоциация, представляваща голям брой предприятия от съответния сектор и други организации в областта на НИРД). Уставът включва списък от институции, които могат да станат след това членове на съвместното предприятие ARTEMIS, по-специално страните, асоциирани към Седмата рамкова програма, които не са членки на ЕС, както и всяко юридическо лице, което може да съдейства за осъществяване на целите на съвместното предприятие ARTEMIS.

4.12 Финансиране

Оперативните разходи на съвместното предприятие ARTEMIS, представени в член 4, ще бъдат покрити със следните участия:

- финансово участие на ARTEMISIA с максимална сума от 20 милиона евро или 1 % от общата сума на проектите, без да превишава 30 милиона евро;

- финансово участие на Общността с максимален сума от 10 милиона евро;
- участие в натура на държавите-членки на ARTEMIS.

НИРД за периода, завършващ на 31 декември 2017 г., ще бъде поддържана със следните участия:

- финансово участие на Общността в размер на 410 милиона евро;
- участие на държавите-членки на ARTEMIS, изплатено пряко на организациите за научноизследователска и развойна дейност, които участват в проектите за НИРД;
- участие в натура на организациите за научноизследователска и развойна дейност.

4.12.1 За текущия период до 31 декември 2013 г. максималното участие на Комисията ще бъде 420 милиона евро. Тези средства ще бъдат осигурени от специфичната програма „Сътрудничество“ за приложение на Седмата рамкова програма за научни изследвания и технологично развитие, съгласно разпоредбите на член 54, параграф 2 от Регламент № 1605/2002 на Съвета. През 2008 г. ще бъдат отделени 42,5 милиона евро.

4.12.2 Тази значителна инвестиция е оправдана от факта, че бъдещите резултати на ARTEMIS в съответните области ще бъдат също така и важна референция за съвкупността от политиките на Общността, по-специално в областта на околната среда, в транспорта, в енергийния сектор и на вътрешния пазар. По този начин те ще съдействат конкретно за осъществяването на Лисабонските цели за конкурентоспособност и на целите от Барселона по отношение на разходите в областта на научноизследователската дейност. Предложената инициатива е част от амбициозна стратегия на Общността, която включва между другото и предложение за създаването на Европейски технологичен институт (ЕТИ).

4.13 Интелектуална собственост

ARTEMIS приема правила за разпространяването на резултатите от научноизследователската дейност, които гарантират, когато това е уместно, защитата на интелектуалната собственост, произтичаща от НИРД и използването и разпространяването на резултатите от научноизследователската дейност. Член 24 от устава на съвместното предприятие разглежда този принцип по-подробно.

4.14 Според Комисията създаването на съвместното предприятие ARTEMIS ще предложи на Общността следните обективни предимства:

- обединяване на усилията на национално равнище чрез насочване към общи цели, определени на ниво Общност, за създаване на европейски пространства за научноизследователска дейност в областта на вградените изчислителни системи;
- по-гъвкаво използване на ресурсите на държавите-членки;

- ефект на поста за финансовото участие на Общността по отношение на държавите-членки и предприятията;
- ефективност на програмите и премахване на слабостите на предишните инициативи;
- икономическа ефективност чрез намаляване на времето до започване на проектите;
- подобряване на конкурентоспособността на икономиката на ЕС чрез ускоряване на прилагането на резултатите от научноизследователската дейност.

5. Общи бележки

5.1 ЕИСК одобрява като цяло стратегията на Комисията. Комитетът е на мнение, че новите инвестиции в областта на НИРД са адекватно средство за осигуряване на стабилна референтна рамка в рамките на нов инструмент, който позволява преодоляването на сегашната разпокъсаност на финансирането на Общността и избягването на разноречивостта на програмите, което правеше почти невъзможно оценката на постигнатите резултати.

5.2 Въпреки това, както е посочено в член 4.2, СТИ произлизат от дейността на предишните „европейски технологични платформи“ (ЕТП). Тези платформи рядко постигат поставената им цел да дадат тласък на научноизследователската дейност в Европа, особено поради недостатъчните пълномощия на заинтересованите страни. Създаването на СТИ се основава на това признаване на частичен неуспех по отношение на ползата на ЕТП, която трябваше да съдейства съществено на промишлеността в областта на конкурентоспособността.

5.2.1 ЕИСК изразява съжаление във връзка с отсъствието в предложението на Комисията на по-подробна рамка за вече извършената от „европейски технологични платформи“ (ЕТП) работа: не е направена оценка на работата, не са изтъкнати получените резултати и не са дадени никакви библиографични референции.

5.2.2 Ето защо Комитетът одобрява направеното предложение по отношение на СТИ да се представя годишен отчет за получените резултати и за осъществения напредък.

5.3 За Комитета, „Съвместното предприятие ARTEMIS“, основано на публично-частното партньорство, представлява здрава основа за създаването на Европейско научноизследователско пространство и е решаващ принос за конкурентоспособността на европейските предприятия.

5.4 Наличието в бъдеще на все по-интелигентни системи може значително да съдейства за производството на все по-сигурни продукти, като едновременно с това насърчава прове-

ждането на обучение и следдипломни квалификации на високо ниво, които съдействат за създаването и развитието на работни места.

5.5 Като дава положително становище относно разглежданото предложение, ЕИСК би искал да подчертае преди всичко значението на иновационната стратегия, предложена в областта на инвестициите.

5.5.1 Всъщност за първи път по отношение на програмите в областта на НИРД, средствата следва да се осигурят не само от Общността и от предприятията — което е необичайно — представени от ARTEMISIA, но и от ресурси на различните държави-членки и структури в областта на НИРД, които участват.

5.5.2 Що се отнася до тази иновационна структура за сътрудничество, която може да се окаже сложна за използването на продуктите от бъдещата научноизследователската дейност, ЕИСК приветства значението и точността по отношение на интелектуалната собственост в член 24 от устава на съвместното предприятие.

5.6 Въпреки това, за да осъществи целите си и за да използва максимално възможностите, предлагани от този нов инструмент, ЕИСК препоръчва като необходими:

- реално опростяване на процедурите при фазите на различните дейности в областта на НИРД — от избора на дейности до разпространяване на резултатите, като основната отговорност за тези задачи се носи от ARTEMIS. Административната сложност и несигурността по отношение на финансирането и институционалните референции са някои от причините за миналите неуспехи в предишните програми за НИРД;
- широка информационна програма за предлаганите възможности от предприятието ARTEMIS, особено по отношение на възможностите му да мобилизира необходимите икономически ресурси по отношение на новите форми на финансиране;
- изготвянето на подходящи програми за професионално обучение, за да се разполага с висококвалифицирана работна ръка с необходимите знания в областта на НИРД, поддържана от ARTEMIS, която ще бъде с голямо стратегическо значение за промишленото бъдеще на ЕС. Тази квалификация на високо ниво ще осигури техническите умения, необходими за работните места, които ще бъдат създадени в областта на НИРД, ще съдейства и за забавяне на изтичането на мозъци и ще осигури необходимите условия за постигане на индустриално лидерство на Европейския съюз в тези стратегически сектори.

Брюксел, 24 октомври 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Съвета за създаване на съвместно предприятие „Чисто небе““

COM(2007) 315 окончателен — 2007/0118 (CNS)

(2008/С 44/04)

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

На 10 юли 2007 г. Бюрото на Европейския икономически и социален комитет възложи на специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“ да подготви работата по този въпрос.

Предвид неотложния характер на работата Европейският икономически и социален комитет реши на своята 439-а пленарна сесия, проведена на 24 и 25 октомври 2007 г. (заседание на 25 октомври), да назначи г-н DANTIN за главен докладчик и прие следното становище с 97 гласа „за“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Комитетът одобрява решението за създаване на съвместното предприятие „Чисто небе“. Той счита, че повторното лансиране по такъв начин на инвестициите за научноизследователските и развойни дейности (НИРД) чрез публично-частно финансиране може да предостави на предприятията една сигурна референтна рамка, даваща възможност за преодоляване на настоящата разпокъсаност на финансирането от Общността и за координиране на изследванията, твърде често частични, улеснявайки по този начин тяхната ефективност.

1.2 Той изразява задоволството си от избора на сектор, който позволява в духа на Лисабонската стратегия едновременно да се стимулира един промишлен бранш, отличаващ се с техническо новаторство и с изобилие на висококвалифицирани работни места, и да се допринесе за необходимия прогрес в областта на качеството на околната среда.

1.3 Като дава положително становище относно разглежданото предложение, ЕИСК би искал да подчертае преди всичко значението за ЕС на предложената стратегия в областта на инвестициите и на съгласуването на изследванията. По този начин той счита, че тази стратегия представлява силен аргумент за създаването на европейска изследователска зона и е важен принос за конкурентоспособността на европейските предприятия от този сектор.

1.4 Същевременно предвид системата на финансиране, множеството различни участия и значителния обем на заделените общностни ресурси, Комитетът смята, че е подходящо да се дефинира по-добре използването и предоставянето на крайните продукти от научните изследвания, особено що се отнася до интелектуалната собственост и издаването на патенти.

1.5 Накрая, Комитетът препоръчва като необходими:

— реално опростяване на процедурите, особено поради отрицателната роля, която административната сложност играеше по отношение на предишните програми за НИРД. Тъй като тези процедури са в процес на изготвяне, Комитетът ще обърне особено внимание на необходимостта всички страни да участват в избора на целите и анализа на окончателните резултати;

— информационна програма, която позволява да се съдейства за мобилизиране на необходимите икономически ресурси;

— изготвяне на програми за професионално обучение, позволяващи намирането на съответствие между квалификацията на работниците и работните места, създадени от „Чисто небе“, с цел създаване на необходимите условия за осигуряване на промишлено лидерство в този стратегически сектор.

2. Въведение

2.1 Разглежданото предложение за регламент има за цел да постави началото на едно от първите публично-частни партньорства в областта на НИРД. То формулира също така и една от първите две Съвместни технологични инициативи (СТИ), засягаща сферата на авиониката и въздушния транспорт. Тази инициатива се нарича „Чисто небе“.

2.2 Целта на СТИ е да позволи на индустрията, на научноизследователските институти, на държавите-членки и на Комисията да обединят всички или част от своите ресурси в полза на избраните програми за научни изследвания.

2.3 За разлика от традиционната стратегия, при която публично финансиране се предоставя за всеки отделен проект, СТИ включват широкомащабни научноизследователски програми, които имат общи стратегически цели. Очаква се този нов подход да създаде критична маса за европейските научни изследвания и иновации, да консолидира научноизследователската общност в основните стратегически области и да хармонизира финансирането на проектите, така че резултатите от научните изследвания да се усвояват по-бързо. СТИ са насочени към ключови области, където използваните понастоящем инструменти нямат нито обхвата, нито скоростта, необходими, за да поддържат Европа начело в световната конкуренция. Става въпрос за области, където националното, европейското и частното финансиране на научните изследвания може да създаде значителна добавена стойност, включително като се насърчава увеличаването на частните разходи за научните изследвания и развойната дейност.

2.4 СТИ в аеронавигацията и въздушния транспорт, наречена „Чисто небе“, има за цел да ускори разработката на чисти технологии за въздушния транспорт в ЕС, така че да се осигури въвеждането им във възможно най-кратък срок. Освен изискването за поддържане на конкурентоспособността в сектора, тези технологии би трябвало да допринесат и за реализирането на стратегическите екологични и социални приоритети на Европа, както и за устойчив икономически растеж.

3. Контекст и общи съображения

3.1 Необходимостта от и легитимността на тази програма произтичат от прогнозата за удвояване на въздушния трафик през следващите 20 години и от факта, че разработването на екологично съвместим транспорт е от съществено значение за осигуряването на европейски икономически и социален растеж в превоза на пътници и стоки.

3.2 Изборът това да се извърши на европейско равнище е подходящ, тъй като интервенциите на заинтересованите страни в различните държави-членки не са оптимални като икономически ресурс и като необходим научен принос.

3.3 Директното участие на държавите-членки е ключов елемент както за набирането на необходимите средства за финансиране, така и поради факта, че множество решения ще продължават да бъдат взимани на национално равнище — от представянето на поканите за участие в програмите, до постоянния контрол на всички етапи от програмите и оценяването на резултатите.

3.4 Въздухоплавателният сектор в най-скоро време ще бъде изправен пред значими предизвикателства, като например въздействието върху околната среда. Това би могло да възпрепятства развитието му.

3.5 Ограничаването на въздействието на авиацията върху промяната в климата и намаляването на шума са най-важните приоритети. Те изискват извършването в близко бъдеще на дълбоки технологични промени, с цел реализиране на намаленията, предвидени в специалните правила на Общността. (Европейската технологична платформа за аеронавтика „ACARE“ (Консултативен съвет за въздухоплавателно изследване в Европа) в своята стратегическа програма за изследователска дейност си поставя за цел до 2020 година да намали с 50 % емисиите на CO₂, с 80 % емисиите на NO_x и с 50 % — шума.)

3.6 Европейската авиационна индустрия, в която днес работят 3 милиона европейски граждани, е изправена пред силна конкуренция, произтичаща от предоставените в други райони (като например САЩ) публични инвестиции, където отпуснатите средства за изследвания в този сектор са 3 пъти повече от наличните в момента в Европа.

3.7 Освен това, тъй като в този сектор възвръщаемостта на инвестициите е по-бавна и това би могло да създаде пазарни

неуспехи, поради липса на инвестиции в областта на НИРД в аеронавигацията, публичното участие във финансирането е полезно.

3.8 Изборът на аеронавигацията и на въздушния транспорт в Специфичната програма за сътрудничество (вж. параграф 4.3 от настоящия текст) се обосновава от желанието за подобряване на здравето и на качеството на живот на сегашните и бъдещи поколения чрез свеждане до минимум на въздействието на авиацията върху околната среда, подобрене на качеството на въздуха на местно равнище, намаляване на шума около летищата и подобрене на условията за превоз в полза на пътниците.

4. Предложение на Комисията

4.1 Предложението за Регламент за създаване на Съвместното предприятие „Чисто небе“ [COM(2007) 315 окончателен], произтича от разпоредбите на Седмата рамкова програма (РП7), предмет на Решение № 1982/2006/ЕИО. Тя предвижда принос от страна на Общността за създаване на дългосрочни публично-частни партньорства на ниво Европейски съюз в областта на научните изследвания.

4.2 Тези партньорства са под формата на „съвместни технологични инициативи“ (СТИ) и възникнаха на основата на „европейски технологични платформи“ (ЕТП).

4.3 В своето Решение № 971/2006/ЕИО относно Специфичната програма за сътрудничество Съветът подчертава необходимостта от установяването на публично-частни партньорства и определя шест области, в които създаването на съвместни технологични инициативи е подходящо с цел активизиране на европейските научни изследвания. Става дума за следните области:

- водородни горивни клетки и батерии;
- аеронавтика и въздушен транспорт;
- иновативни лекарства ⁽¹⁾;
- вградени компютърни системи ⁽²⁾;
- наноелектроника ⁽³⁾;
- Глобален мониторинг на околната среда и сигурността (GMES).

4.4 В контекста на тази обща стратегия, регламентът, предмет на разглежданото предложение [COM(2007) 315 окончателен], предвижда прилагането на Съвместната технологична инициатива (СТИ) в аеронавигацията и въздушния транспорт, посредством създаването на съвместно предприятие, наречено „Чисто небе“.

4.5 Целите на съвместното предприятие „Чисто небе“ са изложени подробно и ясно в член 3 на устава, приложен към разглеждания регламент. Те засягат обширна и амбициозна област от дейности и са резюмирани в член 3 на устава:

- ускоряване на развитието на технологиите за „чист“ въздушен транспорт в ЕС, с цел възможно най-бързото им прилагане;

⁽¹⁾ CESE 1184/2007 (INT/363).

⁽²⁾ CESE 1185/2007 (INT/364).

⁽³⁾ R/CESE 1199/2007 (INT/370).

— създаване на изцяло новаторска система на въздушен транспорт на базата на най-съвременните технологии, с цел да се ограничи влиянието на въздушния транспорт върху околната среда чрез намаляване на шума и газовите емисии и чрез по-добра консумация на гориво от въздухоплавателните средства.

4.5.1 По този начин „Чисто небе“ ще гарантира интеграцията и координацията между различните изследователски дейности, като се възползва от икономията от мащаба; то ще се развие около 6 различни технически области, наречени „Интегрирани технологични демонстратори“ (ИТД), а именно:

- ИТД за самолети с „интелигентни“ фиксирани крила;
- ИТД за „зелени“ регионални транспортни самолети;
- ИТД за „зелени“ роторни апарати;
- ИТД за „зелени“ и устойчиви двигатели;
- ИТД за системи за „зелени“ операции;
- ИТД за екодизайн.

Технологичните цели за всеки ИТД са вече поставени.

4.6 Съвместното предприятие „Чисто небе“ се разглежда като международен орган с юридическа правосубектност, по смисъла на член 22 от Директива 2004/17/ЕО и точка в) на член 15 от Директива 2004/18/ЕО. За негово седалище се определя гр. Брюксел, а за краен срок на дейността му — 31 декември 2017 г., освен ако Съветът не го удължи.

4.7 Правно основание

4.7.1 Предложението се състои от Регламент на Съвета и, в приложение, устав на съвместното предприятие. То е изготвено въз основа на член 171 от Договора. Съвместното предприятие ще бъде орган на Общността и въпреки, че бюджетът му се регулира от разпоредбите на член 185 от Регламент 1605/2002 на Съвета, в него трябва да се отчетат специфичните особености на тази инициатива, предвид на това, че се отнася до публично-частно партньорство с принос на частния сектор, който е значителен или поне равен на този на публичния сектор.

4.8 Членове

Членове-основатели на съвместното предприятие „Чисто небе“ са, както следва:

- Европейската общност, представлявана от Комисията;
- 12 ръководители на Интегрирани технологични демонстратори (ИТД) и най-много 74 асоциирани членове, правилата за присъединяване на които са записани в член 2 на устава, приложен към разглеждания регламент;
- всяко публично или частно лице, установено в държава-членка или в асоциирана държава към Седмата рамкова програма, може да кандидатства за членство в съвместното предприятие „Чисто небе“ от момента, в който в качеството

си на ръководител на ИТД се ангажира да внася средства, пропорционални на цялостните дейности на СТИ и в съответствие с тях. В качеството си на асоцииран член неговият ангажимент е пропорционален на бюджета на ИТД, в който участва, и е в съответствие с изискванията на ИТД.

4.9 Източници на финансиране

4.9.1 Текущите разходи на съвместното предприятие „Чисто небе“ се поделят поравно в брой между, от една страна, Европейската общност и от друга — останалите членове, в размер до 50 % за всяка страна.

4.9.2 Максималната вноска на Общността в съвместното предприятие „Чисто небе“ за текущи разходи и изследователски дейности ще бъде в размер на 800 милиона евро, платими от бюджетния кредит, предоставен по позиция „Транспорт“ на Специфичната програма „Сътрудничество“ за изпълнение на Седмата рамкова програма в съответствие с разпоредбите на член 54 на Регламент № 1605/2002 на Съвета.

5. Общи и специфични забележки

5.1 ЕИСК одобрява решението за създаване на съвместно предприятие „Чисто небе“, произтичащо от разпоредбите на Седмата рамкова програма (РП7). Комитетът е на мнение, че даването на нов тласък на инвестициите в областта на научноизследователската и развойна дейност (НИРД) е адекватен начин за осигуряване на стабилна референтна рамка чрез нов инструмент, който позволява да се преодолее сегашната разпокъсаност на финансирането на Общността и да се избегне неравномерното разпределение на програмите, което правеше почти невъзможна оценката на постигнатите резултати.

5.2 Предложената инициатива е в съответствие с политиките и целите на Съюза и съответства на ориентациите, определени в Лисабонската стратегия, която подчертава, че знанието и иновациите допринасят за засилване на растежа и трудова заетост в Европейския съюз. Тя включва мерки, отнасящи се до Системата на ЕС за търговия с емисиите (СТЕ) и би трябвало да стимулира отбелязването на значителен напредък в прилагането на програмата за стратегическа изследователска дейност на ACARE в областта на опазването на околната среда.

5.3 Съвместното предприятие „Чисто небе“, създадено въз основа на публично-частно партньорство, заедно с останалите СТИ, произтичащи от разпоредбите на Седма рамкова програма, представлява според Комитета, отправна точка за създаване на европейска изследователска зона и е важен принос за конкурентоспособността на европейските предприятия.

5.4 Като дава положително становище относно разглежданото предложение, ЕИСК би искал да подчертае преди всичко значението за ЕС на предложената стратегия в областта на инвестициите и на съгласуването на изследванията.

5.5 Все пак, предвид системата на финансиране чрез множество различни участия и значителния обем на заделените общностни ресурси, Комитетът смята, че е подходящо да се дефинира по-добре използването и предоставянето на крайните продукти от научните изследвания. За тази цел въпросът за патентите и за интелектуалната собственост, формулиран в член 20 на Регламента, който се ограничава единствено до посочването на принципите, заслужава да бъде разгледан по-прецизно и ясно, за да не се превърне в деликатен момент при осъществяване на Съвместната инициатива „Чисто небе“.

5.6 Въпреки това, за да се осъществят целите и за да се използват максимално възможностите, предлагани от този нов инструмент, ЕИСК препоръчва като необходими:

— реално опростяване на процедурите при фазите на различните дейности в областта на НИРД — от избора на дейности до разпространяване на резултатите, като основната отговорност за тези задачи се носи от „Чисто небе“. Административната сложност и несигурността по отношение на финансирането и институционалните референции са някои от

причините за миналите неуспехи в предишните програми за НИРД;

- широка информационна програма за предлаганите възможности от предприятието „Чисто небе“, особено що се отнася до възможностите му да мобилизира необходимите икономически ресурси по отношение на новите форми на финансиране;
- изготвяне на подходящи програми за професионално обучение, за да се разполага с висококвалифицирана работна ръка с необходимите знания в областта на НИРД, поддържана от „Чисто небе“, която ще бъде с голямо стратегическо значение за промишленото бъдеще на ЕС. Тази квалификация на високо ниво ще осигури техническите умения, необходими за новосъздадените работни места в НИРД и ще съдейства също така и за забавяне на изтичането на мозъци, като по този начин ще осигури необходимите условия за постигане на лидерство на Европейския съюз в тези стратегически сектори, както по отношение на промишлеността, така и на опазването на околната среда.

Брюксел, 25 октомври 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Съвета относно „Създаване на съвместното предприятие ENIAC““

COM(2007) 356 окончателен — 2007/0122 (CNS)

(2008/C 44/05)

На 10 септември 2007 г. Съветът на Европейския съюз реши, в съответствие с член 95 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложение горе-поставено.

На 10 юли 2007 г. Бюрото на Европейския икономически и социален комитет възложи на специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата, на 439-ата си пленарна сесия на 24 и 25 октомври 2007 г. (заседание от 25 октомври) Европейският икономически и социален комитет реши да определи г-н DANTIN за главен докладчик и прие настоящото становище със 106 гласа „за“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет одобрява решението за създаването на съвместното предприятие ENIAC⁽¹⁾.

1.1.1 Всъщност смята, че този подход към активизиране чрез публично-частно финансиране на инвестициите в сектора на научноизследователската и развойна дейност (НИРД) може да предостави на предприятията стабилна референтна рамка, като

по този начин се преодолее сегашната разпокъсаност при финансирането от страна на Общността и се координират твърде често несистематизираните научни изследвания, допринасяйки по този начин за тяхната ефективност.

1.2 Комитетът приветства избора на сектора. В действителност, освен предимствата, породени от новаторския му от техническа гледна точка характер, богатите бъдещи възможности и заетостта на висококвалифицирани специалисти, развитието му пряко ще допринесе за постигане на целите от Лисабон за конкурентоспособността, на тези от Барселона за % от БВП, отделян за научноизследователска дейност, но също и за други аспекти на политиките на Общността като околна среда, транспорт, енергия, здравеопазване.

⁽¹⁾ ENIAC = European Nanoelectronic Initiative Advisory Council
ENIAC е и първият компютър, произведен с електронни елементи (1945-1946 г.).

1.3 С положителното си становище относно разглежданото предложение, ЕИСК желае най-напред да подчертае важността за ЕС на предложената стратегия в областта на инвестициите и координиране на научните изследвания. Ето защо Комитетът смята, че тази стратегия дава силен тласък на създаването на европейско изследователско пространство и представлява значителен принос за конкурентоспособността на европейските предприятия в този сектор.

1.4 По отношение на тази новаторска структура на сътрудничество, която би могла да се окаже сложна що се отнася до използването на продуктите от изследователската дейност, които ще бъдат въведени от ENIAC, и производствената им фаза, ЕИСК приветства вниманието, отделено на правилата в областта на интелектуалната собственост.

1.5 Комитетът отбелязва със задоволство специалното внимание, което е отделено на опасността от изнасяне на наноелектронното производство към други региони на света и подкрепя идеята за специфичен подход към този сектор.

1.6 И накрая, за да се използват максимално възможностите, предлагани от този нов инструмент, Комитетът смята, че е необходимо:

- реално опростяване на процедурите, особено поради отрицателната роля, която административната сложност е играла по отношение на предишните програми за НИРД. Тъй като тези процедури са в процес на изготвяне, Комитетът ще обърне специално внимание върху необходимостта от това всички страни да вземат участие в избора на целите и анализа на крайните резултати;
- информационна програма, която позволява да се съдейства за мобилизиране на необходимите икономически ресурси;
- изготвянето на програма за професионално обучение, чрез която да се намери съответствие между квалификацията на работниците и работните места, създадени от ENIAC, с цел създаване на необходимите условия за осигуряване на лидерска позиция в производството в този стратегически сектор.

2. Въведение

2.1 Разглежданото предложение за регламент на Съвета има за цел да постави началото на едно от първите публично-частни партньорства в областта на НИРД. То формулира една от първите Съвместни технологични инициативи (СТИ). Тази инициатива касае сектора на нанотехнологиите и носи наименованието ENIAC.

2.2 Целта на СТИ е да позволят на промишлеността, на държавите-членки и на Комисията да обединят всички или част от своите ресурси в полза на избраните програми за научни изследвания.

2.3 За разлика от традиционната стратегия, при която публично финансиране се предоставя за всеки конкретен проект, СТИ включват широкомащабни научноизследователски програми, които имат общи стратегически изследователски цели. Очаква се този нов подход да създаде критична маса за европей-

ските научни изследвания и иновации, да консолидира научната общност в основните стратегически области и да хармонизира финансирането на проектите, така че резултатите от научните изследвания да се усвояват по-бързо. СТИ са насочени към ключови области, където използваните понастоящем инструменти нямат нито обхвата, нито скоростта, необходими, за да поддържат или изведат Европа на челно място в световната конкуренция. Става въпрос за области, където националното, европейското и частното финансиране на научните изследвания могат да създадат значителна добавена стойност, включително като се насърчава увеличаването на частните разходи за научните изследвания и развойната дейност.

2.4 Главната цел на СТИ в областта на наноелектрониката, наречена ENIAC, е да допринесе за развитието на ключови компетенции за наноелектрониката с оглед укрепване на конкурентоспособността на Европа. За целта разглежданото предложение установява правната рамка за създаването на ENIAC.

3. Контекст и общи съображения

3.1 Постоянното нарастване на броя на електронните елементи, използвани във високотехнологичните иновационни продукти, нарежда сектора на нанотехнологиите сред секторите със стратегическо значение за конкурентоспособността и промишления растеж в Европа.

3.2 В сектора на нанотехнологиите се произвежда оборудване, необходимо за основните промишлености в широк спектър от области като далекосъобщения, потребителски изделия, мултимедийни услуги, образование, транспорт, здравеопазване, сигурност и околна среда.

3.3 Според прогнозите се очаква пазарът, образуван от производствения клон на наноелектрониката (който освен преките производители включва и доставчиците на производствени инструменти и материали), да бележи средногодишен ръст в размер на около 15 %. За да се поддържа толкова висок темп на растеж, още отсега на този сектор трябва да се отдели дължимото внимание.

3.4 Ето защо една инициатива на равнище на Общността трябва да бъде насочена към запазване и укрепване на водещата световна позиция в разглежданите сектори посредством програми за НИРД, които да позволят постигането на необходимите цели в областта на промишленото производство, като се преследват по-високи технологични цели, набляга се върху все по-засилваща се конкурентоспособност и се създават нови работни места, за които са необходими професионални умения и висока квалификация.

3.5 Очаква се изборът на съвместно публично-частно предприятие да доведе до качествен скок по отношение на НИРД в този сектор. Това е важно за преодоляване на настоящата разпокъсаност на научноизследователските програми, действащи в различните държави-членки, които не могат да достигнат критичната маса и да разполагат с необходимите средства за финансиране на подходящи програми.

3.6 В този смисъл изборът на европейско измерение се явява задължително условие, защото само така е възможно да се преодолеят трудните предизвикателства, пред които е изправен секторът на нанотехнологиите.

3.7 Освен това се очаква препотвърждаването на общностното измерение да доведе до бюрократично и административно опростяване, като настоящите различни национални процедури бъдат заменени с единна общностна процедура и се съкратят сроковете за получаване на договор за НИРД спрямо настоящото положение на общностно ниво (вж. EUREKA), като впрочем бъдат избегнати и различните процедури за оценка и контрол.

3.8 Създаването на публично-частно предприятие с прякото участие на държавите-членки и предприятията от съответните сектори е нов подход с оглед настоящите процедури за участие, залегнали в общностните програми за европейска НИРД. Нещо повече, значителните финансови средства, които програмата предвижда да отпусне на общностно ниво, ще позволят създаването на абсолютно необходима икономическа критична маса във връзка с постигане на амбициозните цели, които програмата си е поставила.

3.9 Присъствието на държавите-членки и на предприятията, както и прякото им участие чрез финансови вноски в размер на поне 50 % от разходите, свързани с научните изследвания, ще имат мултиплициращ ефект под формата на тласък за привличане на нови инвестиции и силен принос за развитието на Европейското изследователско пространство.

3.10 Прякото участие на държавите-членки е задължителен елемент за мобилизирането на инвестициите, но също така и най-вече, защото решенията ще продължат да бъдат вземани на национално ниво, включително по отношение на поканите за представяне на предложения и постоянния пряк контрол по време на всички етапи от процеса.

3.11 Друг абсолютно необходим фактор е прякото участие на промишлеността доколкото резултатите от тази амбициозна програма за НИРД могат да бъдат от полза на европейската промишленост в този сектор във връзка с осъществяване на важни и конкретни цели по отношение на конкурентоспособността и впоследствие да окажат положително въздействие върху заетостта в този сектор.

4. Последователност

4.1 Отправна точка за научноизследователските програми е Седмата рамкова програма (7РП). Тя се основава на дълбокото убеждение, че активизирането на инвестициите в сектора на НИРД е абсолютно необходимо условие за изграждане на конкурентоспособна и динамична икономика.

4.2 Създаването на съвместното предприятие СТИ-ENIAC ще допринесе пряко за постигане на целите от Лисабон за конкурен-

тоспособността и на тези от Барселона за разходите, отделяни за научни изследвания. Непряко то ще съдейства за развитието на други аспекти на общностните политики като околна среда, транспорт, енергия и здравеопазване.

4.3 Референтната рамка от общностните политики, на която ще се опира инициативата СТИ-ENIAC, е изградена по-конкретно на базата на Европейския план за действие „Нанонауки и нанотехнологии: План за действие за Европа 2005-2009 г.“ (COM(2005) 243 окончателен) и работата на Научния комитет по възникващи и идентифицирани нови здравни рискове (НКВИНЗР).

5. Предложение на Комисията

5.1 Решението относно създаването на съвместното предприятие ENIAC, предмет на документ COM(2007) 356 окончателен, произтича от Решение № 1982/2006/ЕИО относно Седмата рамкова програма, която предвижда участие на Общността при създаването на дългосрочни публично-частни партньорства на европейско равнище в областта на научноизследователската дейност.

5.2 Тези партньорства са под формата на „съвместни технологични инициативи“ (СТИ) и са възникнали на основата на „европейски технологични платформи“ (ЕТП).

5.3 В своето Решение № 971/2006/ЕИО относно тематичната програма „Сътрудничество“ ⁽²⁾ Комисията подчерта необходимостта от създаване на публично-частни партньорства и определи шест области, в които е целесъобразно създаването на съвместни технологични инициативи за даване на нов тласък на европейските научни изследвания. Става дума за следните области:

- водородни горивни клетки и батерии;
- аеронавтика и въздушен транспорт ⁽³⁾;
- иновативни лекарства ⁽⁴⁾;
- вградени изчислителни системи ⁽⁵⁾;
- **наноелектроника**;
- GMES (Глобално наблюдение за околна среда и сигурност).

5.4 В контекста на тази обща стратегия регламентът предмет на разглежданото предложение [COM(2007) 356 окончателен] предвижда създаването на съвместно предприятие ENIAC в областта на наноелектрониката.

5.5 Съвместното предприятие ENIAC се счита за международен орган със статут на юридическо лице по смисъла на член 22 от Директива 2004/17/ЕО и на член 15, буква в) от Директива 2004/18/ЕО. Седалището на предприятието ще е в Брюксел, а дейността му ще приключи на 31 декември 2017 г., освен ако Съветът не вземе решение за продължаването ѝ.

⁽²⁾ ОВ L 400 от 30.12.2006 г., стр. 1.

⁽³⁾ (INT/369).

⁽⁴⁾ (INT/363).

⁽⁵⁾ (INT/364).

5.6 Правно основание

Предложението се състои от регламент на Съвета и приложение, което включва устава на съвместното предприятие. То е изготвено въз основа на член 171 от Договора. Съвместното предприятие ще бъде орган на Общността и, въпреки че бюджетът му се регулира от разпоредбите на член 185 от Регламент 1605/2002 на Съвета, той трябва да отчита специфичните особености на тази инициатива, предвид това че се касае за публично-частно партньорство, в което приносът на частния сектор е значителен и равен на този на публичния сектор.

5.7 Учредяване

Членовете-основатели на съвместната технологична инициатива (СТИ-ENIAC) са Европейската общност, представлявана от Комисията, и AENEAS (сдружение, представляващо дружества и други научноизследователски и развойни организации). Уставът включва списък на структури, които могат да станат впоследствие членове на съвместното предприятие ENIAC, по-специално страните, асоциирани към Седмата рамкова програма, които не са членки на ЕС, както и всяко юридическо лице, което може да съдейства за осъществяване на целите на съвместното предприятие ENIAC.

5.8 Финансиране

5.8.1 Оперативните разходи на съвместното предприятие ENIAC, подробно представени в член 4, ще бъдат покрити със следните участия:

- финансово участие на ENIAC в максимален размер от 20 милиона EUR или 1 % от общата сума на проектите, без да превишава 30 милиона EUR годишно,
- финансово участие на Общността в размер до 10 милиона EUR,
- непарични вноски от страна на държавите-членки на ENIAC.

НИРД на съвместното предприятие ENIAC за периода, който изтича на 31 декември 2017 г., се финансира от следните вноски:

- финансово участие на Общността в размер до 440 милиона EUR,
- финансово участие на държавите-членки на ENIAC, като общият размер възлиза на поне 1,8 пъти финансовата вношка на Общността,
- непарични вноски от страна на научноизследователските и развойни организации, участващи в проектите, като общият размер трябва да е по-голям или равен на участието на публичните власти.

5.8.2 За периода до 31 декември 2013 г. максималното участие на „Комисията“ ще бъде 450 милиона EUR. Тези средства ще бъдат осигурени от тематичната програма „Сътрудничество“ за изпълнение на Седмата рамкова програма за научни изследвания и технологично развитие, съгласно разпоредбите на член 54, параграф 2 от Регламент № 1605/2002 на Съвета.

5.9 Цели

Според Комисията със създаването на съвместното предприятие ENIAC се поставят следните цели:

- изготвяне и изпълнение на изследователска програма за развитие на ключови технологии за наноелектрониката с цел засилване конкурентоспособността и устойчивото развитие на предприятията в рамките на Общността и създаване на възможност за поява на нови пазари,
- подкрепа за осъществяването на НИРД чрез предоставяне на финансова помощ на участниците в одобрените проекти,
- насърчаване на публично-частното партньорство с цел мобилизиране и обединяване усилията на равнището на Общността, на национално ниво и в частния сектор, както и поощряване на сътрудничеството между публичния и частния сектори,
- осигуряване ефикасността и дълготрайността на съвместната технологична инициатива за наноелектроника,
- постигане на синергия и координация на европейските усилия в областта НИРД, включително постепенното интегриране в съвместното предприятие ENIAC на свързаните с тази област дейности, които понастоящем се осъществяват чрез междуправителствените схеми за научноизследователска и развойна дейност (EUREKA).

6. Общи и специфични забележки

6.1 ЕИСК одобрява решението за създаване на съвместното предприятие ENIAC и проекта за регламент в тази връзка. Като дава положително становище по разглежданото решение, ЕИСК държи да подчертае най-вече значението, което има за ЕС предложената стратегия в областта на финансиране и координиране на научните изследвания.

6.2 Всъщност, както и при изразяване на становища по други регламенти, произтичащи от Решение № 971/2006/ЕИО на Съвета относно тематичната програма „Сътрудничество“, Комитетът смята, че активизирането на инвестициите в областта на НИРД е адекватно средство, което ще гарантира на европейските предприятия стабилна референтна рамка, което от своя страна ще позволи да се избегне настоящата разпокъсаност при финансирането от страна на Общността и да се предотврати нехармоничното разпределение на програмите.

6.3 Представената инициатива се вписва в политиките и целите на Съюза и отговаря на насоките, определени в рамките на Лисабонската стратегия, в която се подчертава, че знанието и иновациите в Общността допринасят за насърчаване на растежа и заетостта. Нанотехнологията има жизненоважна роля, тъй като днес тя е двигателят на иновациите в многобройни сектори, които са невралгични и стратегически за развитието и растежа на Съюза (мобилни комуникации, транспорт, изчислителна техника, автоматизация на производството, здравеопазване ...). Създаването на съвместното предприятие може да се превърне в

инструмент, който да позволи на Европа да запази, дори да доразвие способността си да разработва и произвежда продукти, които да отговарят на собствените ѝ стандарти за високо качество, стабилност и защита на околната среда. Създаването на това предприятие се явява опорна точка за създаването на европейско изследователско пространство и значителен принос за конкурентоспособността на европейските предприятия.

6.4 Комитетът отбелязва със задоволство, че в „Оценката на въздействието“, която е приложена към проекта за регламент за тази СТИ, е отделено специално внимание на опасността от изнасяне на наноелектронното производство към други региони на света. Това е важно, тъй като тези производства имат голяма добавена стойност, която от своя страна е синоним на растеж и трудова заетост, като същевременно ще доведат до частична възвращаемост на средствата, които Съюзът възнамерява да инвестира в развитието на този сектор. Ето защо Комитетът подкрепя изразената идея за специален подход към този сектор с цел оказване подкрепа на тази ключова промишленост.

6.5 По отношение на тази новаторска структура за сътрудничество, която би могла да се окаже сложна що се отнася до използването на продуктите от изследователската дейност, които ще бъдат въведени от ENIAC, и производствената им фаза, ЕИСК приветства вниманието, отделено на определянето на правилата в областта на интелектуалната собственост, съдържащи се в член 23 на устава. Едновременно с това приветства факта, че в плана за действие, заложен в регламента, се отделя особено внимание на въпросите, свързани със здравето и сигурността.

6.6 Във връзка с оптималното осъществяване на целите на съвместното предприятие и за да се използват в максимална степен възможностите, предоставяни от този нов инструмент, Комитетът смята, че е необходимо:

- реално опростяване на процедурите на всеки етап от различните дейности в областта на НИРД — от избора на дейности до разпространяване на резултатите, като основната отговорност за тези задачи се носи от ENIAC. Административните усложнения и несигурността по отношение на финансирането и институционалните референции са някои от причините за миналите неуспехи на предишните програми за НИРД,
- мащабна информационна програма за предлаганите от предприятието ENIAC възможности, особено по отношение на способността му да мобилизира необходимите икономически ресурси с оглед новите форми на финансиране,
- изготвянето на подходящи програми за професионално обучение, за да се разполага с висококвалифицирана работна ръка с необходимите знания в областта на НИРД, поддържана от ENIAC, която ще бъде с голямо стратегическо значение за промишленото бъдеще на ЕС. Тази квалификация на високо ниво ще осигури техническите умения, необходими за работните места, които ще бъдат създадени в областта на НИРД и ще спомогне за забавяне изтичането на мозъци, както и ще осигури едно от необходимите условия за постигане на индустриално лидерство в тези стратегически за Европейския съюз сектори.

Брюксел, 25 октомври 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета относно защитата на потребителите по отношение на някои аспекти на временното ползване на собственост, дългосрочните ваканционни продукти, препродажбата и замяната“

COM(2007) 303 окончателен — 2007/0113 (COD)

(2008/С 44/06)

На 28 юни 2007 г. Съветът реши, в съответствие с член 95 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложението горе-поставено.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 4 октомври 2007 г. (докладчик: г-н Pegado Liz).

На 439-ата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 октомври 2007 г. (заседание от 24 октомври 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 129 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Резюме на становището

1.1 Като продължение на своите становища относно Зелената книга за преразглеждане на достиженията на правото на Общността за защита на потребителите ⁽¹⁾ и Съобщение на Комисията за изпълнението на директивата относно защитата на потребителите по отношение на дистанционни договори ⁽²⁾, ЕИСК подкрепя инициативата на Комисията да пристъпи към преразглеждане на Директива 94/47/ЕО ⁽³⁾ от 26 октомври 1994 г. в предложената форма, като се вземат предвид бележките и препоръките на Комитета ⁽⁴⁾.

1.2 ЕИСК одобрява най-общо насоката на предложението на Комисията по отношение на разширяването на обхвата на директивата, дефиницията и изясняването на естеството на новите продукти, засилването на изискванията за информация, предшестваща договора и самия договор, стандартизиране на срока за упражняване на правото на оттегляне и забрана за каквито и да е плащания по време на този срок.

1.3 Комитетът приветства минималистичния подход на това предложение, който предоставя на държавите-членки възможност да предприемат по-нататъшни стъпки за защита на потребителите, в съответствие с определените в договора принципи. ЕИСК обаче смята, че ако съществува област, в която е оправдано максималната хармонизация, съгласно съображенията на Комисията, изразени в Зелената книга за преразглеждане на достиженията на правото на Общността за защита на потребителите, то тя е именно тази, която е предмет на разглеждане, поради специфичното естество на въпросното право и значителните разминавания на национално ниво в концепцията и специфичните характеристики на неговата многостранна

юридическа същност, която води до извънредно различни последици в националните правни системи, особено що се отнася до минималния и максималния срок и недействителността, нищожността, прекратяването или развалянето на договорите.

1.4 Комитетът следователно изразява съжаление, че въпреки признанието от страна на Комисията, че проблемите, съществуващи в този сектор, често са от трансгранично естество и в резултат на това не могат да бъдат решени по подходящ начин от държавите-членки поради различия в националните им законодателства, тя в крайна сметка разглежда само ограничен брой аспекти, отнасящи се до тези права. Още веднъж, редица ситуации са оставени на усмотрението на държавите-членки и това не спомага за решаване на проблемите, изброени в предложението.

1.5 Заедно с това, въпреки че ЕИСК одобрява приемането на клаузата за „минимална хармонизация“, той счита, в съгласие с другите институции на Общността ⁽⁵⁾, че е определено твърде ниско ниво на мерките за защита на правата на потребителите. Опитът показва, че мнозинството от държавите-членки не са използвали тази клауза, а са направили точно обратното, като са възприели буквално подхода ⁽⁶⁾. Като последица от това не е постигнато подходящо ниво на защита на потребителите и поради това ЕИСК призовава Комисията, като спазва принципа на субсидиарността, да регулира други, еднакво важни аспекти на предложението, като приеме за основен принцип по-високото ниво на защитата на потребителите.

1.6 Комитетът следователно предлага да бъдат внесени подобрения в редица разпоредби, свързани с правния режим за прилагане на въпросните права, съдържанието на основния договор и неговата връзка с допълнителните договори, особено тези, които не са свързани с договори за кредит и за да засили и гарантира адекватна защита на потребителите.

⁽¹⁾ ОВ С 256, 27.10.2007 г., докладчик: г-н Adams.

⁽²⁾ ОВ С 175, 27.7.2007 г., докладчик: г-н Pegado Liz.

⁽³⁾ Директива 94/47/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 октомври 1994 г. относно защитата на купувачите с оглед на определени аспекти, свързани с придобиване на правото на временно ползване на недвижима собственост (ОВ L 280, 29.10.1994 г., стр. 83). Становища на ЕИСК: ОВ С 108, 19.4.1993 г., стр. 1.

⁽⁴⁾ Предложение за Директива на Европейския парламент и Съвета относно защитата на потребителите по отношение на някои аспекти на временното ползване на собственост, дългосрочните ваканционни продукти, препродажбата и замяната COM(2007) 303 окончателен, 7 юни 2007 г.

⁽⁵⁾ Доклад от 1999 г. за прилагането на Директива 94/47/ЕО на Европейския парламент и Съвета от 26 октомври 1994 г., SEC(1999) 1795 окончателен и доклад на Европейския парламент от 2002 г. в RR(470922)EN.doc, EP 298.410.

⁽⁶⁾ Дания, Финландия, Нидерландия, Ирландия, Италия, Люксембург, Швеция, Германия и Австрия.

1.7 Както и в предходните си становища ⁽⁷⁾, ЕИСК също желае да подчертае значението на това страните по договора — особено по-слабо информирани потребители — да получат правилна информация. ЕИСК смята, че би било полезно да не се изключва възможността държавите-членки да приемат пропорционални и разубеждаващи наказателни санкции за практики, които сериозно нарушават правата, определени в тази директива, като техните основни характеристики следва да бъдат подробно дефинирани.

1.8 Комитетът настоятелно приканва Комисията да направи подробен анализ на отговорите, които е получила на своя консултативен документ ⁽⁸⁾, най-вече що се отнася до държавите-членки, консултирани чрез този документ, които не са обхванати в доклада ⁽⁹⁾ за прилагането на директивата, което се осъществява само в 15 държави-членки. Комисията следва също така да разгледа подробно сравнителния анализ, обхващащ 25 държави-членки ⁽¹⁰⁾, който се концентрира върху разликите между държавите-членки.

1.9 По-конкретно ЕИСК предлага различни изменения ⁽¹¹⁾ и формулира няколко препоръки, чиято цел е да се подобрят правните аспекти на предложението и да се консолидират и хармонизират идеи, концепции или практики, които вече се съдържат в други директиви, особено в Директивата относно нелоялни търговски практики ⁽¹²⁾. Те трябва да бъдат взети предвид, за да се насърчи сигурността на потребителите и доверието в този нов вид договор, което често се основава на агресивни техники за маркетинг и продажби ⁽¹³⁾.

2. Резюме на предложението за директива

2.1 Комисията предлага преразглеждане на Директива 94/47/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 октомври 1994 г. относно защитата на купувачите с оглед на определени аспекти, свързани с придобиване на правото на

временно ползване на недвижима собственост. Предложението следва Заклеченията на Съвета от 13 април 2000 г. относно доклада за прилагането на директивата ⁽¹⁴⁾ и препоръките на Европейския парламент, съдържащи се в неговата резолюция от 4 юли 2002 г. ⁽¹⁵⁾

2.2 След публикуването на съобщението на Комисията относно Стратегия на потребителската политика 2002-2006 г. ⁽¹⁶⁾ се предвижда преразглеждане на тази директива, която е част от достиженията на правото на Общността в областта на защитата правата на потребителите, определени в съответната Зелена книга ⁽¹⁷⁾.

2.3 Като се насочва към ситуации, които създават проблеми за прилагането на директивата, Комисията счита, че развитието на пазара в този сектор е довело до появата на значителен брой нови продукти, които, макар и да включват използването на ваканционно настаняване, не попадат в обхвата на директивата.

2.4 В доклада, изготвен от Комисията през 1999 г. за прилагането на Директива 94/47/ЕО на Европейския парламент и Съвета ⁽¹⁸⁾, вече бяха подчертани многобройните пропуски при транспониране на директивата и заключенията му бяха приети от Съвета през м. април 2000 г. ⁽¹⁹⁾, като бяха изброени редица фактори, които следва да бъдат взети предвид при преразглеждането на директивата.

2.5 В становището на Комисията на Европейския парламент по околна среда, здравеопазване и безопасност на храните от 2001 г. ⁽²⁰⁾ също се подчертава „минималното приемливо ниво на мерките за защита на потребителите“, посочено в директивата.

2.6 Резолюцията на Европейския парламент от 4 юли 2002 г. на свой ред препоръча Комисията да приеме мерки за гарантиране на високо ниво на защита на потребителите.

2.7 По тези причини Комисията счита, че преразглеждането само на тази директива се налага поради „спешността на проблемите“ и че дори „се е превърнала в приоритет“ поради „проблемите, с които се сблъскват потребителите, особено във връзка с препродажбите и новите продукти“, които „са се появили на пазара и са подобни на временното ползване на недвижима собственост“, като например „ваканционните клубове, предлагащи преференциални цени, както и договорите за препродажба“.

⁽⁷⁾ Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент и Европейския икономически и социален комитет за изпълнението на Директива 1997/7/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 1997 г. относно защитата на потребителите по отношение на дистанционни договори ОВ С 175, 27.7.2007 г.

⁽⁸⁾ Документ за консултация за преразглеждане на директивата относно правото на временно ползване на недвижима собственост — в ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/timeshare/consultation_paper_010606_en.doc.

⁽⁹⁾ Доклад за прилагането на Директива 94/47/ЕО на Европейския парламент и Съвета от 26 октомври 1994 г., SEC(1999) 1795 окончателен.

⁽¹⁰⁾ „Comparative Analysis D. Timeshare Directive“ (94/47) изготвен от Hans Schulte-Noke, Andreas Borge and Sandra Fischer в Consumer Law Compendium.

⁽¹¹⁾ По-специално член 2, параграф 1, б. ж), член 3, параграф 2 и 4, член 4, параграфи 1, 2 и 3, член 5, параграфи 1, 5, 6, 8 и 9 и приложение I (п), приложение III (е) и приложение IV (г).

⁽¹²⁾ Директива 2005/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2005 г. относно нелоялни търговски практики от страна на търговци към потребители на вътрешния пазар и изменение на Директива 84/450/ЕО на Съвета, Директиви 97/7/ЕО, 98/27/ЕО и 2002/65/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и Регламент (ЕО) № 2006/2004 на Европейския парламент и на Съвета („Директива за нелоялни търговски практики“), ОВ L 149, 11.6.2005 г., стр. 22. Становища на CESE: ОВ С 108, 30.4.2004 г., стр. 81.

⁽¹³⁾ Както и бе посочено в становището на ЕИСК относно предложението за Директива на Съвета за защита на купувачите по отношение на договори, свързани с временното ползване на недвижима собственост, докладчик: Manuel Ataíde Ferreira (ОВ С 108, 19.4.1993 г., стр. 1) и становището на ЕИСК относно плана за действие на Общността за подпомагане на туризма, докладчик: L. Cunha, съдокладчик G. Frandi (ОВ С 49, 24.2.1992 г.).

⁽¹⁴⁾ SEC(1999) 1795 окончателен.

⁽¹⁵⁾ Резолюция на Европейския парламент относно наблюдението върху политиката на Общността за защита на правото на купувачите да се ползват от правото на временно ползване на недвижима собственост (Директива 94/47/ЕО) (doc. P5_TA(2002)0369, ОВ С 271 Е, 12.11.2003 г., стр. 578).

⁽¹⁶⁾ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Стратегия на потребителската политика 2002-2006 г. [COM(2002) 0208 окончателен], (ОВ С 137, 8.6.2002 г., стр. 2). Становище на ЕИСК: ОВ С 95, 23.4.2003 г., стр. 1.

⁽¹⁷⁾ COM(2006) 744 окончателен. Становище на ЕИСК: ОВ С 256, 27.10.2007 г.

⁽¹⁸⁾ SEC(1999) 1795 окончателен.

⁽¹⁹⁾ Съвет по потребителски въпроси, Люксембург, 13 април 2000 г.

⁽²⁰⁾ EP 298.410 RR\470922EN.doc.

2.8 Между главните основания за предложението за преразглеждане, Комисията подчертава нуждата от актуализиране на изискванията за информацията, предшестваща договора и самия договор, забрана на депозит и авансово плащане по време на срока на упражняване на правата на оттегляне, хармонизация на срока за упражняване на правата за оттегляне, както и да се обмисли възможността от въвеждане на наказателни санкции.

2.9 Основните заинтересовани страни бяха консултирани на заседания, проведени между 2004 г. и 2006 г.

2.10 След като получи няколко жалби във връзка с временното ползване на собственост, особено такива, отнасящи се до продукти като ваканционните клубове, промоционални туристически договори и договори за замяна и препродажба, Комисията публикува документ за консултация⁽²¹⁾. Тези въпроси бяха също така разгледани на заседанието на постоянната работна група на експертите от държавите-членки за преразглеждане на достиженията на правото на Общността през м. март 2006 г.

2.11 Предложеното преразглеждане е включено в програмата на Комисията за осъвременяване и опростяване на достиженията на правото на Общността⁽²²⁾.

2.12 Комисията счита, че правното основание за това предложение следва да бъде ограничено до член 95 от Договора (завършване на изграждането на вътрешния пазар) и че в съответствие с принципа на субсидиарност, тя не следва да се произнася по юридическата същност на правата на временно ползване на собственост, като защита различните позиции на държавите-членки по този въпрос.

2.13 Комисията подчертава трансграничните аспекти на проблема и всъщност смята, че „огромна част от жалбите на потребители са от трансграничен характер“. Въпреки това, тя се насочва само към онези аспекти, които смята за „най-проблематични и следователно, нуждаещи се от действие от страна на Общността“, като оставя всички други аспекти на националното законодателство. Тя премахва всички препратки към правата за обявяване за недействителни и прекратяване на договорите (които бяха регламентирани от Директива 94/47/ЕО), дори когато те имат връзка с правото на оттегляне.

3. Основни бележки по предложението

3.1 Общи бележки

3.1.1 ЕИСК приветства инициативата на Комисията, но отбелязва нейното забавяне, като се има предвид, че посочените проблеми са били идентифицирани още през 1999 г. и че поради това е било възможно да се намерят решения за тях много отдавна.

⁽²¹⁾ Документ за консултация за преразглеждане на директивата относно правото на временно ползване на недвижима собственост — в ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/timeshare/consultation_paper_010606_en-doc_.

⁽²²⁾ COM(2006) 629 окончателен.

3.1.2 ЕИСК също би желал да отбележи, че някои от разглежданите в документа въпроси вече са били поставени от Комитета в становището му от 24 февруари 1993 г., по време на изготвянето на директивата⁽²³⁾.

3.1.3 Комитетът счита, че правното основание на директивата следва да бъде член 153 от Договора, а не член 95, тъй като материята не се отнася само до единния пазар, но и до политиката за защита на потребителите.

3.1.4 ЕИСК одобрява разширяването на обхвата на директивата до някои видове движима собственост, за да се отговори адекватно на новите пазарни тенденции.

3.1.5 Комитетът подкрепя предложените изменения на съществуващите дефиниции⁽²⁴⁾, защото те са по-подходящи за новите продукти, предлагани понастоящем на пазара в този сектор.

3.1.6 ЕИСК подкрепя оставането в сила на забраната на всички плащания и на всякакви депозити като ефективен начин да се даде възможност на потребителите да упражнят правото си на оттегляне от договора, без върху тях да се оказва какъвто и да било икономически натиск. Комитетът също счита, че разширяването на обхвата на разпоредбите до трети страни ще включи по подходящ начин договори за замяна и препродажба.

3.1.7 Комитетът приветства удължаването на периода за размисъл на 14 дни и стандартизирането на срока за този процес, въпреки че би предпочел срокът да се изчислява в работни, а не в календарни дни, както това бе посочено в предходно становище⁽²⁵⁾. Важно е да се отбележи, че при приемането на Директива 97/7/ЕО, Съветът направи декларация, с която призовава Комисията да търси начини за хармонизиране на методите за изчисление на периода на размисъл в директивите относно защитата на потребителите.

3.1.8 Както се отбелязва в предходни становища⁽²⁶⁾ и без да се засяга параграф трети на член 1 от предложението, ЕИСК счита, че е изключително важно Комисията да даде по-подробна дефиниция на естеството, ограниченията и последствията от правото на оттегляне, на правото на прекратяване и разваляне на договорите. В противен случай, няма да се постигне сближаване на законодателствата, тъй като всяка държава-членка ще приеме собствени разпоредби с неизбежните негативни последици върху развитието на трансграничните отношения.

⁽²³⁾ ОВ С 108 от 19.4.1993 г., стр. 1.

⁽²⁴⁾ Замяната на „купувач“ с „потребител“.

⁽²⁵⁾ ОВ С 175, 27.7.2007 г., докладчик г-н Pegado Liz, относно защитата на потребителите по отношение на дистанционни договори.

⁽²⁶⁾ Вж. предишна бележка под линия.

3.1.9 Тъй като целта на тази директива е сближаването на националните законодателства относно този вид право, ЕИСК смята, че обратно на посоченото в съображение 4 на предложението и въпреки съществуващите разлики между държавите-членки, Комисията следва да отиде по-далеч, като определи юридическата същност⁽²⁷⁾ на това право, с други думи дали то може да бъде считано за вещно право или за облигационно право. В противен случай предложението не би спомогнало за разрешаването на належащите проблеми. Следва да бъдат определени основни изисквания за спазване на това право и по-специално, ако то се счита за вещно право, неизбежните последиствия, свързани с регистрацията му.

3.1.9.1 Поради това ЕИСК призовава Комисията да изготви дефиниция на юридическата същност на правата за временно ползване на собственост, дали те се определят като вещно право или като право, свързано с облигационното право (право на предоставяне на услуга), с неизбежните последиствия за приложимите принципи на Регламент Брюксел и на Регламент Рим I. Докато това не бъде направено, няма да бъдат постигнати желаната хармонизация и доверието на потребителите и на търговците. Всъщност в гореспоменатото становище⁽²⁸⁾, ЕИСК вече е спомогнал за тази дефиниция, като отбелязва, че договорът за временно ползване е „вещно право (in rem) или облигационно право. То не е право на наем, тъй като правото на наем не позволява прехвърляне. Прехвърленото право се прилага за неделима вещ — неделим апартамент — и се превръща или може да се превърне във вещно право върху недвижимо имущество“.

3.1.10 Без да се засяга юридическата същност на това право, което би могло да бъде право „*sui generis*“ и най-вече заради това, ЕИСК се съгласява с определения в предложението основни характеристики: включването в обхвата му едновременно на движимо и недвижимо имущество, включващо право на ползване на жилище (предполагашо престой с преспиване) срещу заплащането на определена сума за минимален срок от една година.

3.1.11 В допълнение към вече изброените в член 2 продукти, Комитетът призовава Комисията да предвиди клауза (включваща дефиниции на основните характеристики), за да улесни адаптирането на директивата към нови продукти⁽²⁹⁾, които могат да бъдат пуснати на пазара след влизането ѝ в сила и няма да отговарят на условията, определени в дефинициите за нови продукти.

3.1.12 ЕИСК смята, че възможността, предвидена за потребителите да възстановяват или да заплащат каквито и да е

суми при упражняването на правото си на оттегляне своевременно, ясно излага на опасност това право, което се основава на идеята, че потребителят не трябва да изтъква каквато и да е причина и да плаща каквато и да е сума за това. Следователно параграфи 5 и 6 на член 5 следва да бъдат заличени.

3.1.13 Комитетът насочва вниманието на Комисията върху споменаването на наскоро приетата директива относно нежелани търговски практики⁽³⁰⁾, която той одобрява. Комитетът обаче отбелязва, че членове 14 и 15 от тази директива не се позовават на директивата, която в момента е в сила, нито е предвидено такова позоваване в разглежданото предложение.

3.1.14 Въпреки че ЕИСК одобрява клаузата за „минимална хармонизация“, Комитетът счита, че предложената директива е по-ограничителна от тази, която в момента е в сила, в смисъл, че като дава право на държавите-членки да въведат мерки за осигуряване по-висока степен на защита на потребителя, това се отнася само до правото на оттегляне (относно началния момент, условията на упражняване и последиците от упражняването на оттеглянето). Член 11 от настоящата директива⁽³¹⁾, всъщност предвижда тази опция да се използва по-широко. ЕИСК призовава Комисията да запази подобна разпоредба.

3.1.15 Комитетът смята, че Комисията трябва да предвиди ефективна система от санкции, които са насочени не само към предотвратяване на практики, нарушаващи задълженията, произтичащи от директивата, но и по причини свързани с правната яснота и сигурност⁽³²⁾. Комитетът подкрепя възможността, чрез предварително определена от Комисията рамка⁽³³⁾, държавите-членки, а не Комисията, да могат да въведат наказателни санкции, които да са пропорционални, но достатъчни за предотвратяване на особено тежки форми на злоупотреба.

3.1.16 ЕИСК подкрепя включването на клауза за редовно преразглеждане — която не съществува в настоящата директива, за да се избегне разглежданата директива да загуби бързо актуалността си.

3.1.17 Въпреки че бяха започнати дела срещу някои държави-членки⁽³⁴⁾ за неправилно транспониране на определени разпоредби на директивата, ЕИСК с изненада отбелязва бездействието на Комисията, по-специално що се отнася до неспазването на срока за транспониране на директивата (30 април 1997 г.). Само две държави-членки⁽³⁵⁾ спазиха този срок. Затова Комитетът призовава Комисията, що се отнася до новата директива, да бъде по-малко толерантна към толкова явни нарушения при прилагането на правото на Общността.

⁽²⁷⁾ Директива 2005/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2005 г. (ОВ L 149, 11.6.2005, стр. 22). Становище на ЕИСК: ОВ C 108, 30.4.2004 г. стр. 81.

⁽²⁸⁾ Становище на ЕИСК относно Директива 94/47/ЕО, докладчик: г-н Ataíde Ferreira (ОВ C 108, 19.4.1993 г., стр. 1).

⁽²⁹⁾ Както например е предвидено в Португалския закон член 45, параграф 3 на закона 180/99 от 22/05, който предвижда, че „правата на настаняване на туриста, споменати в предходния член включват по-конкретно правата и задълженията, определени в договорите за ваканционни промоционални карти и клубове и туристически и други подобни карти“.

⁽³⁰⁾ Директива 2005/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2005 г. (ОВ L 149, 11.6.2005, стр. 22). Становище на ЕИСК: ОВ C 108, 30.4.2004 г. стр. 81.

⁽³¹⁾ Член 11 от Директива 94/47/ЕО — „Настоящата директива не препятства държавите-членки да приемат или да запазят разпоредбите, които са по-благоприятни по отношение защитата на купувачите във въпросната област, без това да накарва задълженията им по Договора“.

⁽³²⁾ Докладът от 1999 г. относно прилагането на Директива 94/47/ЕО отбелязва изключително разнообразие от санкции, съществували в различните държави-членки за неспазване на някои задължения, включващо финансови санкции, нишожност или недействителност на договора, удължаване на периода за размисъл, спиране на дейност или на свързаната с нея реклама и т.н.

⁽³³⁾ ОВ C 256, 27.10.2007 г. и Returntoeuroweb относно наказателни мерки в областта на интелектуалната собственост и околната среда.

⁽³⁴⁾ Испания, Швеция, Люксембург и Ирландия.

⁽³⁵⁾ Обединеното кралство и Федерална република Германия.

3.2 Конкретни бележки

3.2.1 ЕИСК смята, че дефиницията в член 2, параграф 1, буква ж), свързана с разпоредбите, съдържащи се в член 7, е доста ограничителна, тъй като това, което характеризира допълнителната същност на договорите, е взаимното им допълване. Поради това следва да бъде взето предвид взаимното допълване, а не подчинеността, тъй като например повечето свързани договори за кредит са неприсъщи комбинации от договори, които поради тяхната юридическа същност са юридически независими и като такива не отговарят на предложената дефиниция.

3.2.2 Комитетът изразява несъгласието си с текста на член 3, параграф 2, по-специално що се отнася до информацията в писмен вид, която се предоставя на потребителя, „искащ“ информацията и „когато е приложимо“. Тъй като този член засяга преддоговорната информация, на базата на която потребителят взема своето решение да подпише договора, ЕИСК счита, че предоставянето на такава писмена информация следва да бъде задължително и призовава Комисията да включи тази разпоредба.

3.2.3 Комитетът призовава Комисията да замени член 3, параграф 4 и член 4, параграф 1 и Приложение I л), Приложение III е) и Приложение IV г) с разпоредби, подобни на съдържащите се в член 4 на настоящата директива ⁽³⁶⁾, която осигурява по-добра защита на потребителите, не само поради задължителния характер на предоставянето на информация на езика на държавата-членка на потребителя, но и поради изискването за легализиран превод на езика на държавата-членка, в която се намира недвижимата собственост, по-специално по въпроси, свързани с евентуални формалности около регистрацията.

3.2.3.1 Всъщност, ЕИСК може да предвиди широкото въвеждане от търговците на стандартни договори, в които ролята на потребителите се ограничава до потвърждаване избора на език, без да имат никаква възможност да уточняват или да преговарят, което може сериозно да накърни икономическите им интереси.

3.2.4 Комитетът призовава Комисията да измени текста на член 4, параграф 2, по-специално като заличи фразата „освен ако страните не са се договорили изрично друго“, като се има предвид, че това е важна информация, която не би следвало да бъде оставяна на преценката на заинтересованите страни. Опитът от миналото показва, че въвеждането на такава фраза ще доведе

до предлагането на стандартни договори от търговците, в които потребителят няма да има друг избор, освен да приеме.

3.2.4.1 По причини, свързани с правната яснота и сигурност, ЕИСК смята, че Комисията трябва да поясни/стандартизира видовете „обстоятелства извън контрола на търговеца“, които представляват неразделна част от договора съгласно условията на член 4, параграф 2.

3.2.4.2 Също така по отношение на този член, Комитетът призовава Комисията да определи метода за съобщаване на информацията, която следва да бъде предоставена по подходящ, обективен и ясен начин ⁽³⁷⁾ и следва да бъде отпечатана с букви с размер, който улеснява четенето на текста ⁽³⁸⁾.

3.2.5 Комитетът предлага Комисията да поясни фразата в член 4, параграф 3 „търговецът трябва изрично да насочи вниманието на потребителя“, защото специфичното ѝ юридическо значение е неясно.

3.2.6 Ако член 5, параграф 1 следва да се разбира като предоставящ два срока за упражняване правото на оттегляне, в такъв случай ЕИСК призовава Комисията да предвиди само една разпоредба, която да дава на потребителя право на оттегляне до 14 дни след подписването на окончателния договор, ако той е предхождан от по-ранен обвързващ договор, при условие че собствеността не е използвана през този период.

3.2.7 Както направи това в предишни становища, Комитетът призовава Комисията да определи естеството на известието за упражняване на правото на оттегляне, така че да се гарантира, че и двете страни разполагат с доказателство, че информацията е изпратена. Всъщност текстът на сегашната директива е по-подходящ ⁽³⁹⁾.

3.2.8 ЕИСК счита, че заглавието на член 8 следва да бъде заменено със „задължителен характер на правата“, като се има предвид, че целта на този член не е да установи императивния характер на директивата, а да гарантира, че тези права не са изключени или ограничени, независимо от прилагашото се законодателство.

3.2.9 Що се отнася до правната и административна защита, Комитетът счита разпоредбите, съдържащи се в член 11 и 12 на директивата относно нелоялните търговски практики ⁽⁴⁰⁾, за по-подходящи, защото те са по-широкообхватни и изчерпателни. Поради тази причина, Комитетът призовава Комисията да замени член 9 от предложението с правила, сходни на съдържащите се в директивата относно нелоялните търговски практики.

⁽³⁶⁾ Който предвижда:

„Държавите-членки предвиждат в законодателството си разпоредба, за да гарантират, че договорът и документът, посочени в член 3, параграф 1, са съставени на езика или на един от езиците на държавата-членка, в която купувачът пребивава или на езика или на един от езиците на държавата-членка, чийто гражданин е, [...] по избор на купувача. Държавата-членка, в която купувачът пребивава, може, обаче, да поиска договорът да бъде съставен, във всички случаи, поне на нейния език или езици [...] и продавачът предоставя на купувача легализиран превод на договора на езика или на един от езиците на държавата-членка, в която се намира недвижимата собственост.“

⁽³⁷⁾ Както е предвидено, например, в член 8 от Португалския закон за защита на потребителя.

⁽³⁸⁾ Както предвижда, например, решението на Лисабонския апелативен съд от 3 май 2001 г.

⁽³⁹⁾ „по начини, които могат да бъдат доказани“.

⁽⁴⁰⁾ Директива 2005/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2005 г. (ОВ L 149, 11.6.2005 г., стр. 22). Становище на ЕИСК: ОВ C 108, 30.4.2004 г., стр. 81.

3.2.10 ЕИСК би искал да обърне вниманието на Комисията на текста на различните езикови версии на предложението, защото има точки, които се нуждаят от по-точен превод ⁽⁴¹⁾.

4. Въпроси, незасегнати в становището

4.1 ЕИСК счита, че в допълнение на пропуските, вече посочени по-горе, становището пренебрегва други въпроси, които биха могли да изискват да бъдат преразглеждани в рамките на преразглеждането на директивата.

Това се отнася особено за:

- а) системата относно тежестта на доказване;
- б) предотвратяване на риска от неспазване или ограничено спазване на договора;
- в) предвиждане на ограничения за използването на договори за временно ползване (настаняване) за сгради или части от сгради, използвани за туристически или ваканционни дейности ⁽⁴²⁾, като по този начин се повишава качеството, както и предотвратяването на злоупотреби с такива договори в сектора за недвижими имоти;
- г) установяване на правила за лицензиране и разрешение за извършване на дейност в този сектор, като кандидатите се задължават да докажат техническите и финансовите си възможности;

- д) създаване на система от финансови гаранции за предпазване от евентуална несъстоятелност или фалит, както това е направено в други инструменти на Общността ⁽⁴³⁾ и не само що се отнася до строящи се сгради;
- е) създаване на система за предварителна регистрация в страната на извършване на търговска дейност и/или в страната, където се намира седалището на дружеството ⁽⁴⁴⁾;
- ж) създаване на система на сертификация на европейско ниво за търговците в този сектор, като в същото време се гарантира съществуването на европейска система за ранно предупреждение между държавите-членки, чиято цел е да уведомява за нарушенията, които могат да доведат до загуба на сертификацията и да информира потребителите ⁽⁴⁵⁾;
- з) предвиждане в приложенията на изискване за предоставяне на информация относно всички такси и задължения, за да се предотврати загубата на правата на потребителите, например в случаите на просрочване на ипотека ⁽⁴⁶⁾;
- и) постановяване в Приложение II на правото на потребителите да направят оглед на имуществото, в случаите на недвижима собственост, за да се убедят, че то съвпада със строителните планове;
- й) установяване на защита на личните данни, когато правата са прехвърлени на трети страни.

Брюксел, 24 октомври 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁴¹⁾ В португалската версия това се отнася за член 2 б), който е безсмислен и за Приложение 1 й), който постановява обратното на това, което би трябвало да бъде, и за член 7 параграф 1, в който думата „dissolvido“ следва да бъде заменена с думата „resolvido“ по ясни причини, отнасящи се до юридическата точност и съгласуването със заглавието.

⁽⁴²⁾ Вж. становището на ЕИСК относно Директива 94/47/ЕО, ОВ С 108, 19.4.1993 г., стр. 1.

⁽⁴³⁾ Директива 90/314 ЕИО на Съвета от 13 юни 1999 г. относно пакетните туристически пътувания, пакетните туристически ваканции и пакетните туристически обиколки (ОВ L 158, 23.6.1990 г., стр. 59). Становища на ЕИСК: ОВ С 102, 24.4.1989, стр. 27.

⁽⁴⁴⁾ Вж. становището на ЕИСК относно Директива 94/47/ЕО, ОВ С 108, 19.4.1993 г., стр. 1.

⁽⁴⁵⁾ Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 г. относно услугите във вътрешния пазар (ОВ L 376, 27.12.2006 г., стр. 36). Становища на ЕИСК: ОВ С 221, 8.9.2005 г., стр. 113.

⁽⁴⁶⁾ Становище на ЕИСК относно Директива 94/47/ЕО, ОВ С 108, 19.4.1993 г., стр. 1.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно везните с неавтоматично действие“ (кодифицирана версия)

COM(2007) 446 окончателен — 2007/0164 (COD)

(2008/С 44/07)

На 5 септември 2007 г. Съветът на Европейския съюз реши, в съответствие с член 95 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложение горе-поставено.

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително и не се нуждае от никакъв коментар от негова страна, на 439-ата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 октомври 2007 г. (заседание от 24 октомври), Европейският икономически и социален комитет реши със 153 гласа „за“ и 2 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложениния текст.

Брюксел, 24 октомври 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета относно устройствата за осветяване на задната регистрационна табела на моторните превозни средства и на техните ремаркета“ (кодифицирана версия)

COM(2007) 451 окончателен — 2007/0162 (COD)

(2008/С 44/08)

На 5 септември 2007 г. Съветът на Европейския съюз реши, в съответствие с член 95 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложение горе-поставено.

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително и не изисква никакъв коментар от негова страна, на 439-ата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 октомври 2007 г. (заседание от 24 октомври), Комитетът взе решение със 144 гласа „за“, 1 глас „против“ и 7 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложениния текст.

Брюксел, 24 октомври 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета за заглушаване на радиосмущенията, излъчвани от селскостопански или горски трактори (електромагнитна съвместимост)“ (кодифицирана версия)

COM(2007) 462 окончателен — 2007/0166 (COD)

(2008/C 44/09)

На 5 септември 2007 г. Съветът на Европейския съюз реши, в съответствие с член 95 от Договора за създаването на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложението горе-поставено.

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно удовлетворително и не изисква никакъв коментар от негова страна, на 439-ата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 октомври 2007 г. (заседание от 24 октомври), Европейският икономически и социален комитет реши със 153 гласа „за“, 1 глас „против“ и 8 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложението текст.

Брюксел, 24 октомври 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент: Доклад за напредъка в областта на биогоривата — Доклад за напредъка в използването на биогорива и други възобновяеми горива в държавите-членки на Европейския съюз“

COM(2006) 845 окончателен

(2008/C 44/10)

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

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

На 439-ата си пленарна сесия, проведена на 24 октомври 2007 г., Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 142 гласа „за“, 13 гласа „против“ и 8 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

— осигуряване на конкурентоспособността на европейските икономики и на наличност на енергия на достъпни цени;

1.1 Комитетът се отнася много сериозно към проблемите на енергийната ефективност, изменението на климата и намаляването на емисиите на парникови газове и приема по принцип заключенията на пролетната сесия на Европейски съвет от 8 и 9 март, в които се потвърждават трите стълба на Европейската енергийна политика:

— насърчаване на устойчивостта на околната среда и борбата срещу изменението на климата.

— увеличаване сигурността на доставките;

1.2 В своя Доклад за напредъка в областта на биогоривата Комисията посочва, че без да бъдат поставени задължителни цели ще бъде невъзможно да се постигне задоволително ниво на употреба на биогорива. Целта за достигане на 5,75 % пазарен

дъл на биогоривата до 2010 г., се е оказала неосъществима. Следователно, за да се отговори на изискванията, формулирани от Съвета, трябва да бъде поставена изгълнима цел — 10 % до 2020 г. според Комисията, като се използва т.нар. „клауза за преразглеждане“, предвидена в член 4, параграф 2 на директива 2003/30/ЕО. Учудващо, Комисията изтъква предимствата въз основа на сценарий с 14 % използване на биогорива, докато декларираната цел е 10 % и прави предвиждания за нереалистични резултати, които да „разкрсят“ Съобщението.

1.3 Има обаче и доста противоположения срещу използването на биогорива от първо поколение, които не отговарят напълно на европейските цели. Свързаните с тях производствени и екологични разходи са високи, отнемат се зърнени култури, предназначени за изхранване на хора и животни и според Организацията по прехрана и земеделие на ООН (FAO), тези горива в известна степен са причина за повишаването на цените на зърнените култури на световните пазари.

1.4 Използването на биогорива от първо поколение поражда следователно етични проблеми, като конкуренцията между храни и горива, които Комисията сякаш омаловажава. Комитетът подчертава нуждата от по-тясно сътрудничество със световните институции и агенции, работещи в областта на земеделието и прехраната, като FAO и Световната продоволствена програма WFP.

1.5 Нито в съобщението на Комисията, нито в прикрупеното към него Проучване на въздействието се споменават никакви по-сериозни рискови фактори.

Що се отнася до биодизела, особено внимание трябва да се обърне на следните проблеми:

- ограничена производителност;
- висока цена (0,4-0,7 EUR/литър);
- проблеми със стабилността (наличие на окисни групи), водещи до проблеми при съхраняването.

Биоетанолът, от своя страна, е свързан със следните проблеми:

- ограничена производителност (макар и в по-малка степен отколкото при биодизела);
- по-високо потребление на вода и торове;
- неподходящ за транспортиране по съществуващите тръбопроводи, предназначени за петролни горива (риск от корозия).

1.6 Комитетът подчертава необходимостта, наред със социалното и икономическото въздействие да бъдат внимателно оценени и техническите проблеми, свързани с разработването на биогорива. По-специално трябва да се проучи въпросът за рандемана на суровините за производството на биогорива: от един тон захарно цвекло могат да се добият около 400 литра биоетанол (около 1 500 Mcal). Това съотношение не изглежда твърде изгодно и ефективно, като се има предвид количеството енергия, нужно за превръщането на биомасата в биогориво. Би било далеч по-ефективно биомасата да се използва направо за производството на електрическа енергия или за отопление, за воден или за градски обществен транспорт.

1.7 Комитетът подчертава, че от строго екологична гледна точка е необходимо да се отчетат рисковете от обезлесяване,

както и тези, произтичащи от съхранението на суровините. Свързаните с тях биологични и биохимични проблеми трябва да бъдат обект на ясно и внимателно проучване.

1.8 Комитетът би повдигнал също и въпроса за „научната етика“. Планетата Земя е отворена система, неумолимо клоняща към една точка на равновесие, която ще означава и нейния край. Задача на науката е да забави тази низходяща тенденция, а отговорност на политиките е да насърчат необходимите за тази цел дейности и изследвания.

1.9 Комитетът препоръчва извършването на сериозни химични анализи с цел да се установи, дали при горивните процеси, в които участват и други молекули освен въглеродород, се образуват или отделят свободни радикали — причинители на оксидантния стрес, който се смята за патологично състояние, предхождащо по-тежки заболявания. Основание за тази препоръка дава липсата на достатъчно данни в това отношение.

1.10 Комитетът смята за абсолютно необходимо да се отдели специално внимание на поддържането и опазването на почвите. Те трябва да бъдат опазвани, тъй като осигуряват оцеляването ни. Все по-силното спадане на нивото и продължаващото влошаване на свойствата на подпочвените води са предизвикани от неправилни стратегии за използване на площите, водещи до и обедняване на почвите. Трябва да се осигури редуване на културите, така че да се стимулира възстановяването на почвите.

1.11 Комитетът препоръчва на Комисията и на всички европейски институции да съсредоточат вниманието си особено върху проблема с потреблението на вода при производството на биогорива. Сред многобройните отрицателни последици от изменението на климата, намаляването на водните ресурси може да достигне критични размери, особено в някои региони. Според най-новите проучвания на Международния институт за управление на водите (*International Water Management Institute — IWMI*) за производството на един литър биогориво са нужни най-малко 1000 литра, понякога дори до 4 000 литра вода в зависимост от вида продукт и района на производство.

1.12 Независимо от тези проблеми, които биха могли да се смекчат чрез приемането на мерки за контрол и сертифициране на методите за производство на биогорива — евентуално с помощта на системи за обратно проследяване на продуктите, Комитетът е на мнение, че научноизследователската и развойната дейност в областта на биопродуктите от второ, а и от трето поколение, като например биобутанол, трябва да продължи да бъде насърчавана. Ниското парно налягане на биобутанола и високата му поносимост спрямо замърсяване на водата в бензинови смеси правят възможно използването му в съществуващите канали за доставка и дистрибуция на горива. Биобутанолът може да се примесва към бензина в по-високи концентрации, отколкото досегашните биогорива, без да се налага преоборудване на автомобилите. Освен това при използването на биобутанол разходът на гориво е по-малък, отколкото при смесите бензин-етанол, като по този начин той подобрява енергийната ефективност и намалява консумацията на гориво на литър. Биогоривата от новото поколение са енергийно ефективни и шадящи околната среда, благодарение на използването на отпадъци и на биохимични методи, стимулиращи природните процеси на разграждане на целулоза, които са комплексни и скъпи.

1.13 Комитетът разглежда също така възможностите, които разработването на биогорива би могло да предложи на европейската икономика, допринасяйки за постигане на целите на Лисабонската стратегия. Седмата рамкова програма наистина изрично предвижда такъв кръг от мерки, но е необходимо да се осигури по-добро взаимодействие между различните заинтересовани страни: селските стопани, преработвателната индустрия, но също така сдруженията за защита на околната среда и опазване на ландшафта, организациите на работниците и служителите, които проявяват нарастващ интерес към съчетаване на устойчивото развитие с все по-напредничави модели за корпоративна социална отговорност.

1.14 Възможностите, които селскостопанският сектор вижда в развитието на биогоривата, трябва да бъдат насърчавани, при условие, че селските стопани от своя страна също вземат присърце съхраняването на природните богатства и опазването на общите ни ресурси, каквито са водата и храните за хора и животни. Сдруженията на земеделските производители трябва да имат грижата за разпространяване на правилата, за управление на производството и търговията с биогорива, приети от международната общност. Разпространението на практиките на сертифициране, обратно проследяване, както и контролът на съответствие са все области, в които се очаква различните земеделски организации да дадат решителен принос както на европейско, така и на национално и местно ниво. По този и по други въпроси, имащи отношение към енергийната ефективност, Комитетът е готов да си сътрудничи с националните икономически и социални съвети, които многократно са проявявали жив интерес и активно участват в изготвянето на редица становища.

1.15 Що се отнася до данъчната уредба, особено акцизите върху биогорива и облекчения, предлагани за земеделските производители, за автомобилната индустрия — с цел насърчаване като помощ за финансиране на научноизследователската дейност, за потребителите — за да преоборудват автомобилите, които не са били предназначени да работят с биогорива, и за производителите на биогорива, ясно е, че списъкът с кандидати за държавни помощи е безкраен. В Германия, където неотдавна бяха значително намалени данъчните облекчения, веднага се стигна до спад в потреблението на биогорива и до остри протести от страна на индустрията. Извършването на инвестиции изисква сигурност и стабилност, но в областта на биогоривата всъщност все още не съществува пазар. Неизменно условие обаче е, че никоя от мерките за подпомагане не бива да води до изкривяване на конкуренцията.

1.16 Транспортният сектор, от своя страна, не попада в обхвата на система за търговия с емисии на парникови газове. Комитетът препоръчва на Комисията да разгледа възможността за разширяване на системата за търговия с емисии и върху този сектор, тъй като сертификатите за емисии могат да осигурят допълнителен стимул за по-добра ефективност в търсенето на нови решения за намаляване на вредните емисии. Комитетът подготвя работна хипотеза по този въпрос в съответно проучвателно становище, поискано от заместник-председателя на Комисията Jacques Barrot.

1.17 Комитетът е съгласен с резолюцията на Европейския парламент относно стратегията за биомасата и биогоривата. В нея Парламентът призовава Комисията да въведе задължителна и изчерпателна схема за сертифициране, позволяваща устойчиво производство на биогорива на всички етапи, и да подкрепи разработването и въвеждането на система за Глобален мониторинг на околната среда и сигурността (GMES) за наблюдение на използването на площите при производството на биоетанол, за да се предотвратят унищожаването на тропическите гори и други отрицателни въздействия върху околната среда.

1.18 Предвид констатираните в настоящото становище проблеми, Комитетът настоятелно призовава Комисията да преразглежда постоянно целта за 10 % и да има готовност да представи предложения за промяната ѝ, ако тези проблеми не могат да бъдат разрешени по задоволителен и устойчив начин.

2. Съобщението на Комисията

2.1 Във въвеждането към своя Доклад за напредъка в областта на биогоривата Комисията подчертава, че за периода между 2005 и 2020 г. само за транспортния сектор се прогнозира увеличение на емисиите на парникови газове (в този случай само на CO₂) с 77 милиона тона годишно, т.е. над 60 % общото нарастване на емисиите, което се очаква да достигне 126 милиона тона годишно.

2.2 Като друг рисков фактор се посочва почти пълната зависимост на транспортния сектор от вноса на петрол, който е енергийният източник, представляващ най-голямо предизвикателство пред сигурността на доставките. Тази зависимост би се намалила, ако употребата на биогорива нарасне значително.

2.3 Ползите от разработването на биогорива за намаляване на парниковите газове няма обаче да бъдат почувствани, ако за целта, например, се конвертират съществуващи култури или се използват площи с голямо биологическо разнообразие, каквито са тропическите гори.

2.4 През 2001 г. пазарният дял на биогоривата беше едва 0,3 %, като само пет държави-членки имаха опит в тяхното използване. Макар че не поставя задължителни изисквания, Директива 2003/30/ЕО все пак залага като цел, до 2010 г. дялът на биогоривата да достигне 5,75 % от пазара на бензин и дизел в транспорта, с междинна цел от 2 % до 2005 г.

2.5 Член 4, параграф 2 от директивата съдържа клауза за преразглеждане, която дава на Комисията възможност да представя предложения за задължителни цели за отделните държави в случай на значително и неоправдано изоставане по отношение на целта от 2 %.

2.6 Общата селскостопанска политика играе основна роля, особено след реформата от 2003 г. Чрез отделянето на плащанията, които се дават на селските стопани, от произвежданите реколти, реформата даде възможност върху неизползваните площи да бъде възстановено отглеждането на хранимелни култури, които често служат за производството на биогорива.

2.7 Наред с мерките за насърчаване на производството на дървесна енергия и с мерките, предвидени в рамките на политиката за развитие на селските райони, през 2007 г. ще се изплаща премия за т. нар. „енергийни култури“⁽¹⁾.

2.8 Използването на биогорива е нараснало значително, но само две държави-членки са постигнали поставените цели, като цялостният резултат е 1 % през 2005 г. с пазарен дял съответно от 1,6 % за биодизела и 0,4 % за биоетанола. На тази основа Комисията стига до заключението, че целта от 5,75 % до 2010 г. няма да бъде постигната.

2.9 Опитът показва, че положителни резултати са постигнати както чрез данъчно стимулиране, без ограничение на сумите, така и чрез задължаване на доставчиците да изнасят определен процент биогорива на пазара. Комисията смята, че определянето на задължения е най-ефективното решение.

2.10 В своето съобщение Комисията заявява: „Има неотложна нужда Съюзът да изпрати ясен сигнал за своята решимост за намаляване на зависимостта си от използването на петрол в транспорта“. Единствения реалистичен път към тази цел тя вижда в използването на биогоривата. Те са средство за застраховане срещу високите цени на петрола.

2.11 Този сигнал трябва да бъде под формата на правно обвързващи цели, за да упражни нужното въздействие върху производителите на петрол, които продават 300 милиона тона петрол на пазара на ЕС, и то само в транспортния сектор.

2.12 Най-големи изгледи за успех има стратегията за насърчаване на съвместната научноизследователска дейност и технологично развитие в 27-те държави-членки. Постигането на пазарен дял от 10 % до 2020 г. би било реалистична цел.

2.13 Една ясна правна рамка с минимални административни тежести, определяща междинни цели — например за 2015 г. — е необходима, за да могат производителите на автомобили да приспособят своите конструктивни процеси.

2.14 При анализирането на въздействието върху икономиката и околната среда са представени различни сценарии, свързани, от една страна, с развитието на цените на петрола, вноса и конкурентоспособността на цените на селскостопанските продукти, и от друга страна, с развитието на нови технологии, които биха могли да насърчат използването на биогорива от „второ поколение“, което би довело до намаляване на екологичните разходи.

2.15 Що се отнася до разходите, едно хипотетично увеличение на използването на биогорива до 14 % би довело през 2020 г. до допълнителни разходи от между 11,7 и 17,2 милиарда EUR при цена на петрола от 48 щ.д./барел и от между 5,2 и 11,4 милиарда EUR при цена от 70 щ.д./барел. Прагът на рентабилност на биодизела е между 69 и 76 EUR, и биоетанола — съответно между 63 и 85 EUR за барел (Заб. авт.:

92,76-102,18, съответно 84,76-114,28 щ.д./барел при курс от 1,3444 щ.д. за 1 EUR към 25.5.2007 г.).

2.16 Намаляването на разходите за съхранение на запаси би донесло до 1 милиард EUR икономии при хипотеза за 14 % през 2020 г. (Заб. авт.: съответно 720 милиона EUR при сценария за 10 %). Наред с желаното пускане на пазара на биогорива от второ поколение, диверсификацията на източниците на доставките между трети страни и държавите-членки представлява най-доброто решение.

2.17 Този сценарий би имал положително въздействие както върху заетостта — при предимно местно производство на биоетанол биха се създали 144 000 нови работни места (Заб. авт.: съответно 100 000 при сценарий с 10 %), така и върху БВП на ЕС (нарастване с 0,23 %). И най-сетне, положителното въздействие на резултатите от научните изследвания, най-вече при биогоривата от второ поколение, би осигурило конкурентоспособност на възобновяемата енергия.

2.18 На базата на метода за изчисление „от източника до потреблението“, Комисията очаква, че благодарение на използваните днес по-добри и по-ефективни технологии ще бъде постигнато намаление на емисиите на парникови газове от 35-50 %. Добиването на етанол от захарна тръстика в Бразилия прави възможно намаляването на тези емисии с 90 %. Производството на биодизел от палмово масло и соя води до намаляване на парниковите газове съответно с 50 и 30 %. Производството на биогорива от второ поколение вероятно би довело до намаляване с 90 %. Според 14-процентния сценарий намаляването на емисиите на парникови газове би възлязло на 101 до 103 милиона тона CO₂ eq годишно (Заб. авт.: съответно 71-75 милиона тона CO₂ eq. при сценарий с 10 %).

2.19 Що се отнася до екологичното въздействие, в съобщението се приема, че дял на биогоривата от 14 % е постижим, при условие, че за отглеждането на суровини не се използва неподходяща за целта земя като тропическа гора или други хабитати с висока природна стойност.

2.20 Комисията завършва своя доклад с констатацията, че развитието на биогоривата ще доведе до значителни предимства по отношение на емисиите на парникови газове и до по-голяма сигурност на доставките. Една целенасочена политика на стимулиране/подпомагане би трябвало да може да неутрализира рисковете от използване на земя с висока степен на биологично разнообразие или от прилагането на неподходящи системи за производство на биогорива и да насърчи развитието на биогоривата от второ поколение.

2.21 За постигането на тези цели е необходимо следното:

⁽¹⁾ Досега числата изглеждат се запазват същите както през миналата година, без никакво нарастване и Комисията изрази неотдавна съмнения, че тази премия ще бъде запазена и през 2008 г.

— преразглеждане на стандарта за дизелово гориво (EN 590) и вероятно също на стандарта за бензин (EN 228), за да бъде улеснено примесването на биогорива към изкопаеми горива;

- въвеждане на (евтини) приспособления при нови превозни средства;
- развитие на BTL-технологията (Biomass-to Liquid — втечняване на биомаса);
- отглеждане на дървесни видове и рапица;
- постоянен контрол на екологичното въздействие.

2.22 Накрая, Комисията предлага да преразгледа директивата за биогоривата, за да установи на 10 % минималното изискване за дела на биогоривата през 2020 г. и да осигури използването на ефективни и щадящи околната среда биогорива.

3. Биогоривата — някои технически детайли

3.1 Биодизелът се получава като се смилат семена от рапица, соя и слънчоглед и чрез химична реакция на трансестерификация, при която първоначалните алкохолни съставки (глицерин) се заместват с метилов алкохол (метанол). Биостанолът е алкохол (етанол или етилов алкохол), получаван чрез ферментация на различни земеделски продукти, богати на въглехидрати и захари, като зърнени култури (царевица, сорго, пшеница, ечемик), захарни култури (цвекло и захарна тръстика), плодове, картофи и джибри. Продуктите, получени чрез химичен синтез на молекули с биологически произход и фосилен произход, също се считат за биогорива. Най-типичен пример за това е етил-тертио-бутил-етерът (ЕТВЕ), получаван чрез реакция между биостанол и изобутен.

3.2 Етанолът притежава отлични горивни качества: той има високо октаново число и може да бъде примесван към други горива (Е5, Е10), без да е необходимо значително преоборудване на двигателите, но при по-високо съдържание на етанол (Е85) са необходими специални двигатели.

3.3 Основните рискове възникват при примесването на етанол към бензин. Дори при ниско процентно съдържание на етанол, парното налягане се повишава (приблизително 10 kPa) и оттам значително нарастват изпаренията. Вследствие на афинитета на етанола към водата може да се влоши качеството на крайния продукт. Следва да се избягват смеси на обикновен бензин, получен от въгледород, с бензини, съдържащи етанол: за последните трябва да се използва отделна логистична и дистрибуторска верига.

3.4 Биодизелът в смес с дизелово гориво може да се използва при дизелови двигатели. В европейските страни той се примесва в съотношение до 5 % (B5) към обичайното, предлагано на пазара дизелово гориво, без това да води до каквото и да било проблеми със съвместимостта. Дизелово гориво с високо съдържание на биодизел (над 8 -10 %) може да създаде проблеми при автомобили с уплътнения на двигателите, изработени от несъвместими полимерни материали. Най-големи проблеми възникват при филтрите за сажди и фини прахови частици, при които се налага значително и скъпо преоборудване. Поради тази причина някои производители вече са адаптирали характеристиките на

произвежданите от тях автомобили, докато други ограничават гаранционното си покритие само до B5. Поради хигроскопичните си свойства, детергентност и ниска стабилност при съхранение, смесите с високо съдържание на биодизел могат да изискват специални защитни мерки по отношение на автомобилите и търговската система.

3.5 Комисията привежда убедителни аргументи за необходимостта разработването на биогорива да бъде насърчавано с по-голяма решимост. Подхождайки реалистично, тя не разглежда възможността сегашното производство на бензин (1,2 милиарда тона общо за целия свят през 2004 г.) да бъде заменено от биогорива (46 милиона тона през 2005 г., от които 3 милиона в ЕС, както е показано в таблицата по-долу), а поставя като цел, в рамките на малко над 13 години, делът на биогоривата да достигне поне 10 % от съществуващите горива, като това бъде постигнато чрез приемането на съответна директива и поставянето на индивидуални цели за всяка държава-членка.

2005 г.	Литри, милиони
САЩ	16 130
Бразилия	15 990
Китай	3 800
Индия	1 700
Европейски съюз	2 900
Други	5 480

3.6 Водородът, който вече се използва от някои европейски производители на автомобили — поне експериментално — като енергиен източник, все още се произвежда или чрез електролиза, която е високо енергоемка, или чрез екстракция от природен газ или други изкопаеми горива. Това не води до каквото и да било намаляване на емисиите на парникови газове. Въпреки напредъка в научните изследвания в областта на получаването на водород от биомаса, по-конкретно чрез използването на биотехнологии или от възобновяеми източници, възможността за разпространение и пускане на пазара на автомобили, задвижвани с водородно гориво, зависи и от високите разходи за набавяне на горивните клетки. Но за да се превърне водородът в икономически жизнеспособен алтернативен източник на енергия, трябва да бъдат намалени производствените разходи. Според едно провеждано понастоящем в *University of New South Wales* научно изследване, има възможност тази цел да бъде постигната чрез използването на специални слънчеви панели с керамично покритие на база на титанов оксид. Титанът е широко разпространен в областта на соларния въглерод: той притежава подходящите качества на полупроводник и е водоустойчив. В своето естествено състояние и без съответна обработка обаче той не е достатъчно ефективен.

4. Общи бележки

Някои недостатъци

4.1 Комисията, въпреки че представя евентуалните предимства, не обръща внимание на проблемите и трудностите, съпътстващи разработването на биогорива, независимо от това, че периодично се появяват някои предупреждения. От своя страна, Комитетът вярва, че предложението на Комисията трябва да бъде анализирано внимателно и отблизо, така че с решаването на един проблем да не се създават други, по-сериозни, и да бъде предотвратено изтъкването единствено на аргументите „за“, а аргументите „против“ да бъдат изключени. Странно е, че нереалистичният сценарий за 14 % дял до 2020 г. се използва, за да бъдат подчертани ползите от предложението. Ползите в случай, че бъде изпълнена целта от 10 % обективно биха били по-скромни.

4.2 Нито документът на Комисията, нито придружаващата го Оценка на въздействието посочват никакви сериозни трудности. Например преработката на отпадъците вследствие на производството на биогорива може да бъде модернизирана, както и да и бъде направена нова оценка, предвид новите системи с горивни клетки (*biofuel cells*) и електронните технологии, свързани с производството.

4.3 Привлича се вниманието към следните проблеми, отнасящи се до биодизела:

- ограничена производителност,
- висока цена (0,4-0,7 EUR/литър),
- проблеми със стабилността (наличие на оксидни групи), водещи до проблеми при съхраняването.

4.4 По отношение на биоетанола:

- ограничена производителност (все пак в по-малка степен, отколкото биодизела),
- високо потребление на вода и торове,
- неподходящ за транспортиране по съществуващите тръбопроводи, предназначени за петролни горива (опасност от корозия).

От друга страна, се наблюдават предимствата, породени от възможността за разширяване на цикъла на земеделското производство чрез заместване на традиционни култури, предназначени за консумация от човека или от животни, с други специфични култури, предназначени за производството на биомаса с цел производство на енергия. Важно е това развитие да се извършва при пряко наблюдение и отчитане на регионалните производства. Във всички случаи, европейските култури са предмет на разпоредби относно опазването на почвите и използването на торове.

4.5 За биогоривата са необходими подходящи култури, отглеждани в големи количества. Това е свързано с жертването на други култури, които са по-необходими, за да бъде изпълнено изискването от страна на най-бедните страни за хранителни продукти на най-ниските възможни цени. Възможността да се използва целулоза за производството на биогорива е интересна, но трябва да бъде посочено, че за това е необходима предварителна химическа и физическа обработка (нещо като разлагане на нейната маса), за да бъде направена реактивна на биообработване. Проблемът за остатъчните вещества и използването на

катализатори също така трябва да бъде подчертан, тъй като те усложняват въпроса за отстраняването на отпадъците надолу по веригата на преработка.

4.6 За широка употреба може да бъде разгледан глицеролът — непреработен, в чист вид или смесен с други горива. Трябва да се посочат недостатъците на тази алтернатива: цената на глицерола, ако бъде използван в чист вид, стойността на обработване, ако се използва нерафиниран, неговият нискокалоричен добив, и във всички случаи, необходимостта от разграждане на отровните вещества, образуващи се по време на горене (главно акролеин, известен също като акрилен алдехид).

4.7 Друг подход би могъл да се основава на генетичното модифициране на определени култури, които са особено подходящи за биообработка, с висок добив и съответно с ниска консумация на енергия при производство. Генетичното инженерство би могло също да бъде приложено, за да бъдат модифицирани организми, които биха могли да улеснят използването на целулоза.

4.8 От техническа гледна точка, съществува и въпросът за добива на биогориво от суровите материали: от 1 тон цвекло се добиват около 400 литра биоетанол (приблизително 1 500 Mcal). Това достатъчен аргумент ли е за съставянето на една като цяло положителна оценка, като се вземат предвид възможните рискове за околната среда и недостатъците, произтичащи от възприемането на този вид енергия?

4.9 Допълнителен аспект, който не трябва да бъде подценяван, се отнася до процесите на екстракция и тяхната селективност, както и ферментационните процеси, които са относително скъпи, ако бъдат провеждани с максимално внимание към качеството на крайния продукт. Още повече, възможното наличие на примеси в горивото би могло, при неговата употреба, да пороци по-високи икономически загуби във връзка с вторичните реакции, качеството на полученото гориво и характеристиките на отпадъците и остатъците, които се получават.

Опазване на околната среда

4.10 От чисто екологична гледна точка, трябва да бъдат обмислени рисковете от обезлесяване (каквото е понастоящем случаят в Малайзия и Индонезия, дължащо се на производството на палмово масло, и в Малави и Уганда — поради отглеждането на ятрофа в райони, предназначени за производство на храни или изключително ценни зони с дъждовни гори) и тези, възникващи от съхранението на суровини. Свързаните с тях биологични и биохимични рискове трябва да бъдат обект на добросъвестно и внимателно проучване.

4.11 Съществува и допълнителен „етичен“ аспект, който трябва да бъде също разгледан. Цените на висококачествени сурови материали като пшеница, царевича и ориз се повишават неумолимо в резултат от нарастващото търсене от страна на „дистилаторите“ на биогориво (доклад 2007 г. на Организацията по прехраната (ФАО) към ООН и Световната продоволствена програма (WFP). В Мексико, цената на *тортилите* се е увеличила с 60 %, пораждайки обществено недоволство и протести. От началото на годината, нарастването на цената на соята е довела до повишаване на цената на месото и яйцата в Китай съответно с 43 % и 16 %. Цената на царевича и овеса нарасна

съответно с 40 % и 20 %. В Индия цената на зърнените храни се повиши с 10 %, а на пшеницата — с 11 %. Според Департамента по земеделието на САЩ, в Съединените щати също се има увеличаване на цените от 10 % за домашните птици, 21 % — за яйцата и 14 % — за млякото. Ако в бъдеще стойността на зърнените продукти като гориво надвиши тяхната стойност като храни, пазарът ще се обърне към енергийната икономика — и цените на храните ще се повишават с повишаването на цените на петрола, а това ще повиши опасността от намаляване на запасите от храна, даже и на европейско ниво.

4.12 Нарастването на броя на производствените предприятия (само в САЩ се строят 79 нови завода, в допълнение към 116-те, които понастоящем работят) ще породи съответния ръст на потреблението на зърнени продукти, оценен от EPI (Института за политика за земята) на около 139 милиона тона, два пъти повече от прогнозираното от Департамента по земеделието на САЩ. Тъй като добивите са от 110 галона (416,19 литра) етанол на тон царевица (малко повече от четири пълни резервоара на една спортна кола), проблемът придобива наистина обезпокояващи размери.

4.13 В неотдавнашно становище⁽²⁾, Комитетът също така подчерта нуждата от опазване на биологичното разнообразие, особено в дъждовните гори, които не само са хабитат на фауна, която иначе неизбежно би изчезнала, но също са и единствения и последен „бял дроб“ на планетата. Интензивното отглеждане на захарна тръстика в Бразилия и на палмови дървета в Малайзия и Индонезия, водещо до ежедневното унищожаване на стотици хектари гори, за да бъде отглеждана една единствена култура, трябва да бъде спряно.

4.14 Съществува също и въпросът за „научната етика“. Планетата Земя е отворена система, неумолимо клоняща към една точка на равновесие, която ще означава и нейния край. Задача на науката е да забави тази низходяща тенденция, а отговорност на политиките е да насърчат необходимите за тази цел дейности и изследвания.

4.15 Цената — не само икономическа, но също за околната среда и за здравето — трябва да бъде ясно посочена. Необходими са сериозни усилия за точната оценка и изучаване на въздействието.

4.16 С оглед на химичните процеси на горене, при които участват и други молекули освен въглеродородни, трябва да бъде проведено внимателно изследване на възможното образуване и развитие на свободни радикали като резултат от окислителното напрежение при процеса (свободните радикали са едни от основните причинители на онкологични заболявания). Не съществуват надеждни данни за тяхното възможно нарастване в резултат от производството на биогорива.

4.17 Грижата за почвата и нейното опазване са от основно значение. Те трябва да бъдат опазвани, тъй като осигуряват оцеляването ни. Все по-силното спадане на нивото и продължаващото влошаване на свойствата на подпочвените води са предизвикани от неправилни стратегии за използване на площите, водещи и до обедняване на почвите. Трябва да бъде гарантирано редуването на културите, за да се улесни възстановяването на почвата.

⁽²⁾ Становище на ЕИСК за Съобщението на Комисията относно Спиране на загубата на биологично разнообразие до 2010 г. — и откъд — Устойчиви екосистемни услуги за човека — ОВ С 97, 28.4.2007 г.

Сигурност на храните

4.18 По време на 33-ата си сесия, проведена в Рим на 10 май 2007 г., Комитетът на ФАО по Сигурността на храните в света посвети на този въпрос отделен раздел. В точка 45 се казва „Биоенергията предлага както възможности, така и рискове за всяко от четирите измерения на сигурността на храните: наличност, достъп, стабилност и оползотворяване. Въздействието на биоенергията върху сигурността на храните ще зависи от размера и типа система, която ще бъде обсъждана, от структурата на пазарите на стоки и енергия и от политическите решения в областта на земеделието, енергетиката, околната среда и търговията. Технологичната промяна в биоенергийния сектор протича бързо и представлява допълнителен главен източник на несигурност по отношение на сигурността на храните“.

4.19 Пак в доклада ФАО подчертава, че „най-характерната черта на пазарите на храна и фуражи през 2006 г. беше стремителното нарастване на цените на зърнените култури, в частност на пшеницата и царевицата, които до ноември бяха достигнали равнища, които не са наблюдавани в продължение на цяло десетилетие. Слабите реколти в ключови страни-производителки, свързани с бързо нарастващото търсене за производството на биогорива, бяха основните движещи сили на пазарите на зърнени продукти. Проблеми, породени от ограничаването на доставките също така оказаха влияние на пазара на ориз“.

4.20 Също и Китай неотдавна предприе стъпки за намаляване на производството на етанол от царевица, както отбелязва *Asia Times Online* от 21 декември 2006 г. „В Китай първата задача е да бъде осигурена храна за неговото население от 1.3 милиарда жители, а след това ние ще подкрепим производството на биогорива“, заявява Wang Xiaobing, служител от Министерството на селското стопанство

4.21 В Италия, на 20 юни, вестник *La Repubblica* публикува статия, озаглавена: „Войната между биогоривата и спагетите“. Повишената необходимост от царевица за производство на биогорива ще доведе до повишаване на цените на тестените изделия с 20 %. Цената на твърдата пшеница, основна съставка за италианските тестени изделия, се повиши с повече от 30 %, след като земеделските производители изоставиха тази култура и се пренасочиха към царевицата за производство на биоетанол. Цената на бушел (27 кг.) пшеница на чикагската борса нарасна от 3,6404 щатски долара на 3 април 2007 г. на 5,64 на 4 юли 2007 г. Италианците, които са най-големите потребители в света с 28 кг за жител на година, както и най-големите производители с 3,2 милиона тона годишно, са много чувствителни към промяната на тези цени.

Водата

4.22 Потреблението на вода при производството на биогорива е друг аспект, който не получава достатъчно внимание. Най-скорошните проучвания на Института за управление на водите (IWMI), публикувани на 10 май 2007 г., показват че, в Шри Ланка например, са нужни от 1 000-4 000 литра вода за производството на един литър етанол, в зависимост от вида растение и използваните производствени техники. Изчислено е, че в Бразилия са нужни 2 200 литра вода за един литър етанол,

докато в Индия — където дъждовете не са така изобилни и трябва да бъдат използвани системи за напояване — за същия един литър етанол са нужни 3 500 литра вода за напояване! Тези данни са потвърдени от „UNESCO-IHE Institute for Water Education“, международен институт в гр. Делфт, създаден през 2003 г., който сътрудничи с местния университет, както и от скорошни проучвания на селскостопанския факултет на университета в Колорадо, който разработва специален сорт царевица, нуждаещ се от по-малко количество вода. Данните могат да бъдат намерени на следния интернет адрес www.waterfootprint.org.

4.23 В Европа най-засегнатите от водните проблеми са южните региони, които от дълги години страдат от сушата, а поради увеличаването на температурите и на свързаното с тях изпаряване, проблемите ще се запълбочат, докато, поне за момента, този проблем не застрашава северните региони.

Цената

4.24 Следната таблица (представена от г-н Mario Marchionna от ENI на неотдавнашния семинар, проведен от AIDIC) сравнява цената на изкопаеми горива и биогорива, за еквивалент енергия.

Сравнение на цените за съставки на биогорива (еквивалентна енергийна стойност)

Брент = 70 (56) щатски долара/барел

Гориво	€/l еквивалент
<u>Бензин</u> ⁽¹⁾	39 (31)
<u>Биоетанол</u>	
ЕС	75
Бразилия	39
САЩ	47
(Вал Падана) Италия	70-75
<u>Дизел</u> ⁽²⁾	46 (37)
<u>Биодизел</u>	
ЕС	78
Малайзия	48
САЩ	60
Италия	78

⁽¹⁾ Platt's Mediterranean CIF High е използван за петрола.

⁽²⁾ Platt's Mediterranean CIF High е използван за дизела.

4.25 По оценка на Комисията, 18 милиона хектара обработваема земя би трябвало да са достатъчни за производството на необходимите биогорива в ЕС, за да бъде постигната целта от 10 % до 2020 г.:

— 7 милиона хектара некултивирана земя,

— 7 милиона хектара, като бъде сменена употребата на земя за отглеждане на зърнени култури чрез субсидиране на износа,

— 4 милиона хектара да бъдат извадени от селскостопанска употреба.

Ползи за бедните страни?

4.26 Комисията заявява, че използването на биогорива ще донесе значителни ползи, особено за развиващите се страни, което може да подпомогне увеличаването на тяхната продукция, предназначена за износ. Африканските селски стопани обаче изразяват загриженост за икономическата възвръщаемост на инвестициите, направени досега. В статия на вестник *African Agriculture* от 10 май 2007 г., озаглавена „Мираж ли е сензационната ятрофа?“ се повдигат някои сериозни въпроси (ятрофа е храст, от който се добиват маслодайки семена, които са отровни за хората, но от тях се добива биодизел с прилично качество, без да се изискват специални грижи).

4.27 Африкански природозащитни асоциации също надигат глас, както се съобщава в *East African Business Week* (онлайн списание, издавано от водещата издателска група в Кения, Nation Media Group) от 7 май 2007 г. Обезлесяването в Уганда нараства с 2,2 % годишно, сравнено със средните 0,2 % за света — при тази скорост до 2040 г. страната вече няма да има гори. Група активисти от гражданското общество са създали коалицията „Save Mabira“, на името на гора, която правителството на Уганда е решило да предаде на *Sugar Corporation of Uganda Ltd*, за да бъде увеличена площта на земята, използвана за отглеждане на захарна тръстика, предназначена за биоетанол. Седем хиляди и сто (7 100) хектара или една четвърт от девствената гора, най-голямата в страната, ще бъдат пожертвани за произвеждането на няколко тона биоетанол, който дори би могъл да завърши пътя си като гориво за екологичните автобуси в Европа!

4.28 Комисията на практика не казва нищо по този въпрос, като просто мимоходом споменава, че както използването на реколти, предназначени за храна, така и на земя с висока природна стойност трябва да бъде предотвратено по някакъв начин, разчитайки, че възпиращите икономически политики ще разрешат проблема. Честно казано, в това трудно може да бъде открит някакъв сигнал за решителност от страна на Комисията. Комитетът изразява голяма загриженост за рисковете за околната среда, възникващи от разпространението на генетично модифицирани култури, които, ако бъдат използвани за такива цели, биха могли да изглеждат по-приемливи. Рискът от разпространението на генетично модифицирани организми е реален, а тяхната употреба може да бъде оценена едва след като бъдат завършени всички научни изследвания за възможните опасности, които те носят; във всеки случай, наличното биологическо разнообразие на ЕС трябва да бъде съхранено.

4.29 Комитетът смята, че е от основно значение да бъде повишено сътрудничеството с международните органи, работещи за предотвратяването на глада по света, особено с ФАО и на Световната продоволствена програма (WFP), и изразява съжаление, че в своята оценка за въздействието Комисията е решила да не влиза в контакт с тези международни агенции, които извършват сериозна дейност по въпроса, без да крият

всички проблеми и рискове, възникващи от разработването на биогорива, особено що се отнася до използването на водните ресурси.

Европейският съвет

4.30 Комитетът отбелязва заключенията на Пролетния съвет от 8 и 9 март 2007 г., който отдели голямо внимание на Енергийната политика за Европа (ЕПЕ) и чиито три цели са:

- Повишаване на сигурността на доставките;
- Осигуряване на конкурентоспособността на европейските икономики и на наличност на енергия на достъпни цени;
- Насърчаване на развитието на устойчивостта на околната среда и борба с измененията на климата.

4.31 Европейският съвет като цяло подкрепя и приема енергийните предложения на Комисията, въпреки че изразът, използван по отношение на 10 %-ото задължение оставя значително място за съмнения: „Обвързващият характер на тази цел е подходящ, при условие, че производството бъде устойчиво, биогоривата от второ поколение бъдат достъпни на пазара, а в директивата за качеството на горивата бъдат нанесени съответните поправки, за да се позволят адекватни нива на смесване“.

4.32 Ще бъде изключително важно да се разбере как държавите-членки ще могат ефективно да използват тези разпоредби. По-специално, условието за наличност на биогорива от второ поколение на пазара понастоящем изглежда създава реален проблем. Конверсията на съществуващите предприятия за производство на биогорива от първо поколение от тези, които са в напреднал етап на строителство, до тези, които се планират да бъдат построени през следващите години, е свързана с големи разходи, тъй като процесите им са много различни от тези, които са необходими за производството на горива от второ поколение. Това означава, че при липса на такава наличност, решението на Съвета ще загуби задължителния си характер. Що се отнася до устойчивостта, заедно с действащите директиви трябва да се приемат други европейски законодателни актове, за да се гарантира, че производството на биомаса точно отговаря на установените критерии и че културите за биогорива няма да се конкурират с културите, предназначени за храна на хора и животни. Що се отнася до промените, които следва да се внесат в директивата за качеството на биогоривата, процедурата е по-скоро сложна и с нея следва да се занимават органите по стандартизация, и по-специално CEN, за да се анализират проблемите, свързани с техническите спецификации.

Биогорива от второ поколение

4.33 Що се отнася до биогоривата от второ поколение, вече са възможни редица решения за производство на етанол, както чрез процес на биологическа ферментация и дестилация, така и чрез процес за термохимично газифициране на биомасата, с цел получаването на синтетичен газ (H_2 и CO), от който чрез ферментация се получава етанол и се генерира енергия чрез комбиниран цикъл или чрез комбинирано производство. Първият завод за производство с капацитет 180 000 т. годишно ще влезе в експлоатация още тази година в Порвоо, Финландия, а откриването на друг е планирано за края на 2008 г. на същото

място. Въпреки това, енергийната производителност на тези процеси е много ниска и в някои случаи е дори отрицателна. Ето защо беше проучена възможността да се разработи фотохимичен процес, като се използва слънчевата енергия като източник на енергия и подходящи катализатори, които могат да подобрят свойствата. Биобутанолът представлява възможно решение за биогоривата от новото поколение. Ниското парно налягане на биобутанола и високата му поносимост спрямо замърсяване на водата в бензинови смеси правят възможно използването му в съществуващите канали за доставка и дистрибуция на горива. Биобутанолът може да се смесва с бензина в по-високи концентрации, отколкото съществуващите биогорива, без да е необходимо да се променят автомобилите. Освен това, той предлага по-голяма икономия на гориво от смесите с бензин и етанол, като подобрява енергийната ефективност и намалява разхода на литър.

4.34 В 7-ата рамкова програма се отделят значителни ресурси за разработването на тези технологии, които предлагат цял ред интересни характеристики и произвеждат „чисти“ биогорива:

- те не съдържат сяра, ароматни полициклически съединения;
- стабилни са;
- емисиите им са много ниски;
- имат високо метаново число (85-100);
- те са над нискотемпературните прагове за употреба на някои видове биогорива;
- могат да бъдат добавяни в много високи пропорции към обикновения дизел (до 60 %);
- техническите им характеристики вече са определени и включени в списък с биогорива в член 2, параграф 2 от Директива 2003/30/ЕО;

Комитетът счита, че Европа трябва да отпусне повече финансови средства за изследванията, свързани с биогоривата от второ поколение.

5. Специфични бележки

5.1 Комитетът подкрепя целите на ЕПЕ: за да бъдат постигнати, трябва да бъде намерено финансиране за необходимите инвестиции, което означава включването на европейските финансови институции.

5.2 Комитетът смята, че трябва да бъде отделено особено внимание на изследвания в сектора на биогоривата, особено на биогоривата от второ поколение, без да бъдат пренебрегвани други възможности, като тези, възникващи от развитието на технологиите за слънчев водород или водород, получен от обработката на биомаса.

5.3 Комитетът препоръчва при производството на горива да се обърне особено внимание на биологичното разнообразие и използването изключително на култури, които не са предназначени за храна, за да бъде предотвратен рискът от конкуренция между храните и горивата, тъй като милиони хора все още нямат достатъчно храна и умират от глад. Това се потвърждава в заключенията в посочения по-горе доклад на ФАО: „В света

понастоящем все още има 854 милиона недохранени, което отразява недостатъчният напредък към постигане на целта на Световната среща по изхранването и Целите на хилядолетието за развитие. Докато много страни, особено в субсахарна Африка, показват потенциала си да намалят броя на гладувашите, тази възможност остава застрашена от нарастващите цени на храните, потенциалното свиване на пазарите на зърно, конфликтите, болестите и климатичните промени“. Според американските учени Forscher Ford Runge и Benjamin Senauer от Университета в Минесота, движението на цените на зърнените култури дава основание да се смята, че броят на гладувашите в света вместо да намалее на 600 милиона през 2005 г., както се предвиждаше, ще се удвои и ще достигне 1 милиард и 200 милиона!

5.4 С оглед постигането на целите за опазване на околната среда, намаляване на емисиите на парникови газове, оптимизиране на потреблението на енергия, използването на алтернативни енергии, енергийната автономност и сигурността на доставките на енергия, Комитетът предлага специално третиране (данъчни и административни стимули и т.н.) за тези продукти, които имат най-съществен принос за постигането на тези цели.

5.5 Комитетът смята, че на настоящия им етап на развитие, съществуващите технологии изискват много високо потребление на енергия, вода и площи (добивите на хектар са такива, че ако една трета от цялата площ на територията на Италия бъде отделена за отглеждането на рапица, количеството на получения биодизел би било достатъчно да замени едва 10 % от цялото потребление на петрол в Италия и 40 % от потреблението на дизел за превозните средства).

5.6 Комитетът вярва, че предложението за нова директива трябва да бъде придружено от голям и широкомащабен процес на икономическото, екологично и социално въздействие, който поне на този етап не изглежда да е структуриран по начин, пропорционален на важността на проблема.

5.7 За да не бъде напразна борбата срещу замърсяването, от съществено значение е да се получат биогорива от национални земеделски продукти „нула километър“. Тези продукти не трябва да се превозват от една в друга страна на големи разстояния, което би било свързано със съответното потребление на изкопаеми горива. Трудностите, свързани с извличането на енергия от земеделски отпадъци, произтичат от голямата им разпръснатост по територията, което изисква скъпо транспортиране до преработвателните центрове, и от голямото им съдържание на вода, което налага обработване на големи обеми. Поради тези причини, обработката на биомаса следва да се извършва за предпочитане на място.

5.8 Комитетът смята, че следва да се подкрепят изследванията в областта на технологиите, свързани с горивните клетки т.е. биологични горивни клетки, които използват биокатализатори за

преобразуване на химическа енергия в електрическа. Този производствен процес на енергия чрез клетки позволява да се възстановят всички електрони, които растението, от което е получена биомасата, е акумулирало по време на фотосинтезата (24 електрона на молекула оксидирана глюкоза в CO_2 и вода).

5.9 Комитетът споделя мнението на Европейския парламент, който в съображенията на резолюцията си относно стратегия за биомаса и биогорива, приета в Страсбург на 14 декември 2006 г., посочва, че „на транспорта се дължат 20 % от емисиите на парникови газове, въпреки че този сектор не е включен в системата за търговия с емисии ...“. Комитетът следователно препоръчва Комисията да предвиди разширяването на схемата на „бели сертификати“ за транспортния сектор.

5.10 В същата резолюция, Европейският парламент „призовава Комисията да въведе задължителна и изчерпателна схема за сертифициране, позволяваща устойчивото производство на биогорива на всички етапи, включително на стандарти за етапите на отглеждане и преработка, както и за цялостния жизнен цикъл на равновесието на парникови газове, приложимо към биогорива както произведени, така и внасяни в Европейския съюз“ и „да подкрепи разработването и употребата на система за Глобален мониторинг на околната среда и сигурността (GMES) за наблюдаване на използването на земни площи при производството на биоетанол, за да бъде предотвратено унищожаването на дъждовните гори и други отрицателни въздействия върху околната среда“. Комитетът е съгласен с предложенията на Европейския парламент и ги подкрепя.

5.11 Комитетът посочва, че автомобилният парк на някои от неотдавна присъединилилите се държавни-членки е силно остарял, съставен от най-слабо ефикасните употребявани превозни средства от богатите пазари. Доходът на глава от населението в тези страни е твърде нисък, както е случаят и за големи части от населението в страните с по-висок доход на глава от населението. В резултат на това, не е възможно да се налагат задължения и разходи върху тези европейски граждани, за които личният автомобил е основен работен инструмент.

5.12 Комитетът смята, че на този етап биогоривата могат да осигурят подкрепа на пазарите на горива, при условие че производството се наблюдава отблизо, за да се избегнат екологичните и социални рискове, посочени в настоящото становище. Във всеки случай те не могат да представляват структурен отговор на нуждите на този сектор. Предвид проблемите, констатирани в настоящото становище, Комитетът счита, че Комисията би трябвало да не спира да преразглежда целта за 10 % и да има готовност да представи предложения за промяната ѝ, ако тези проблеми не могат да бъдат разрешени по задоволителен и устойчив начин.

Брюксел, 24 октомври 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение на Комисията до Съвета и до Европейския парламент: „Резултати от прегледа на Стратегията на Общността за намаляване на емисиите на CO₂ от пътнически леки автомобили и лекотоварните автомобили“

COM(2007) 19 окончателен

(2008/C 44/11)

На 7 февруари 2007 г., в съответствие с член 175 от Договора за създаване на Европейската общност, Комисията реши да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложение горе-поставено.

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури и информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 5 октомври 2007 г. (Докладчик: г-н RANOCCHIARI).

На 439-ата си пленарна сесия, проведена на 24 октомври 2007 г., Европейският икономически и социален комитет прие следното становище със 142 гласа „за“, 1 глас „против“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. Резюме и препоръки

1.1 ЕИСК подкрепя инициативата на Европейската комисия, с която се цели преглед на Стратегията на Общността за намаляване на емисиите на CO₂, свързани с движението по пътищата.

1.2 Комисията предложи, а Съветът възнамерява да потвърди инициативата за намаляване на емисиите на CO₂ от пътнически леки автомобили до 130 г/км до 2012 г. чрез технологични подобрения на двигателите на превозните средства. Ако е технически осъществимо, трябва да бъде направено допълнително намаляване на CO₂ с 10 г/км чрез алтернативни технологични подобрения и чрез повишено използване на биогорива, за да се постигне общата цел за емисии на CO₂ от 120г/км до 2012 г.

1.3 Според ЕИСК тази амбициозна инициатива може да успее само при условие, че бъде осъществена с балансирани и разнообразни мерки в график, съобразен с необходимостта производителите да приспособят избраните технически решения към всички произвеждани модели, което е сложна и свързана с различни разходи операция. С други думи, подобренията на ефективността на автомобилите по отношение на емисиите на CO₂ трябва да бъдат съвместими както със способността на производителите да ги прилагат от икономическа и технологична гледна точка, така и с покупателната способност на потенциалните купувачи.

1.4 В тази връзка, като потвърждава необходимостта производителите да бъдат принудени да ускорят още повече намаляването на потреблението и на емисиите, ЕИСК посочва също така необходимостта да се продължат усилията, за да се постигне тази цел чрез създаване на нормативна рамка, която да е възможно най-ефикасна и ефективна от социална, икономическа и екологична гледна точка.

1.5 Ето защо ЕИСК препоръчва да се направи цялостна и задълбочена оценка на въздействието, която да може да покаже разходите и ползите за различните възможни решения, като се започне от работата върху автомобилната технология и се стигне до другите възможни инструменти: адаптиране на инфраструктурите, алтернативните горива, данъчните стимули, предоставянето на информация чрез различни форми на обучение за

начини на шофиране, съобразено с опазването на околната среда (особено необходимо в градските агломерации ⁽¹⁾) и насочването на търсенето чрез данъчни мерки в зависимост от емисиите на CO₂. Освен това ЕИСК счита, че сред мерките, които е желателно да се предприемат, следва да се вземе предвид и използването на гуми с ниска степен на износване при търкаляне, които, според данни на индустрията, могат да намалят с 3-4 % разхода на гориво. В тази насока е препоръката на Комисията за създаване на системи за наблюдение на налягането в гумите.

1.6 Едно интелигентно и балансирано комбиниране на всички налични мерки може да даде възможност за постигане на целите за намаляване на CO₂, без да забави обновяването на автомобилния парк, чрез ограничаване и разпределяне на финансовата тежест, с което би се избегнало поставянето в неблагоприятно положение на потенциалните купувачи на нови автомобили.

1.7 Освен това ЕИСК желае избраният законодателен инструмент да бъде възможно най-неутрален по отношение на конкуренцията между производителите, без да се създават принудителни ограничения на производителите да продават определени модели, а да се насочи търсенето на купувачите към модели с по-малки емисии. Исканите намаления на CO₂ би трябвало да са в зависимост от съществуващите различия в гамата на продуктите, като се използват параметри, смятани за най-показателни и пропорционални на емисиите на CO₂.

1.8 Що се отнася до възможните параметри, от решаващо значение е този, който е бил избран, да се използва като инструмент за насочване на потребителите към вид превозно средство, което да отговаря на реалните им нужди, като се избягва ненужен разход на гориво и емисии при ежедневното му ползване.

1.9 От тази гледна точка ЕИСК изразява своето недоумение във връзка с намерението на Комисията да изработи законодателен инструмент също и за лекотоварните автомобили. В действителност тези автомобили, тъй като са предназначени за търговска употреба, са обект на внимателна оценка от страна на

⁽¹⁾ Вж становище на ОВ С 168, 20.7.2007 г. „Транспорт в градски агломерации и метрополитни региони“.

потенциалите купувачи, поради факта, че техният разход на гориво и следователно техните емисии на CO₂ оказват голямо влияние върху разходите, свързани с дейността им. Поради това, за превозните средства, предлагани понастоящем на пазара, вече са приети най-ефективните решения, тоест почти изключително използване на дизелови двигатели. Все пак и преди приемането на някакво решение по този въпрос, ЕИСК препоръчва на Комисията да изработи оценка на въздействието, което се опира на актуализирана мярка за емисиите на лекотоварните автомобили, която понастоящем не е налице.

1.10 Накрая ЕИСК счита, че държавите-членки трябва да предприемат действия в повече насоки освен представените преди (пътища, интелигентни светофари, ...) по-специално чрез инициативи за екологични покупки за създаване на свои автомобилни паркове и чрез ангажимент за осъществяване както на инфраструктурни мрежи, позволяващи достъп до разпределянето на горива с ниско въздействие върху околната среда, като природен газ, така и чрез насърчаване на закупуването на превозни средства, използващи природен газ или LGP (втечнен нефтен газ), въпрос, по който ЕИСК вече е изразил своята позиция в предишни становища ⁽²⁾.

2. Въведение

2.1 През 1995 г. бе приета стратегия на Общността за намаляване на емисиите на CO₂, която трябваше да включва мерки, свързани както с предлагането от страна на производителите на превозни средства, така и с търсенето от страна на потребителите.

2.2 В рамките на по-широка инициатива във връзка с предлагането, през 1998 г. европейските производители подписаха доброволно споразумение, с което се цели до 2008 г. да се намали средната стойност на емисиите на CO₂ от автомобилите до 140 г/км. През следващата година японските и корейските производители поеха същия ангажимент за 2009 г.

2.3 Успоредно с това, по отношение на търсенето, стратегията на Европейската комисия предвиждаше информирани на потребителите относно емисиите на CO₂, за да ги насочи към разумен избор, както и целево използване на режима за данъчно облагане на леките автомобили.

2.4 На практика, по отношение на предлагането бяха отбелязани значителни подобрения, но сами по себе си те не са достатъчни, за да се постигне поставената цел, тъй като липсва подкрепа от другите два инструмента — информирането/насочването на потребителите и данъчното облагане, както призна Европейската комисия в съобщението си, твърдейки че „подобрената в автомобилната технология са довели до основната част от сегашните намалявания на емисиите на CO₂“.

2.5 Всъщност средната стойност на емисиите на CO₂ от автомобилите намаля от 186 г/км през 1995 г. на 161 г/км през

2004 г., тоест намаляние от около 13 %, като 30 % от продадените през 2004 г. автомобили изпускат емисии, по-ниски от 140 г/км.

2.6 От друга страна, през същия период предпочитанията на потребителите се насочиха към по-големи, по-тежки, по-мощни и мултифункционални автомобили, както поради факта, че тези автомобили се считат за по-сигурни, а и поради това, че голяма част от населението напусна градските центрове. Следователно информацията относно емисиите (етикетиране) е оказала малко или никакво влияние върху избора на потребителите.

2.7 Другият инструмент за насочване на търсенето, а именно данъчно облагане с цел да се намалят емисиите на CO₂, все още няма европейско измерение ⁽³⁾ и се ограничава до инициативи в национален мащаб в по-малко от половината от държавите-членки, като в някои случаи предприетите мерки по парадоксален начин оказаха негативно въздействие върху намаляването на емисиите на CO₂. Ето един от многото примери: увеличаването на данъка върху дизеловото гориво в много държави-членки, чийто автомобилен парк с превозни средства, използващи дизелово гориво е по-голям, забави процеса на преминаване към използване на дизелово гориво през последните години.

2.8 И в заключение, както поради външни фактори, които забавиха процеса на намаляване на емисиите, започнат чрез подобрения на автомобилните технологии след сключването на доброволните споразумения, така и поради неизползването на другите предвидени инструменти, поставените за 2008-2009 г. цели изглеждат неосъществими. Ето защо Комисията реши да преразгледа стратегията и публикува съобщението, предмет на разглеждане от ЕИСК, определящо основните насоки, които трябва да бъдат последвани от конкретно законодателно предложение до края на първата половина на 2008 г.

3. Съобщението на Европейската комисия

3.1 В съобщението си Комисията предлага, чрез съчетаване на действия на ЕС и на държавите-членки до 2012 г. да се постигне целта на Общността за намаляване на емисиите до 120 г CO₂/км.

3.2 За тази цел, до средата на 2008 г. Комисията ще предложи законодателна рамка, като се фокусира върху задължителни намалявания на емисиите на CO₂, за да постигне целта от 130 г CO₂/км за средностатистическата кола от новия автомобилен парк чрез подобрения в автомобилната технология.

3.3 По-нататъшно намаляване от 10 г CO₂/км или неговият еквивалент, ако е технически необходимо, ще трябва да се осъществи чрез технологични подобрения от друго естество и чрез увеличена употреба на биогорива и по-конкретно:

a) определяне на минимални изисквания за горивна ефективност на климатичните системи;

⁽²⁾ Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Развитие и стимулиране на алтернативните енергийни източници за пътният транспорт в ЕС“, ОВ С 195/20 2006 г., стр. 75. (Бел. пр.: неофициален вътрешен превод на заглавието).

⁽³⁾ Предложението за директива на Съвета относно данъчното облагане на леките автомобили в ЕС, COM (2005) 261, не беше прието; то предвиждаше реорганизиране на данъчното облагане на автомобилите, обвързвайки го частично или изцяло с емисиите на CO₂.

- б) задължително монтиране на системи за прецизно наблюдение на налягането в гумите;
- в) определяне в ЕС на максимални граници на съпротивление на търкаляне на гумите, монтирани на пътническите леки автомобили и лекотоварните превозни средства;
- г) използването на индикатори за смяна на предавката, като се отчита степента, до която такива устройства се използват при шофиране в реални условия от потребителите;
- д) подобряване на енергийната ефективност на лекотоварните автомобили (камионетки) с цел до 2012 г. да се постигне стойност от 175 г CO₂/км, а до 2015 г. — 160 г CO₂/км;
- е) увеличаване на използването на биогорива, оптимизиращи екологичните показатели.

3.4 Комисията признава, че законодателната рамка за постигане на целта за средностатистическата кола от новия автомобилен парк, следва да бъде съставена така, че да гарантира неутрални по отношение на конкурентоспособността, социално справедливи и устойчиви цели за намаляване на емисиите, които отразяват многообразието на европейските производители на автомобили и ще избягват всяко неоправдано нарушаване на конкуренцията между производителите на автомобили.

3.5 В този контекст Комисията призовава държавите-членки да адаптират политиките си на облагане на леките автомобили, така че да насърчат купуването на коли с висока горивна ефективност в целия Европейски съюз и помогнат на производителите да се съобразят с бъдещата рамка за ефективност.

3.6 Комисията препоръчва също така диференцирано облагане върху целия спектър леки автомобили на пазара, с цел постепенно да се създаде стимул за преминаване към сравнително по-малко емитиращи леки автомобили, което би било ефективен начин да се намалят разходите на производителите.

3.7 Посочва се ролята на данъчните стимули, които биха могли да бъдат мощно средство за насърчаване на по-чисти класове лекотоварни превозни средства на пазара. Набляга се също така на необходимостта да се подобри ефективността на предоставянето на информация на потенциалните купувачи за разхода на гориво на автомобилите (през 2007 г. Комисията ще приеме предложение за изменение на директива 1999/94/ЕО относно етикетането).

3.8 Комисията подкрепя необходимостта държавите-членки да насърчават начините на шофиране, съвместими с околната среда, като организират различни обучения и/или кампании за повишаване на осведомеността, с цел намаляване на емисиите (екологично шофиране).

3.9 И накрая „производителите на леки автомобили са поканени да се включат, преди средата на 2007 г., в доброволно споразумение за единен за ЕС кодекс за добри практики по отношение предлагането на пазара на леки автомобили и рекла-

мирането им, целящо насърчаване на устойчиви потребителски модели“.

4. Общи бележки

4.1 ЕИСК подкрепя напълно необходимостта от преразглеждане на стратегията на Общността за намаляване на емисиите на CO₂, свързани с автомобилния транспорт, които представляват близо 20 % от всички емисии.

4.2 ЕИСК отчита сложността на това преразглеждане, с което би следвало да се цели допълнително намаляване на емисиите на CO₂, без обаче да се отслаби конкурентоспособността на автомобилния сектор, който оперира в един глобален пазар с изключително голяма конкуренция.

4.3 Трябва всъщност да се припомни, че в автомобилната индустрия само в Европа работят два милиона души, към които се добавят още 10 милиона непреки работни места в други сектори. Тази индустрия представлява 3,5 % от БВП на ЕС и 33,5 милиарда EUR нетен износ, без да се забравя, че облагането на автомобилите носи на държавите-членки 365 милиарда EUR годишно.

4.4 Не е случайно, че със съобщението (*) „Cars 21“ целта на Комисията е да очертае насоки за индустриалната политика в един сектор като автомобилния, който „играе съществена роля в европейската икономика“.

Този документ е отговорът на Комисията на окончателния доклад и на препоръките, направени през м. декември 2005 г. от групата на високо равнище CARS 21, съставена от представители на Комисията, на индустрията и на основните компоненти на гражданското общество. В документа се посочва, че осъществяването на амбициозни проекти в „комплексни области“, като например намаляване на емисиите на CO₂, без да се засяга конкурентоспособността на индустрията и заетостта, изисква интегриран подход, с който се цели да се насочи приносът на всички заинтересовани страни към преследването на една и съща цел от общ интерес.

4.5 ЕИСК споделя загрижеността, изразена от онези, които се опасават от прекалено голямото въздействие върху индустриалните разходи на решения, които биха могли пряко или непряко да застрашат нивото на заетостта в автомобилната индустрия, като насърчат стратегически избор за евентуално делокализиране на индустрията извън границите на ЕС.

4.6 Предвид тези съображения, ЕИСК изразява съгласие, че автомобилните производители следва да бъдат принудени да ускорят още повече намаляването на потреблението и на емисиите, като подчертава също така необходимостта да се продължат усилията за въвеждане на нормативна рамка за намаляване на емисиите на CO₂, която да е възможно най-ефикасна от социална, икономическа и екологична гледна точка.

(*) „Конкурентна нормативна рамка за автомобилостроенето през 21-ви век“ COM(2007) 22 от 7.2.2007 г. ЕИСК изготви становище по темата (докладчик: г-н Davoust).

4.6.1 ЕИСК би искал да отправи следните препоръки, с цел да се оптимизират резултатите от бъдещото законодателство на Общността, свързано с намаляване на емисиите на CO₂, които се дължат на движението по пътищата:

— **Инфраструктури и гуми:** адаптирането на пътните инфраструктури е оправдано, тъй като пътищата с по-добро качество намаляват триенето, звуковото замърсяване и увеличават използваемостта им. Освен това въвеждането на усъвършенствани системи за автоматизирано управление на трафика, с цел намаляване на задръстванията и ненужното чакане на светофарите, може да даде значителен принос за намаляване на емисиите на CO₂. Преследвайки същата цел, използването на гуми с ниска степен на износване при въртене има доказани преимущества, тъй като то намалява разхода на гориво с около 3-4 %; препоръката на Комисията за въвеждане на системи за наблюдение на налягането в гумите е в същата посока;

— **алтернативни горива:** преди всичко биогорива, които се посочват и в окончателния доклад CARS 21. След като се провери технологичната осъществимост, социалното въздействие и въздействието върху околната среда на биогоривата от първо поколение ⁽⁵⁾ (докато се въвеждат тези от второ поколение, чието въздействие е по-ниско), те, заедно с алтернативните горива, чието разпространение в Европа нараства (природен газ, в средносрочен план — биогаз и в дългосрочен план, да се надяваме, водород), могат да бъдат решаващи фактори за намаляване на емисиите на CO₂;

— **обучение, информиране и насочване:** насърчаването и развиването на инициативи, свързани с обучението в целия търговски и дистрибуторски сектор на автомобилната индустрия са полезни, тъй като помагат на купувача да направи избор с разбиране и компетентност, като го насочват към модели с по-малки емисии на CO₂. Освен това е необходимо да се насочват и по директен начин нагласите на купувачите чрез данъчно облагане, свързано с емисиите на CO₂ и чрез насърчаване на „екологичното“ шофиране.

4.6.2 Всички тези мерки биха спомогнали също така да не се наруши процеса на обновяване на автомобилния парк, чрез разпределяне на финансовата тежест за намаляване нивото на емисиите на CO₂. Между другото, ЕИСК счита, че според ЕПИК ⁽⁶⁾ потенциалното намаляване на емисиите на CO₂ чрез „екологично“ шофиране до 2010 г. (2006-2010 г.) може да достигне до 50 милиона тона в Европа, докато според друго съвместно проучване на TNO/IEEP ⁽⁷⁾ (Институт по околна среда и Институт за европейска политика в областта на околната среда) „екологичното“ шофиране е не само възможно, но и ефикасно и измеримо средство.

4.6.3 От друга страна, ако искаме да достигнем ниво от 120 г/км единствено посредством автомобилната технология, средната продажна цена на автомобилите би се увеличила с около 3 600 EUR. За по-подробна информация следва да се добави, че същите тези източници ⁽⁸⁾ сочат, че за да се постигне целта от 130 г/км, допълнителният разход за купувача във всички случаи ще бъде голям, от порядъка на 2 500 EUR.

⁽⁵⁾ Становището TEN 286 „Напредъка в областта на биогоривата“ е в процес на обсъждане.

⁽⁶⁾ European Climate Change Programme (Европейска програма по изменението на климата). В рамките на ЕПИК консултантът на Комисията (TNO) направи оценка на разходите и на потенциала за намаляване на CO₂ на различните възможни мерки.

⁽⁷⁾ IPEE, Institut pour une politique environnementale européenne — Société de conseil TNO.

⁽⁸⁾ Вж. бележка № 6.

4.6.4 Комисията напомня, че в Европа, която обновява своя автомобилен парк средно на всеки 12 години, е очевидно, че едно толкова значително увеличение на цените би довело до още по-голямо забавяне в цикъла на обновяване на автомобилите. Що се отнася до социалното въздействие, очевидно е също така, че увеличението на цените би направило още по-трудно закупуването на автомобил от лица, принадлежащи към социални слоеве в най-неравностойно положение.

4.7 И накрая, ЕИСК не споделя позицията на Комисията, според която допълнителните технологии биха спомогнали за намаляване на емисиите на CO₂ с 10 г/км, тъй като още не е сигурно дали биогоривата ще могат да навлязат на пазара и тъй като не може да се твърди със сигурност, че техният принос ще достигне очакваното ниво от 5 г/км. В тази връзка ЕИСК счита, че е необходимо да се въведе система от мерки, чието проследяване може да се гарантира със сигурност, както е случаят например при екологичното шофиране и инфраструктурите.

5. Специфични бележки

5.1 В съответствие с изложените по-горе общи съображения, както и в светлината на провеждащия се в момента парламентарен дебат, ЕИСК се надява, че законодателният инструмент, който ще бъде изготвен, не само няма да се отрази отрицателно на способността на потенциалните клиенти да закупуват нови автомобили, с цел да се гарантира обновяването на автомобилния парк, но също така, че той ще бъде в състояние решително да насочи търсенето към модели с по-ниски емисии.

5.2 Поради липсата на цялостна и задълбочена оценка на въздействието, която да може да покаже разходите и ползите за различните възможни решения, ЕИСК си запазва правото на по-късен етап да изрази в становище своята позиция относно възможните и постижими граници, в които да се намалят емисиите на CO₂, като в същото време препоръчва още отсега в законодателния инструмент да се вземе предвид общоизвестната сложност на „автомобилния“ производствен цикъл, чийто „lead time“ ⁽⁹⁾ може да достигне 7 години.

5.3 Предвид времето, необходимо за определяне на правила относно процеса на съвместно вземане на решения, ЕИСК счита, че окончателният текст, съдържащ изискванията, които трябва да бъдат изпълнени, няма да бъде готов преди 2009 г. Във връзка с казаното по-горе относно типичните индустриални производствени цикли, първата реалистична дата би била 2015 г., като се има предвид, по-специално, че тогава ще влезе в сила Регламент ЕВРО 6 за намаляване на замърсяващите емисии, които, както при CO₂, изискват структурни промени в превозните средства.

5.4 И напротив, ЕИСК счита, че има опасност поставената за цел дата 2012 г. да се окаже технически неосъществима и във всеки случай не без значителни отрицателни последици върху конкурентоспособността на европейската автомобилна индустрия и върху нивото на заетост.

⁽⁹⁾ Време, необходимо на индустрията да приложи всички нови изисквания, които включват структурни промени в превозното средство.

5.5 Още от сега ЕИСК се произнася в полза на законодателен инструмент, който да е неутрален по отношение на конкуренцията между производителите: с други думи, не бива да се създават принудителни ограничения за производителите да продават определени модели, а да се насочи търсенето на купувачите към модели с по-малки емисии. Исканите намаления на CO₂ би трябвало да са в зависимост от съществуващите различия в гамата на продуктите, като се използват параметри, смятани за най-показателни и пропорционални на емисиите на CO₂.

5.6 В това отношение се счита, че избраният параметър трябва да гарантира, че приносът за намаляване на емисиите на различните сегменти и произтичащото от това неизбежно увеличение на цените на превозните средства не трябва да засегне „достъпността“ на превозните средства, тоест възможността за клиента да може да закупи ново превозно средство, съответстващо на покупателната му способност.

5.6.1 Един от възможните параметри би могъл да бъде теглото на превозното средство (както препоръчва АСЕА — Европейската асоциация на автомобилните производители), доколкото то е пряко свързан с нивото на емисиите на CO₂. ЕИСК припомня, че между 1996 г. и 2005 г. теглото на автомобилите се е увеличило с 32 кг и че е било съпроводено с увеличаване на емисиите на CO₂ с 6,6 г/км. В действителност в Япония, където през 2006 г. бе взето решение до 2015 г. да се постигне целта от 138 г/км., теглото ще бъде използвано като референтен параметър в стратегията за намаляване на емисиите на CO₂. АСЕА одобрява този параметър, тъй като той е в съответствие с хармонизиране на политиките по отношение на CO₂ в световен мащаб.

5.6.2 Трябва също така да се посочи, че понастоящем се обсъждат други параметри, които биха могли да се използват за идентифициране и диференциране на продуктите гами. Важно е да се спомене по-специално предложението на докладчика на Европейския парламент г-н С. Davies, което се отнася за „отпечатъка“ (площта, заемана от автомобила в зависимост от междусововото разстояние и разстоянието между колелата) ⁽¹⁰⁾.

5.6.3 От своя страна ЕИСК счита, че би било полезно и подходящо например да се въведе като параметър „box volume“ (дължина/ширина/височина на превозното средство), като един такъв инструмент може да насочва потребителите към определен вид превозно средство, което отговаря на действителните им нужди, без да води до ненужни емисии на CO₂ поради несъответствие между практическата нужда и размерите на превозното средство. С други думи, този, който се нуждае от спортен автомобил, с който може да се превозват повече хора и повече товари, ще бъде готов да заплати повече, тъй като наистина има нужда от такова превозно средство; докато човек, който няма такива изисквания, ще сметне, че е по-уместно да се насочи към по-нисък сегмент на пазара.

5.7 Що се отнася до предложението, направено от същия докладчик на Европейския парламент, г-н Davies, за създаване на механизъм, наречен CARS (Система за намаляване на допустимите въглеродни емисии) за определяне на санкции и компенсационни плащания в случай на надвишаване на граничната стойност или на емисии, по-малки от тази стойност, ЕИСК счита,

че въвеждането на система за обмен на квоти на CO₂ в един пазар, ограничен до автомобилния сектор, не е практично.

С оглед на амбициозните цели, изглежда нереалистично да се създадат достатъчни обеми от квоти за обмен, така че да се гарантира добро функциониране на системата.

5.7.1 От друга страна ЕИСК счита, че е възможно прилагане на „отворена“ система за търговия с емисии (т.е. позволяваща търговия с други сектори), чието предимство ще бъде гарантиране на общо намаляване на емисиите на CO₂ с подходяща гъвкавост, като освен това се определят граници за възможностите за купуване за автомобилните производители. Следователно ЕИСК подкрепя определянето и използването на една отворена система, чиито икономически последици следва да се определят в зависимост от промените, които ще настъпят в пазара на емисиите до 2015 г., и потвърждава необходимостта тези икономически последици да не застрашат „достъпността“ за крайния потребител.

5.8 По отношение на параграфа от съобщението относно въвеждането на кодекс за добри практики по отношение на предлагането на пазара на леки автомобили и рекламирането им, ЕИСК посочва, че в почти всички държави-членки вече съществуват споразумения, повечето от които много строги, за определяне на правила в тази сфера. Все пак, по принцип ЕИСК подкрепя хармонизирането на тези споразумения и следователно не е против изготвянето на европейски кодекс на добрите практики така, както е препоръчано от Комисията на производителите на превозни средства.

5.9 Освен това ЕИСК посочва, че в съобщението си Комисията заявява своето намерение да изработи законодателен инструмент за намаляване на емисиите на CO₂ от лекотоварните автомобили.

5.9.1 ЕИСК предполага, че по отношение на лекотоварните автомобили (категория N1 и съответните превозни средства за превоз на пътници), не е необходима такава намеса, тъй като те се използват за търговски цели и следователно тяхната консумация на гориво и емисии на CO₂ сами по себе си са решаващ фактор за избора на купувачите с оглед на много по-голямото им влияние върху разходите, свързани с дейността им. Поради това, за превозните средства, предлагани понастоящем на пазара, вече са приети най-ефективните решения, тоест почти изключително използване на дизелови двигатели.

5.9.2 Все пак и преди приемането на някакво решение по този въпрос, ЕИСК препоръчва на Комисията да изработи оценка на въздействието, което се опира на актуализирана мярка за емисиите на лекотоварните автомобили, която понастоящем не е налице.

5.9.3 Прилагането на цели за емисиите в г/км по отношение на лекотоварните автомобили, без точно познаване на съответните данни, освен това поражда риск да се намали транспортният капацитет на отделните превозни средства, водещо до неефективност, което би изисквало увеличаване на броя на необходимите превозни средства за превоз на същото количество товари или използване на превозни средства от по-висока категория или с по-големи размери, което би увеличило общия обем на емисиите.

⁽¹⁰⁾ Междусовово разстояние: разстоянието между предната и задната ос; Разстояние между колелата: разстоянието между двете колела на една и съща ос.

5.10 Освен това ЕИСК счита, че би било уместно темата за емисиите на CO₂ от пътнически леки автомобили и лекотоварните автомобили да бъде оценена в цялост, като се вземе предвид целият експлоатационен цикъл на тези превозни средства от производствения процес през фазите на използване до края на експлоатационния им цикъл. Във връзка с по-горе изложеното, ЕИСК подчертава също така необходимостта от координиране и последователност на законодателните и регулаторни инициативи, свързани с автомобилната промишленост, и оказващи въздействие върху емисиите на CO₂, за да се избегнат противоречия, предизвикващи забавяне в прилагането на тези инициативи.

5.11 ЕИСК счита, че инициативите на бъдещите научноизследователски рамкови програми трябва да бъдат приоритетно и незабавно насочени към проекти, с които се цели намирането на технически осъществими и икономически устойчиви решения за намаляване на сумарните (следователно свързани не само с транспорта) емисии на CO₂, като се взема под внимание въздействието,

предизвиквано през целия жизнен цикъл на различните източници на емисии. ЕИСК е на мнение, че научноизследователските проекти следва да обхващат широк спектър, с оглед да бъдат намерени решения в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план, като твърдо се придържат към целта за „достъпност“, както за производителя, така и за крайния потребител, така че да се насърчава обновяването на автомобилния парк за постигане на устойчива мобилност.

5.12 Накрая ЕИСК счита, че държавите-членки трябва да предприемат действия в повече насоки освен представените преди (пътища, интелигентни светофари и т.н.), по-специално чрез инициативи за екологични покупки за създаване на свои автомобилни паркове и чрез ангажимент както за осъществяване на инфраструктурни мрежи, позволяващи достъп до разпределянето на горива с ниско въздействие върху околната среда като природен газ, така и за улесняване на закупуването на превозни средства, използващи природен газ или LPG (втечен нефтен газ).

Брюксел, 24 октомври 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2003/54/ЕО по отношение на прилагането на някои разпоредби спрямо Естония“

COM(2007) 411 окончателен — 2007/0141 (COD)

(2008/С 44/12)

На 17 септември 2007 г. Съветът реши, в съответствие с член 47, параграф 2 и член 55 и член 95 от Договора за създаването на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложение горе-поставено.

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно удовлетворително и не изисква коментар от негова страна, на 439-ата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 октомври 2007 г. (заседание от 24 октомври 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет реши със 150 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 8 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложениия текст.

Брюксел, 24 октомври 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и Съвета относно подбора и издаването на разрешителни за системите, предоставящи мобилни спътникови услуги (МСУ)“

COM(2007) 480 окончателен — 2007/0174 (COD)

(2008/С 44/13)

На 7 септември 2007 г. Съветът реши, в съответствие с член 95 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложението горе-поставено.

На 29 май 2007 г. Бюрото на Европейския икономически и социален комитет възложи на специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктура, информационно общество“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложния характер на работата Европейският икономически и социален комитет реши на своята 439-а пленарна сесия, проведена на 24 и 25 октомври 2007 г. (заседание от 25 октомври), да назначи г-н OPRAN за главен докладчик и при настоящото становище със 119 гласа „за“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение

1.1 ЕИСК одобрява предложението за решение на Европейския парламент и на Съвета относно подбора и издаването на разрешителни за системи, предоставящи мобилни спътникови услуги и препоръчва незабавното му приемане и влизане в сила.

1.2 Комитетът изразява силна подкрепа за приоритетната цел на предложението за решение, внесено за обсъждане, формулирана в Дял I, член 1, алинея 1: създаване на единна процедура, координирана на равнище Общност, за подбор и издаване на разрешителни от държавите-членки на операторите на мобилни спътникови комуникационни системи.

1.3 ЕИСК смята, че незабавното приемане на това решение се налага поради следните причини:

- а) естествената способност на спътниковите комуникационни системи да покриват едновременно обширни райони в Европа и няколко държави-членки на Европейския съюз;
- б) относително ограничения радиочестотен спектър, предоставен за такива комуникации;
- в) различията между решенията за подбор и издаване на разрешителни, приети в отделните държави-членки;
- г) недостатъчната ефективност понастоящем при използването на разполагаемия радиочестотен спектър.

1.4 ЕИСК изтъква, че осъществяването и използването на спътниковите комуникационни системи, поради самата площ на покритата територия, представляват инициатива от основно значение, която гарантира развитието на европейската космическа промишленост и разработването на специфични приложения в сферата на комуникациите и която се вписва напълно в Лисабонската стратегия за насърчване на устойчивото развитие, по-специално като допринася пряко за създаването на нови работни места в контекста на по-голяма конкурентоспособност.

1.5 Комитетът със задоволство отбелязва съществуването на европейско ниво на важно техническо оборудване в тази област — факт, който е в подкрепа на предложението за разглеждане

предложение. В действителност три от най-големите световни оператори на спътникови системи са европейски и спътниковите далекосъобщения представляват 40 % от текущите приходи на европейския космически сектор.

1.6 ЕИСК приветства постигнатия от Комисията консенсус при лансирането на това предложение, което, въпреки че все още е на стадий проект, вече се ползва с подкрепата на всички заинтересовани лица, с които са проведени консултации: спътниковата промишленост, операторите на далекосъобщителни мрежи, Европейската космическа агенция и националните регулаторни органи на държавите-членки.

1.7 Същевременно Комитетът смята, че решението в окончателния му вариант, който понастоящем се разглежда, постига по справедлив начин баланс на различните гледни точки, изразени при консултациите. Те се отнасят по-специално до методите и критериите за подбор, до необходимостта от повишаване на гъвкавостта на национално равнище по отношение, от една страна, на нужния срок за получаване на разрешително, а от друга страна, на срока на валидност на разрешителното и до по-детайлното координиране на националните процедури по издаването на разрешителни.

1.8 ЕИСК препоръчва решението да бъде прието във вида, в който е предложено, като същевременно посочва, че по отношение на прилагането на разпоредбите относно подбора и издаването на разрешителни би следвало да се определи нормативна база за защита на частните интереси на гражданите и за гарантиране на зачитането на личния живот на потребителите на крайно оборудване на мобилни спътникови системи.

2. Въведение

2.1 Създаването и прилагането на общоевропейска спътникова комуникационна система представлява алтернативна и новаторска основа за различни услуги от този вид за далекосъобщения и услуги с радиоразпръскване до всички или до определено множество потребители, независимо от местонахождението на крайния потребител, услуги като високоскоростен

достъп до Интернет/Интранет, мобилни мултимедийни услуги, гражданска защита, управление на кризи от невоенен характер (природни и антропогенни бедствия), гарантиране на сигурността и на вътрешния ред, приложения от типа системи за управление на транспортни средства („fleet management“), дистанционно медицинско обслужване и др.

2.2 Системата е разработена по такъв начин, че да допринася за развитието на вътрешния пазар, за повишаване на конкурентоспособността посредством подобряване на възможността за използване на общоевропейските услуги и за насърчаването на ефективните инвестиции, най-вече чрез въвеждане на новаторски услуги с цел осигуряване на покритие на периферните наземни райони и на морската среда по отношение на възможността за комуникация.

2.3 Създаването на общностна процедура за подбор на оператори на мобилни спътникови системи и установяването на разпоредби относно координираното издаване на разрешителни на национално ниво на избраните оператори се налагат особено при общоевропейските системи. Хармонизирането на критериите за подбор при мобилните спътникови комуникационни системи дава възможност за прилагане на обща политика на европейско ниво в тази област. Подборът от страна на държавите-членки на различни оператори на мобилни комуникационни системи с използване на спътници би могло да породи сложни полета, водещи до смущения, дори да изложат на опасност правилното действие на цялата система, в случай че на един оператор са предоставени различни радиочестоти във всяка държава-членка, в която оперира. Именно поради тези потенциални опасности, за да се осигури съответствие между подходите за издаване на разрешителни в различните държави-членки, е от основно значение на равнище на Общността да се установят разпоредби за синхронизирано предоставяне на радиочестотен спектър, както и за хармонизирани условия за издаване на разрешителни, без да се нарушават специфичните национални условия, съвместими със законодателството на Общността.

2.4 Тъй като представляват основен елемент във вътрешния пазар, спътниковите далекосъобщения надхвърлят националните граници и поради това попадат в рамките на международното регулиране, като се има предвид по-специално значителният им принос за осъществяването на някои цели на Европейския съюз във връзка с разширяването на географския обхват на ширококолентовото покритие.

3. Предложение на Европейския парламент и на Съвета

3.1 Решението, предложено на основание член 95 от Договора, ще осигури правна рамка за подбор и издаване на разрешителни за мобилни спътникови съобщителни услуги. Такъв подбор би следвало да бъде извършван в съответствие с общите цели и съгласно конкурсната процедура за подбор, описана в предложението. В него ще участва Комисията, подпомагана от Комитета за регулиране на съобщенията. Разрешителните (предоставянето на права за използване на радиочестотен спектър) за избраните оператори ще бъдат издавани на национално равнище, като ще бъдат подложени на минимален набор от хармонизирани условия, определени в предложението.

4. Общи бележки

4.1 Комисията предлага при прилагането на решението да се вземе предвид оценката на следните аспекти:

- операторите на мобилни спътникови системи следва да бъдат избирани посредством общностна процедура;
- избраните оператори на мобилни спътникови системи следва да получат разрешително от държавите-членки;
- избраните оператори на допълнителни наземни компоненти на мобилни спътникови системи следва да получат разрешително от държавите-членки.

4.2 ЕИСК смята, че подборът и издаването на разрешително за двата или трите първи оператора на мобилни спътникови системи, доставящи на общоевропейски услуги при честотния обхват 2 GHz, ще завърши до края на 2008 г. или началото на 2009 г.

4.3 Комитетът смята, че крайният срок за пускане в действие на общоевропейските услуги за частни потребители и за предприятия, както и на мобилните спътникови услуги, по отношение по-специално на високоскоростния достъп до Интернет, мобилните мултимедийни услуги, гражданската защита, вътрешната сигурност и отбраната, трябва да бъде определен не по-късно от първото шестмесечие на 2011 г.

4.4 ЕИСК е на мнение, че завършването на подготвителните работи по прилагането и експлоатацията на европейските сателитни системи за позициониране трябва да бъде първостепенен приоритет за Комисията.

4.4.1 Въпреки това Комитетът констатира със съжаление, че в тази област от основно значение европейските програми за спътникова навигация „Галилео“ и ЕГССНП изостават с пет години по отношение на първоначално определения график и че те се сблъскват с многобройни трудности, поради което се налага намеса от страна на Комисията за намиране на решения, които да дадат възможност за изход от настоящото положение.

4.4.2 При все повече икономически дейности се използват данни за позициониране, свързани с използването на развивка с висока точност.

4.4.3 Комитетът припомня, че окончателното осъществяване на системата за спътникова навигация „Галилео“ ще бъде от решаващо значение за прилагането на множество политики на Общността в разнообразни области, като управлението на транспорта, превоза на опасни товари, службите за спешна помощ, морското корабплаване и корабплаването по водни пътища, въздушния транспорт, гражданската защита и хуманитарните мисии, селското стопанство, рибарството и дейностите по опазване на околната среда, проблемите, свързани с отбраната и вътрешната сигурност или за гарантиране на сигурността на транзакциите в областта на финансовите и банкови услуги.

5. Специфични бележки

5.1 Разглежданото предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета относно подбора и издаването на разрешителни за системите, предоставящи мобилни спътникови услуги, в Дял I „Цел, обхват и определения“, Дял II „Процедура за подбор“ и Дял III „Издаване на разрешителни“ съдържа специфични предложения за процедури и дейности, с които да се постигне целта на проекта.

5.2 ЕИСК препоръчва решението да бъде прието във вида, в който е предложено, като същевременно посочва, че успоредно с това е необходимо да се определят процедурите по начално разпределяне на радиочестотния спектър, използван за

мобилните спътникови услуги, в географските райони, в които има различни далекосъобщителни системи, пораждащи вредни смущения.

5.3 Комитетът смята, че Решение 2007/98/ЕО на Комисията от 14 февруари 2007 г. относно хармонизиране на използването на радиочестотния спектър в честотния обхват от 2 GHz за въвеждането на системи, предоставящи мобилни спътникови услуги, допринася значително за постигането на целите на разглеждания текст, определени в член 1, параграф 1. Във връзка с това е необходимо да се допълнят разпоредбите на решението, които се позовават на задължението „държавите-членки да предоставят тези честотни ленти за системите, предоставящи мобилни спътникови услуги в Общността, считано от 1 юли 2007 г.“, като се уточняват процедурите, които следва да бъдат изпълнени, с цел проследяване и оценка на правилното прилагане на тази мярка.

Брюксел, 25 октомври 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Адаптиране към процедурата по регулиране с контрол — Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета за изменение на Директива 95/50/ЕО във връзка с изпълнителните правомощия, предоставени на Комисията“

COM(2007) 509 окончателен — 2007/0184 (COD)

(2008/С 44/14)

На 25 септември 2007 г. Съветът реши, в съответствие с член 95 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложението горе-поставено.

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително и не изисква никакъв коментар от негова страна, на 439-ата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 октомври 2007 г. (заседание от 24 октомври), Европейският икономически и социален комитет реши с 153 гласа „за“ и 7 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложения текст.

Брюксел, 24 октомври 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива за изменение на Директива 98/70/ЕО по отношение на спецификацията на бензина, дизеловото гориво и газьола и за въвеждане на механизъм за наблюдение и намаляване на нивата на емисиите на парникови газове от употребата на горива за пътен транспорт и за изменение на Директива 1999/32/ЕО на Съвета относно спецификацията на горивото, използвано от плавателни съдове по вътрешните водни пътища, и за отменяне на Директива 93/12/ЕИО“

COM(2007) 18 окончателен — 2007/0019 (COD)

(2008/C 44/15)

На 14 март 2007 г. Съветът реши, в съответствие с членове 95 и 175 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложение горе-поставено.

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

На 439-а си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 октомври 2007 г. (заседание от 24 октомври 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище с 74 гласа „за“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) подкрепя категорично плановете на ЕС за справяне с климатичните изменения посредством намаляване на емисиите на парникови газове. ЕИСК смята, че в транспортния сектор действията трябва да започнат на основното равнище, като се обърне внимание на натиска, довел до непрекъснатия растеж на всички видове трафик в продължение на много години.

1.2 ЕИСК смята, че все още остават съществени възможности за подобряване на енергийната ефективност в работата на всички видове транспорт. ЕИСК изразява съжаление относно отстъплението от първоначалните намерения на Комисията по отношение на ефективността на двигателите на автомобилите, като по този начин се облекчава натискът върху автомобилната промишленост да постигне по-високи стандарти.

1.3 ЕИСК подкрепя по принцип разрастването на биогоривата в ЕС. Но смята, че трябва внимателно да се оцени цялостното въздействие на биогоривата върху CO₂, както и че темпото и балансът на разрастването трябва да се следят постоянно.

1.4 По-конкретно, Европейската комисия би трябвало да посочи по какъв начин очаква да се постигне целта от 10 % използване на биогорива до 2020 г., като се имат предвид условията, които са поставени от Съвета за постигането на тази цел, и би трябвало да е готова да измени подхода, ако се окаже, че той е по-слабо ефективен от очакваното по отношение на намаляване на въглеродните емисии или че оказва други нежелани ефекти върху структурата на световното земеделие или върху биоразнообразието.

1.5 ЕИСК приема, че все пак е подходящо да се изменят правилата за спецификациите за горива по предложения в директивата начин, така че да бъде възможно да се произвежда и

продава нов клас бензин с високо съдържание на биогориво, при положение че се отговори на загрижеността за потенциалното замърсяване.

1.6 Комитетът подкрепя категорично предложението да се изисква от горивната промишленост да наблюдава и да отчита жизнения цикъл на емисиите на парникови газове от горивата, които се пускат на пазара, както и да намалява тези емисии с по 1 % годишно от 2010 г. до 2020 г. Комитетът смята, че са силни аргументите в полза на това тази дейност да се извършва на европейско равнище, а не да се оставя на държавите-членки.

1.7 ЕИСК подкрепя незначителните промени, предложени за съдържанието на сярата в горивата. Комитетът предлага да се преразгледа предложеното двустепенно намаление на серните емисии за вътрешните водни пътища на едностепенно намаление на окончателната цифра (съдържанието на сярата от 10 ppm), така че да не се налага собствениците на плавателни съдове да правят две отделни изменения за своите съдове.

2. Въведение

2.1 В Директивата за качеството на горивото 98/70/ЕО (и последващите директиви за изменението ѝ) са посочени екологичните спецификации за качеството на горивото: за бензина и дизеловите горива в Общността с основно ударение върху ограничаване на съдържанието на сярата, а за нефта — на олово и ароматни съединения. Също така определя максимално допустимите нива на съдържание на сярата в газьол, предназначен за използване в извънпътна подвижна техника.

2.2 В Директива 1999/32/ЕО на Съвета, с която се изменя Директива 93/12/ЕО, се определят пределните стойности за сярата в някои течни горива и конкретно се посочва горивото, използвано от плавателни съдове по вътрешните водни пътища.

2.3 Настоящото предложение би изменило допустимите спецификации, така че да се позволи въвеждането на нов бензин с високо съдържание на биогориво, който да съдържа до 10 % етанол. То би наложило и известно допълнително снижаване на допустимите в горивата нива на сяра.

3. Основни събития в ЕС

3.1 Наскоро Общността пое ангажимент да постигне до 2020 г. намаление с 20 % под нивото от 1990 г. на емисиите на парникови газове.

3.2 Понастоящем транспортът по вътрешните водни пътища представлява почти 20 % от тези емисии и трябва да изпълни своята роля за постигане на тези намаления. Комисията засегна един аспект от емисиите на парникови газове от транспорта, като прие всеобхватна нова стратегия за намаляване на емисиите на въглероден диоксид от нови коли и микробуси, продавани в Европейския съюз. Стратегията ще позволи на ЕС да постигне отдавна поставената цел за ограничаване на средните емисии на CO₂ от нови коли до 120 грама на километър до 2012 г.

3.3 По отношение на горивата Директивата на ЕС за биогоривата (2003/30/ЕО) има за цел да допринесе още за намаляване на нетните емисии на CO₂, като насърчи употребата на горива, произведени от биомаса, както и на други възобновяеми горива. Стратегията на Общността за биогоривата е допълнително развита в Съобщението на Комисията — Стратегия на ЕС за биогоривата, относно което Комитетът прие становище на 24 октомври 2007 г.

3.4 През м. март 2007 г. Съветът постави цел от 10 % задължително минимално ниво за дела на биогоривата в цялостното потребление на бензин и дизел в ЕС до 2020 г., която да се постигне от всички държави-членки по разходоефективен начин.

3.5 Предназначението на настоящата директива е да подкрепи тази стратегия. Основната промяна е да се позволи в новия клас бензин за автомобилистите да се смесва по-висока степен на етанол, което да позволи бързото разрастване на биогоривата, както е поръчано от Съвета.

4. Общи бележки

4.1 Европейският съюз правилно пое лидерската роля в света по въпроса за климатичните изменения и прие строги цели за намаляване на емисиите на парникови газове до 2012 г. и 2020 г.

4.2 ЕИСК изцяло подкрепя целите и цялостния подход на Комисията за създаване на всеобхватна програма за действие. Но смята, че в транспортния сектор има известна опасност от неправилно подреждане на приоритетите.

4.3 ЕИСК смята, че в транспортния сектор действията трябва да започнат на основното равнище, като се обърне внимание на натиска, довел до непрекъснатия растеж на всички видове трафик през последните два века. С Европейската стратегия за устойчиво развитие, приета от Съвета през 2006 г., Съюзът се ангажира да постигне целта да се раздели ръстът на икономиката от растежа на транспорта. Това би трябвало да бъде задачата с най-висок приоритет. Комитетът още веднъж призовава Комисията да осъществи основен интегриран преглед на това по какъв начин може да се постигне това разделяне.

4.4 Друг приоритет би трябвало да бъде изискването за по-ефективно използване на горивата от автомобилите и другите превозни средства. Ползена стъпка е предложението емисиите да се ограничат до 120 грама CO₂ на километър. Комитетът смята, че би трябвало да е възможно по този въпрос да се постигне повече и по-бърз напредък, както и че беше по-добре да се запази първоначалното предложение, при което се изискваше от производителите на двигатели да постигнат тази цел. Комитетът се надява Комисията да даде по-голям тласък в тази посока.

4.5 По отношение на биогоривата Комитетът изразява съгласие, че те могат да играят полезна роля в известна степен. Но смята, че трябва да се държи повече сметка за въздействието върху околната среда, социалните въпроси, селското стопанство и заетостта, както в Европа, така и в целия свят. В момента Комитетът изработва отделно становище по темата.

4.6 Ръстът в отглеждането на култури за биогорива може би е полезна форма на земеползване, при положение че с него не се изместват други форми на земеползване, които са също толкова добри или по-добри по отношение на намаляването на емисиите на парникови газове. Европейските селскостопански практики отговарят на високи екологични стандарти, благодарение на кръстосаното спазване, а по принцип може да е възможно режимът на кръстосано спазване да бъде превърнат в инструмент, с който да се гарантира, че културите за биогорива се отглеждат по най-добрия начин от гледна точка на въглеродната ефективност. Но все пак е от съществена важност да се сравнят и съпоставят транспортните и преработвателни процеси, използвани в производството на биогоривата и традиционните горива. Затова трябва внимателно да се оцени цялостното въздействие на биогоривата върху CO₂, тъй като то може да не е положително във всички случаи.

4.7 В по-широк план, една масова експанзия на културите за биогорива в Европа и други части на света би могла да има и друго сериозно въздействие върху производството на храни, опазването на горите и биоразнообразието и върху други аспекти, което също трябва да се прецени внимателно. И този въпрос ще бъде разгледан подробно в отделно становище.

4.8 Според Комитета, необходимо е да се провежда постоянен мониторинг относно това кой е най-добрият път за развитието на пазара на биомаса и биогорива, както и ще е важно мерките за подкрепа на развитието на този пазар, било в тази директива или с други мерки, да позволят на пазара да намери най-добрия път към най-ефикасните и ефективни решения за смекчаване на въглеродното въздействие.

4.9 Въпреки тези резерви относно обхвата и темпото на развитие на биогоривата, Комитетът смята, че Комисията и Европейският съюз би трябвало да следят постоянно зададената цел от 10 % за биогоривата сред използваните горива до 2020 г. и да имат готовност да я изменят, ако се налага.

4.10 Комитетът подхожда към настоящата директива от този ъгъл. Комитетът по принцип не е против изменението на директивата, така че да се позволи смесването на подходящи биогорива. Но смята, че би трябвало много да се внимава смесването на биогорива в бензина да не доведе до други неблагоприятни за околната среда ефекти, като например отделянето на повече вредни летливи органични съединения (ЛОС). Също е важно много внимателно да се изчисли очакваното въздействие на нетните емисии на CO₂, като се отчита напълно анализът на целия жизнен цикъл, за всеки отделен случай поотделно, така че да се оптимизират потенциалните ползи по отношение на CO₂.

5. Специфични бележки

5.1 Експанзия на биогоривата

5.1.1 Комитетът приема, че вероятно е необходима известна експанзия на биогоривата. Следователно е подходящо да се изменят правилата за спецификации за горива по предложения в директивата начин, така че да бъде възможно да се произвежда и продава нов клас бензин с високо съдържание на биогориво, при положение че се реши въпросът за потенциално замърсяващите странични ефекти.

5.1.2 Комитетът призовава към по-нататъшни действия по предложението да се снижат пределните стойности за налягането на парите, така че да се позволи да има по-високи стойности за налягането в новия бензин с високо съдържание на биогориво. По-високи стойности за налягането водят до по-голяма летливост на бензина, повече изпускане на нежелателни ЛОС, както от бензиновата помпа, така и чрез изпаряване и просмукване от резервоарите и другите части на превозното средство. Този проблем би могъл да бъде значително смекчен с подходящи технически мерки.

5.1.3 Комитетът предлага на Комисията да разгледа допълнително този аспект, преди да приложи директивата. Някои коментатори предложиха, че би било възможно биогоривата да се използват повече, без да е необходимо равнищата на налягането да бъдат по-високи. Друг вариант би бил по-високите допустими равнища да се съчетаят с допълнителни мерки по отношение на бензиновите помпи (както вече е предвидено от Комисията) и да се ограничи използването на просмукващи се елементи при проектирането на двигателя, така че да се гаран-

тира, че нетните емисии на ЛОС няма да нараснат, когато биогоривата бъдат въведени по-широко.

5.2 Мониторинг на жизнения цикъл на емисиите на парникови газове

5.2.1 Комитетът подкрепя категорично предложението да се изисква от горивната промишленост да наблюдава и да отчита жизнения цикъл на емисиите на парникови газове от горивата, които се пускат на пазара, както и да намалява тези емисии с по 1 % годишно от 2010 г. до 2020 г. Въпреки че в последните години се подобри енергийната ефективност на горивната промишленост, все още има още много какво да се желае. Все още се гори твърде много газ при добив от нефтените кладенци. Това води до загуба на ценен ресурс и до милиони тонове въглеродни емисии и друго замърсяване. В горивния сектор има голямо разнообразие в енергийната ефективност на дейностите по преработването, преноса по тръбопроводите и транспорта, както и в нивата на течове и загуби от тях, така че много може да се направи, за да се подобрят стандартите в целия сектор и да се приведат в съответствие с тези на най-добрите оператори.

5.2.2 Предложеното изискване за мониторинг към горивната промишленост е оформено по такъв начин, че постепенното въвеждане на биогоривата в енергийния микс може да се смята за принос към цялостното постигане на намаляване на емисиите от индустрията. Комитетът подкрепя стратегията, която е предназначена да се оползотвори потенциалната полза от биогоривата за околната среда, пазара и работните места и по този начин да осигури оптималното цялостно намаляване на въглеродните емисии, но изразява загриженост, че настоящото предложение може да накара компаниите, произвеждащи горива, да пренебрегнат възможностите за повишаване на енергийната ефективност в своята дейност в полза на прекалено бързото разпространение на биогоривата.

5.2.3 Ако предложението все пак бъде одобрено, трябва да се направят редица бележки. От изключително голямо значение е да се гарантира, че е извършен пълен, а не само формален анализ на жизнения цикъл на биогоривата и нефтените продукти. Различните видове и източници на биогорива ще имат много различно въздействие върху цялостния баланс на CO₂. В общи линии по отношение на жизнения цикъл на CO₂ биогоривата биха се представили по-добре от фосилните горива. Европейският съюз би трябвало да предприеме стъпки за насърчаване на най-добрите решения.

5.2.4 Ако очакваме наистина да се реализират ползите за CO₂, за всеки източник трябва да се направи отделен анализ и оценка, тъй като различните приложения на биогоривата имат различно въглеродно въздействие.

5.2.5 В предложението правилно се подкрепя използването на биомаса за производство на биогорива или за производство на електроенергия. Това би трябвало да доведе до трайно положително развитие на пазара на биомаса.

5.2.6 В предложената директива не се казва нищо за стандартите за наблюдение и какво ще се прави, за да се наблюдават и прилагат изискванията. Предвид това, че много от засегнатите предприятия работят в световен мащаб и ще трябва да предприемат последователен подход към изискванията, които ще им бъдат наложени, Комитетът смята, че са силни аргументите за това, стандартите, наблюдението и прилагането да се извършват на европейско равнище, а не да се оставят на непосредственото тълкуване и прилагане сред държавите-членки.

5.3 Съдържание на сярата в горивата

5.3.1 Комитетът подкрепя предложеното потвърждение на 2009 г. като задължителен срок за постигане на поставената цел от максимум 10 ppm за съдържанието на сярата в дизела. Също така подкрепя предложените намаления в максимално допустимите нива за съдържанието на сярата в газьола, предназначен за

използване в извънпътна подвижна техника и трактори в селското и горско стопанство. С тези предложения изискванията за съдържанието на сярата се привеждат в съответствие с вече приетите изисквания за пътните превозни средства и така се гарантира допълнително намаляване на замърсяването със сярата и прахови частици.

5.3.2 По отношение на вътрешните водни пътища Комисията предлага двустепенно намаляване на серните емисии. Комитетът предлага като по-добър вариант да се обсъди едностепенно намаляване на окончателната цифра, така че да се избегне необходимостта собствениците на плавателни съдове да правят две отделни изменения за своите съдове. Може би е подходящо да се помисли и за известно облекчение за съдовете, които представляват културно-историческо наследство и при които не могат лесно да бъдат направени необходимите изменения.

Брюксел, 24 октомври 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Развитие на системите за обезщетяване на необлагодетелстваните райони след 2010 г.“

(2008/C 44/16)

На 16 февруари 2007 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността, да изготви становище по собствена инициатива относно „Развитие на системите за обезщетяване на необлагодетелстваните райони след 2010 г.“

Специализираната секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, която бе натоварена да подготви работата на Комитета в тази област, прие своето становище на 1 октомври 2007 г. (докладчик: г-н KIENLE).

На 439-ата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 октомври 2007 г. (заседание от 24 октомври 2007 г.) Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 143 гласа „за“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет застъпва виждането, че природно необлагодетелстваните райони изискват и заслужават особено внимание, както в политически план, така и от страна на обществеността. Това се отнася в пълна степен и за разглежданите в настоящото становище „Други необлагодетелствани райони“ (междинни райони).

1.2 ЕИСК е на мнение, че средствата за компенсаторните обезщетения, които се финансират съвместно от ЕС и от държавите-членки, са незаменим инструмент за опазване на културното пространство и на земеделието в особено чувствителни в икономическо, екологично и социално отношение региони.

1.3 Целта на компенсаторните обезщетения значително надхвърля съхраняването на традиционните форми на земеделие.

Основен подход по отношение на необлагодетелстваните райони и в бъдеще трябва да бъде компенсирането на икономическите загуби, които търпят земеделските производители.

1.4 За предстоящите в Европейската комисия обсъждания на нова класификация на районите, подлежащи на финансиране, ЕИСК препоръчва, ЕС да определи рамковите условия и алтернативните методи за класификация на районите. Изборът на система за класификация на районите и тяхното определяне би трябвало да останат в правомощията на държавите-членки и на регионите.

1.5 ЕИСК обръща внимание, че предоставянето на обезщетенията трябва да бъде по-надеждно във времето. При евентуални промени на районите, подлежащи на финансиране, трябва да се избягват структурни срывове.

1.6 ЕИСК е на мнение, че понятията „необлагодетелствани райони“ или „компенсаторни обезщетения“ са трудноразбираеми за обществеността и затова смята, че е желателно те да бъдат променени.

2. Основание за становището и предистория

2.1 По искане на Съвета Европейската Комисия трябва през 2008 г. да представи предложение за преработена класификация на така наречените „други необлагодетелствани райони“ (междинни райони), която да започне да се прилага от 2010 г.

2.2 Европейският икономически и социален комитет вече прие на 13 септември 2006 г. едно становище по собствена инициатива относно „Прогноза за развитието на земеделието в райони със специфични неблагоприятни природни условия⁽¹⁾“. Това становище се отнасяше изключително за планинските, островните и крайно отдалечените райони, но не и за категорията „Други необлагодетелствани райони“ (малки райони).

2.3 Затова ЕИСК изрично посочи, че ще се спре на тези области в свое по-нататъшно становище, а именно в настоящото. Следователно, настоящото становище по собствена инициатива е принос към дискусиата за евентуална нова класификация на необлагодетелстваните райони.

2.4 Необходимостта от преразглеждане на класификацията на въпросните райони произтича също така и от един доклад на Европейската сметна палата (Специален доклад № 4/2003 г.). Критичните бележки на Сметната палата се отнасяха особено до следните моменти: държавите-членки използват широк спектър от различни индикатори, когато определят дали един район е необлагодетелстван или не; липсва достатъчно надеждна информация за последствията от предприеманите мерки; прилагането на „добрите селскостопански практики“ не е хармонизирано. Основните заключения на Сметната палата се отнасят до класификацията на „другите необлагодетелствани райони“ и до въпроси на компенсаторните обезщетения.

2.5 През м. ноември 2006 г. Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ на Европейската комисия представи доклад за оценка на компенсаторните обезщетения в необлагодетелстваните райони, изготвен от Института по европейска политика по околната среда (*Institute for European Environmental Policy* — IEEP).

3. Общи бележки

3.1 За Европейския икономически и социален комитет природно необлагодетелстваните райони представляват интегрална част от „европейския селскостопански модел“. Райони с природно обусловени неблагоприятни условия се нуждаят от особено внимание, както в политически план, така и от страна на обществеността, за да могат да се приложат специфични мерки, съобразени с техните действителни потребности.

3.2 Класифицирането на дадени райони като „необлагодетелствани“ трябва да позволи да се идентифицират онези райони, в които използването на селскостопанските земи рискува да бъде изоставено поради локално обусловени неблагоприятни фактори.

Това включва и разбирането, че устойчивата земеделска дейност в даден селски район е важно условие за неговата привлекателност. По принципа на многофункционалността земеделският производител не само упражнява своята професионална дейност, но работи също така и за общото благо, опазвайки и поддържайки природното пространство.

3.3 ЕИСК обръща внимание, че понятието „необлагодетелствани райони“ е много нееднозначно, тъй като в много случаи се отнася до региони с особено богати и разнообразни природа и ландшафт, чиито жители притежават специфични умения и традиции, но този потенциал често не може да бъде икономически оползотворен поради местоположението и местните условия на района. Освен това, земеделските производители в повечето случаи разполагат само с неудовлетворяващи ги икономически алтернативи във и извън сектора.

3.4 Според ЕИСК компенсаторните обезщетения за необлагодетелстваните райони представляват колкото уникален, толкова и незаменим инструмент за опазване на културното пространство и на земеделието в особено чувствителни в икономическо, екологично, а и в социално отношение места. Целта на компенсаторните обезщетения е, чрез стимулиране на активно, пазарно ориентирано земеделие, да направят възможно пълноценното оползотворяване на големия потенциал, който представляват прекрасните европейски културни пространства. Целта на компенсаторните обезщетения значително надхвърля съхраняването на традиционните форми на земеделие. Основен подход по отношение на необлагодетелстваните райони и в бъдеще трябва да бъде компенсирането на икономическите загуби, които търпят земеделските производители. От 2007 г. към това се прибавя и обвързването на компенсаторните обезщетения със спазването на стандартите за безопасност на храните, опазване на околната среда и защита на животните („кръстосани условия“/ „cross-compliance“).

3.5 След 1975 г. се разви всеобхватна европейска система за класификация на необлагодетелстваните райони, като началото ѝ бе поставено с планинските райони. Днес съществуват три типа необлагодетелствани райони: планински райони, други необлагодетелствани райони (междинни райони) и райони със специфични неблагоприятни условия (малки райони). По отношение на последните два типа райони се констатира големи различия и отклонения между държавите-членки както при класификацията на районите, така и в размера на плащанията. Значителните финансови средства, предоставени за компенсаторни обезщетения, до голяма степен позволиха съхраняването на жизнено земеделие именно в чувствителни селски райони.

3.6 Според ЕИСК компенсаторните обезщетения за необлагодетелстваните райони са интегрална част от програмите за развитие на селските райони (чрез ЕЗФРСР съгласно Регламент на Съвета (ЕС) № 1698/2005). Фактът, че компенсаторните обезщетения за необлагодетелстваните райони се финансират съвместно от ЕС и от държавите-членки, подчертава необходимостта, при детайлното изработване на тези мерки да бъдат разумно комбинирани единните разпоредби на ЕС и гъвкавостта на национално или съответно на регионално равнище.

⁽¹⁾ ОВ C 318 от 23.12.2006 г.

3.7 ЕИСК припомня, че през 2005 г. един работен документ на Комисията, отнасящ се до методиката за прекласификация на категорията „Други необлагодетелствани райони“ (междинни райони), не срещна разбиране и бе отхвърлен в голямата част от държавите-членки. В центъра на тогавашните обсъждания бе стремежът на централно равнище да се изработи единна дефиниция за необлагодетелстваните райони при използване на критерии като относителен дял на естествените пасища или добиви от зърнени култури, без обаче да се отчитат специфичните регионални дадености. Сериозните съмнения и контрааргументи по отношение на този подход трябва да се имат предвид при бъдещите обсъждания.

3.8 В изготвения от ИЕЕР през м. ноември 2006 г. доклад за оценка се обръща внимание върху необходимостта, финансовият инструмент на компенсаторните обезщетения да бъде разглеждан свързано с неговото взаимодействие със схемата за единно плащане и с агроекологичните мерки. Същевременно в доклада се препоръчва да се засили ролята на компенсаторните обезщетения като средство за неутрализиране на локално обусловените неблагоприятни фактори за земеделско производство. Размерът на изплащаните компенсаторни обезщетения трябва да бъде по-добре съобразен с неблагоприятните фактори, чието неутрализиране се цели.

3.9 ЕИСК подчертава, че в доклада си за оценка ИЕЕР, общо взето, не констатира риск от „прекомерно компенсиране“, от какъвто се опасява Европейската сметна палата. Макар че компенсаторните обезщетения спомагат за намаляване на значителното изоставане в доходите на земеделските производители в необлагодетелстваните райони спрямо тези в районите, които не са класифицирани като такива, те не премахват тези разлики. Според експертите, в различните държави-членки приносът на компенсаторните обезщетения към доходите на земеделските производители варира между под 10 и 50 %.

3.10. Според ЕИСК компенсаторните обезщетения за необлагодетелстваните райони допринасят съществено за продължаване на селскостопанската дейност в зони с ниски добиви, както и в слабо населени райони. Жизнеспособността на земеделските стопанства в тези райони зависи на първо място от приходите от селскостопанска продукция и от нейната продажба на пазара, от доходите в резултат на диверсификация, както и от мерките в рамките на общата селскостопанска политика. За да се предложат перспективи за бъдещето, особено на млади земеделци, които поемат стопанства, намиращи се в необлагодетелствани райони, инструментът на компенсаторните обезщетения задължително трябва да бъде политически надежден в дългосрочен план. Жизнеспособността на земеделските стопанства зависи на първо място от приходите от селскостопанска продукция и от нейната продажба на пазара, от доходите в резултат на диверсификация, както и от мерките в рамките на общата селскостопанска политика. За да се предложат перспективи за бъдещето, особено на млади земеделци, които поемат стопанства, намиращи се в необлагодетелствани райони, инструментът на компенсаторните обезщетения задължително трябва да бъде политически надежден в дългосрочен план.

3.11. Според ЕИСК, за да се отвори ясно профилът на системите за обезщетяване на необлагодетелстваните райони, те трябва да продължат да бъдат развивани отделно от агроекологичните мерки. В средносрочен план трябва също така да се изясни как ще се развиват компенсациите в райони със специфични екологични ограничения. Според ЕИСК посоченото в доклада на ИЕЕР за оценка слабо приложение на тези мерки се

дължи на факта, че много държави-членки или региони предпочитат да използват в тези райони агроекологични мерки.

Съображения относно новата класификация на районите, подлежащи на финансиране

3.12. ЕИСК е на мнение, че при новата класификация на районите, подлежащи на финансиране от системите за обезщетяване на необлагодетелствани райони, би трябвало да се вземат предвид следните аспекти:

3.12.1. Компенсаторните обезщетения за необлагодетелстваните райони би трябвало и в бъдеще да имат за цел главно поддържането на жизнено и пригодно към местните условия земеделие, включително и в райони с тежки условия за обработване.

3.12.2. Имайки предвид проведения досега дебат, предстоящото преразглеждане би трябвало да се ограничи върху категорията „други необлагодетелствани райони“ (междинни райони). Тъй като особено планинските райони са класифицирани въз основа на обективни дадености, Европейската комисия би трябвало отново и ясно — така, че да се избегне възникването на несигурност у земеделските производители — да уточни, в какъв обег ще се извърши преразглеждането на необлагодетелстваните райони.

3.12.3. Необлагодетелстваните райони би трябвало да се класифицират на базата на обективни и ясни критерии, но в рамка, която да позволява изцяло да се вземат предвид местните условия във всяка една държава-членка.

3.12.4. Както стана ясно в резултат на предприятия през 2005 г. опит за преразглеждане на системите за обезщетяване, централизираният подход при класификацията на необлагодетелстваните райони е неподходящ, главно защото не съществува единна европейска система за класификация на продуктивността на земеделските земи.

3.12.5. Поради това Комитетът препоръчва подход, почиваш върху субсидиарност: ЕС да определя рамковите условия и алтернативните методи за класификация на районите. Изборът на система за класификация и определянето на районите да остане, както досега, в правомощията на държавите-членки или съответно на регионите. Би следвало да продължи досегашната практика на съвместни процедури на Европейската комисия и държавите-членки.

3.12.6. При класифицирането на районите държавите-членки или съответно регионите би трябвало най-напред да използват критерии, свързани с неблагоприятни екологични и/или климатични условия за земеделско производство. След това при определени обстоятелства към тях могат да се добавят социално-икономически критерии, ако те отразяват социални или структурни проблеми на земеделието в съответната регионална среда (например значителна миграция, силно застаряване на местното население или на земеделските работници, особено труден достъп до публичната инфраструктура, слаба населеност). Освен това трябва да се провери, доколко са взети предвид районите в околностите на летища, петролни хранилища, депа за отпадъци и военни обекти и в охраняемите зони на далекопроводи.

От друга страна, обаче, използването на социално-икономическите критерии, например в региони с висока добавена стойност от туризъм, не бива да води до отпадане от класификацията на необлагодетелстваните райони на земеделски площи с неблагоприятни условия за обработване.

3.12.7. В необлагодетелстваните райони също така стимулирането и квалификацията на човешкия капитал са от ключово значение за местната икономика. Затова при разработването на политиката на подпомагане държавите-членки би трябвало да следят мерките за образование и осигуряване на консултантски услуги да допълват мерките за подпомагане чрез единно плащане на площ по начин, който е ползотворен за селските райони.

3.12.8 Европейската комисия, държавите-членки и регионите се приканват да покажат по-добре отколкото досега приноса, който компенсаторните обезщетения за необлагодетелстваните райони имат за поставената цел, а именно за запазването на активно земеделие в привлекателни природни пространства. Такова наблюдение досега липсва и би трябвало да се въведе.

3.12.9 Освен това Европейската комисия би трябвало да направи оценка, доколко промяната на климата може да окаже въздействие върху необлагодетелстваните райони.

Съображения относно предоставянето на компенсаторни обезщетения за необлагодетелстваните райони

3.13. Европейската комисия все още не е дала ясни индикации, дали в процеса на преразглеждане на компенсаторните обезщетения се предвиждат и други промени освен класификацията на необлагодетелстваните райони, например по отношение на начина на предоставяне на тези обезщетения.

В случай, че Европейската комисия има такива намерения, ЕИСК смята, че следва да се вземат предвид следните аспекти:

3.13.1. Предоставянето на компенсаторни обезщетения под формата на единно плащане на площ е подходящо по принцип, но в надлежно обосновани случаи би трябвало да могат да се въвеждат и схеми, отнасящи се до животновъдството, когато то е характерно за запазване на селскостопанската дейност в съответния регион (например, говедовъдство или овцевъдство в райони с естествени пасища).

3.13.2. При предоставянето на компенсаторни обезщетения също е подходящо да се търси разумно комбиниране на общностните разпоредби и националните или регионалните разпоредби, така че местните дадености да могат да се вземат в достатъчна степен под внимание.

3.13.3. Макар че общият упрек за „прекомерно компенсиране“ може да бъде отхвърлен въз основа на счетоводните

баланси на земеделските стопанства, все пак изглежда необходимо да се направи вътрешна диференциация при предоставянето на компенсаторните обезщетения. Когато размерът на компенсаторното обезщетение на хектар площ надхвърля определен минимален размер, държавите-членки или съответно регионите би трябвало да градируют размерите на компенсаторните обезщетения според степента, в която съответният район е необлагодетелстван.

3.13.4. За да се гарантира устойчиво продължаване на дейността на земеделските стопанства е необходима по-висока надеждност на предоставянето на обезщетения във времето. В някои държави-членки плащанията значително варират от година на година в зависимост от състоянието на държавния бюджет.

3.14. ЕИСК отбелязва, че евентуални промени в районите, подлежащи на финансиране, са свързани със значителни рискове за земеделската структура и за запазването на културното пространство. За районите, които евентуално биха отпаднали от системите за обезщетяване, би трябвало да се направи оценка на рисковете и последиците. Земеделските производители като цяло ще бъдат много затруднени да компенсират отпадането на обезщетенията чрез други мерки, например чрез интензифициране на производството. Поради това, наред с достатъчно дълги преходни периоди, трябва да се предвидят и специфични клаузи за особено тежки случаи, за да бъдат предотвратени структурни сривове в селскостопанските предприятия.

3.15. ЕИСК обръща внимание, че понятието „необлагодетелствани райони“ е много трудно за представяне и обясняване пред обществеността. „Необлагодетелстваните райони“ могат да представляват ценни и красиви културни пространства, чиято специфика е, че са особено трудни за земеделска експлоатация. Хората в необлагодетелстваните райони често са особено горди с историята традициите и природната красота на „своя“ регион, в което се съдържа и голям потенциал за регионалното развитие. За съжаление, понятието „компенсаторно обезщетение за необлагодетелстван район“ ни най-малко не е подходящо, за да помогне на хората да се идентифицират със „своя“ регион. Трябва да се обмисли, дали понятието „необлагодетелствани райони“ да не се замени с друго, което по-добре да отразява този потенциал и тези специфични особености. Това би допринесло за по-доброто възприемане на компенсаторните обезщетения за необлагодетелстваните райони.

Брюксел, 24 октомври 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Проверка на здравословното състояние и бъдещето на ОСП след 2013 г.“

(2008/C 44/17)

В писмо от 10 май 2007 г. до г-н DIMITRIADIS Европейската комисия поиска, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, Европейският икономически и социален съвет да изготви становище относно „Проверка на здравословното състояние и бъдещето на ОСП след 2013 г.“

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 1 октомври 2007 г. (докладчик: г-н KIENLE).

На 439-ата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 октомври 2007 г. (заседание от 25 октомври 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 116 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 6 гласа „въздържал се“.

1. Обобщение и заключения

1.1 Европейският икономически и социален комитет приветства факта, че Европейската комисия на ранен етап отправи искане към него за изготвяне на проучвателно становище относно „проверката на здравословното състояние“ и бъдещето на Общата селскостопанска политика след 2013 г.

1.2 С реформата на Общата селскостопанска политика през 2003 г. се извърши съществена промяна на модела. Регулирането на селскостопанските пазари чрез интервенции на пазара беше значително ограничено, от тогава обвързването на директните плащания с продукцията представлява по-скоро изключение, а финансовите средства, отделяни за ОСП, също така намаляха въпреки разширяването на ЕС. По този начин ЕС допринесе за по-нататъшното либерализиране на международната търговия със селскостопански продукти в по-голяма степен, отколкото останалите конкуренти.

1.3 Понастоящем земеделските стопани, но и предприятията от преработващата промишленост, трябва да се справят с трудна фаза на приспособяване. Според ЕИСК съществува готовност да се реагира с предприемачески дух и пазарен подход на новите рамкови условия, ако бъдат спазени направените в рамките на реформите обещания и ако се предостави достатъчно правна сигурност и сигурност при планирането. Необходимостта от това все повече нараства, тъй като в световен мащаб съществува засилено търсене на храни и възобновяеми енергийни източници и сигурността на снабдяването е предмет на преоценка.

1.4 ЕИСК смята за правилно, че опростяването на административните разпоредби за администриране на плащанията и прилагането на изискванията за кръстосано спазване, както и разглеждането на евентуално необходимото приспособяване на съществуващите разпоредби към бъдещите предизвикателства (вж. параграф 6.3) се разглеждат като приоритетни задачи на „проверката на здравословното състояние“.

1.5 Във връзка с дискусиата за бъдещето на Общата селскостопанска политика след 2013 г. ЕИСК смята, че е необходимо целите на ОСП (член 33 от Договора за създаване на Европейската общност) да се припогледнат към настоящите условия и предизвикателства.

1.6 ЕС се обявява за Европейския селскостопански модел, съответно за мултифункционалност. ЕИСК изтъква, че това не може да се съчетае с по-нататъшно либерализиране, особено при високите очаквания на европейското общество спрямо селското стопанство, които ще се останат високи.

1.7 При либерализиране на търговията със селскостопански продукти се очаква силна променливост и нестабилност на селскостопанските пазари. Изменението на климата оказва въздействие в същата насока. Следователно ЕС трябва и в бъдеще да разполага с инструменти за стабилизиране на селскостопанските пазари. Но ЕИСК подкрепя също така обсъждането и разработването на алтернативни системи.

1.8 По принцип се очаква квотната система за млякото да изтече на 31 март 2015 г. ЕИСК обръща внимание върху факта, че редица региони с неблагоприятни природни условия разчитат на производството на мляко, поради което навреме трябва да се изготвят предложения за осигуряване на производството в тези райони.

1.9 Заедно с това ЕИСК се позовава на актуалното си становище относно „Развитие на системите за обещетяване на неблагоприятните райони след 2010 г.“⁽¹⁾, посветено на необходимостта от целенасочено подпомагане на региони с неблагоприятни природни условия.

1.10 ЕИСК е убеден, че директните плащания за земеделските стопанства и в бъдеще ще бъдат от решаващо значение. За да бъде спечелена и да бъде гарантирана обществена подкрепа е необходимо директните плащания да могат да бъдат обосновани с оглед на тяхната функция.

1.11 За да се гарантира мултифункционалността на селското стопанство вторият стълб (политика за развитие на селските райони) придобива все по-голямо значение. Затова ЕИСК призовава за осигуряване на повече финансови средства за втория стълб. Примерите показват, че чрез целево подпомагане се запазват съществуващи или се откриват нови работни места в селското стопанство и в селските райони.

2. Въведение

2.1 През 2007 г. ЕС може да погледне с гордост назад към 50-те години успешна европейска интеграция. От влизането в сила на Римските договори на 1 януари 1958 г. Общата селскостопанска политика (ОСП) представлява важна част от това безпрецедентно развитие. Селскостопанската политика за сега е единствената напълно съгласувана на равнище Общност област.

⁽¹⁾ NAT/356.

2.2 Затова обнадеждаващ е фактът, че гражданите на ЕС са преобладаващо положително настроени спрямо селското стопанство и ОСП. Това става ясно от едно представително проучване⁽²⁾. Това положително преобладаващо настроение би трябвало да се използва за убеждаване на обществото, че средствата, предоставяни чрез ОСП, са добре инвестирани в обществено-политически аспект. Политиците са призовани да осигурят добри аргументи за това чрез съответни мерки и програми.

2.3 Аграрната реформа от 2003 г. (която след това беше допълнена от реформи на други пазари) промени ОСП в много по-голяма степен, отколкото всички предшествали я реформи.

2.3.1 Реформата беше обоснована с необходимостта от по-засилена пазарна ориентация и подобряване на конкурентоспособността на селското стопанство. Също така се целеше да се улесни защитата на ОСП при преговорите в рамките на Световната търговска организация, както и да се отговори по-добре на променените очаквания в обществото спрямо селскостопанското производство.

2.4 Във връзка с аграрната реформа политиците многократно заявяваха, че след нейното приключване земеделските стопани и предприятията надолу по веригата (преработка и търговия) отново могат да разчитат на предвидимостта на инструментите на ОСП. ЕИСК многократно изтъква това изискване.

2.5 През декември 2005 г., когато бе постигнато споразумение за бюджета на ЕС за 2007-2013 г., Европейският съвет отправи искане към Европейската комисия, през 2008-2009 г. тя да извърши преглед на разходите и приходите, обхващащи всички аспекти на политиките на Общността.

2.5.1 Дори и преди това се предвиждаше преглед на мерките на реформата на ОСП, наречен „проверка на здравословното състояние“. Това, както уверява Комисията, няма да доведе до нова реформа. По-скоро следва да се провери до каква степен са постигнати целите на реформата на ОСП и доколко е необходимо извършването на промени.

2.6 Още през есента на 2007 г. ще започне широка дискусия. За 20 ноември е планирано съобщение с конкретни предложения от страна на Комисията. Съответните законодателни предложения са запланирани за първата половина на 2008 г.⁽³⁾ Освен това, независимо от „проверката на здравословното състояние“, следва да се обмисли по какъв начин трябва да се развива ОСП в периода след 2013 г.

⁽²⁾ Евробарометър 276, „Европейците, селското стопанство и Общата селскостопанска политика — 2006 г.“ (http://ec.europa.eu/agriculture/survey/index_en.htm).

88 % от анкетиранияте смятат, че селското стопанство и селските райони са важни за бъдещето на Европа, 49 % са за отделяне на плащанията, а по-голям процент (45 %) смятат, че делът за ОСП в бюджета е на необходимото равнище, отколкото че е прекалено висок (16 %) или твърде нисък (15 %). 58 % от анкетиранияте смятат, че финансирането на земеделското трябва да се запази на същото равнище (32 %) или да бъде увеличено (26 %).

⁽³⁾ Реч на комисар Mariann Fischler Boel на 7 май 2007 г. в Европейския парламент (SPEECH/07/288).

3. Реформата на ОСП от 2003 г.: радикална промяна на модела

3.1. След промените в ОСП, решението за които вече беше взето в рамките на Програма 2000, аграрната реформа от юни 2003 г. доведе до радикална промяна на модела.

3.1.1 Единното плащане на ферма се отделя от производството. „Отделянето“ е същината на реформата. Досега от производството са отделени 85 % от плащанията.

3.1.2 Директните плащания („схема на единно плащане“) се обвързват със спазването на определени стандарти в областта на опазване на околната среда, безопасността на храните, здравето на животните и на растенията и хуманно отношение към животните („кръстосано спазване“).

3.1.3 Регулирането на селскостопанските пазари под формата на интервенции на пазара, съхраняване на склад и експортни субсидии беше значително ограничено.

3.1.4 Все още съществуващите инструменти за управление на количествата (напр. производствените квоти) трябва постепенно да бъдат премахнати.

3.1.5 Въпреки разширяването и новите цели, разходите за ОСП през периода 2007-2013 г. ще намалят със 7,8 % спрямо 2006 г.

3.2 ЕИСК отбелязва, че по този начин делът на разходите за ОСП като част от общия бюджет на ЕС в размер на 43,6 % (проектбюджет на Комисията)⁽⁴⁾ за първи път няма вече да бъде най-голямото перо от бюджета. Следва също така да се припомни, че през 1997 г. разходите за мерките за поддържане на пазара все още бяха в размер на 35 милиарда EUR или 85 % от бюджета за селско стопанство. През 2007 г. за това са предвидени само 5,7 милиарда EUR (13 %). Средствата за експортни субсидии през 2007 г. са ограничени до 1 милиард EUR, докато през 1997 г. бяха отпуснати 6 милиарда EUR.

3.3 Намаляването на разходите за ОСП, съпроводено от увеличаването на броя на бенефициентите (главно като последствие от разширяването на ЕС) означава, че може да се стигне до съкращения при различни мерки.

3.4 Важно съображение за Комисията при реформата на ОСП представляваше засилването на позицията на ЕС в отстояването на европейския селскостопански модел при преговорите в рамките на СТО. С реформата на ОСП, ЕС направи огромна крачка напред. Комисията подчертава, че досега направените предложения за кръга Доха в рамките на СТО са в съответствие с реформата на ОСП през 2003 г. По този въпрос съществуват различни схващания.

⁽⁴⁾ Източник: Европейска комисия, планове за бюджета.

3.5 ЕИСК отбелязва със загриженост, че ОСП все повече се отклонява в различни посоки. В резултат на реформата от 2003 г. разликите в прилагането на ОСП на национално равнище значително се увеличиха. Това обаче се отразява също така и на конкуренцията на вътрешния пазар.

4. Европейското селско стопанство се приспособява към новите условия

4.1 Съгласно решенията за бюджета на ЕС, взети на Европейския съвет през 2003 г. и 2005 г., ОСП беше включена в общата финансова рамка на ЕС. Съществуват ясни политически цели, които са валидни до 2013 г. Земеделските стопани се нуждаят от време, необходимо им за да се приспособят към променените условия.

4.2 В резултат на понижаването на институционалните цени, на ограничаването на мерките за подпомагане на пазара и на по-нататъшното отваряне на пазарите за внос, нивото на производствените цени в ЕС-15 реално продължи да спада в периода 2000-2005 г. ⁽⁵⁾

4.3 Комисията свързва отделянето от производството с очакванията не само да се постигне стабилизиране на приходите ⁽⁶⁾, но също така и да се предостави възможност за подобряване положението с доходите в селското стопанство ⁽⁷⁾. Развитието на доходите през 2005 г. и 2006 г. не потвърждават тези очаквания. Въпреки това през 2007 г. може да се очаква нарастване на доходите, което се дължи не на последно място на настоящото повишаване на цените на земеделските суровини на световния пазар.

4.4 В становището си „Преглед на ОСП през 2003 г.“ ⁽⁸⁾ ЕИСК подчерта, че доказването на съответствие със стандартите за крътосано спазване ще доведе до рязко повишаване на документацията и разходите на земеделските производители. Често са необходими също така и скъпи инвестиции, например в животновъдството. Събраният вече опит показва, че земеделските стопани с по-малки и икономически по-слаби стопанства смятат че не са в състояние да посрещнат нужните разходи и поради това се отказват от дейността си.

4.5 Чрез отделянето на директните плащания земеделските стопани трябва оптимално да се възползват от възможностите на пазара. Често адаптирането към пазара изисква инвестиции, част от които са изключително капиталоемки, но пък в други случаи се изискват наистина съвсем малки финансови инвестиции, за които обаче е необходима значителна консултантска помощ. В рамките на втория стълб са предвидени субсидии за реструктуриране и инвестиции. Готовността в сферата на селското стопанство — и преди всичко на земеделските стопани — да се приспособяват към променените условия и да извършат необходимите инвестиции се определя в значителна степен и от благонадеждността на политиката.

⁽⁵⁾ Евростат, „Индекси на производствените цени“: растителни продукти — 9.3 %, животински продукти — 15.8 %.

⁽⁶⁾ DG Agri, Memo/03/10.

⁽⁷⁾ Междинна оценка на Общата селскостопанска политика, COM(2002) 394.

⁽⁸⁾ OB C 208 от 3.9.2003 г., стр. 64 — NAT/178.

5. Европейското селско стопанство трябва да се възползва от своя потенциал

5.1 През последните няколко месеца на световните пазари на селскостопански продукти протекоха значителни промени, в резултат на засиленото търсене в световен мащаб на хранителни продукти, както и на възобновяеми суровини (от селското и горското стопанство) и възобновяеми енергии. С това пред земеделските стопани принципно се разкриват повече възможности за отглеждане и реализиране на продукцията. Европейското селско стопанство, както и селското стопанство в развиващите се страни, могат да извлекат съществени ползи от това. ЕИСК обръща особено внимание върху това, засиленото възползване от производствения потенциал в селското и горското стопанство да протича в съответствие с принципа на устойчивост и спазване на екологичните норми. Едновременно с това ЕИСК подчертава, че очакваната изключително висока променливост на пазарите носи и съществени рискове.

5.2 Използването от наличния потенциал означава по-малка зависимост при основните стоки за ежедневно потребление. Освен това по този начин може значително да се допринесе за засилване на добавената стойност в селските райони, както и за заетостта във всички фази на производството, преработката и търговията.

5.3 От много години на наличието на евтини изкопаеми горива се гледаше като на предимство. Огромната зависимост и интензивното нарастване на цените доведоха междувременно до критичен анализ на възможните последици за основните продукти от ежедневна необходимост. Сигурността на снабдяването — с енергия, както и с храни — ще бъде високо оценена и ще придобие ново значение, тъй като става ясно, че тя не може да се гарантира единствено от внос.

5.4 Докладът на Обединените нации за световния климат потвърждава предупрежденията, които учените вече отправиха по отношение на последиците от глобалното затопляне. Дори ако глобалното затопляне може да бъде забавено до известна степен, трябва да се очакват сериозни последици: нарастване на проявленията на екстремни климатични условия, суши, недостиг на вода и т.н. Селското и горското стопанство в редица страни ще бъдат засегнати от това в значителна степен.

5.5 ЕИСК приветства засиленото осъзнаване на този проблем в ЕС, което намира отражение например в декларацията по повод на 50-годишнината от подписването на Римските договори (Берлинската декларация). Заявеното в декларацията намерение на държавните и правителствени ръководители да играят „водеща роля“ в борбата с бедността и глада и „да действат заедно при опазване на климата“, според ЕИСК, трябва да бъде подкрепено с всички средства. В периода 1990-2004 г. селското стопанство в ЕС-15 намали ⁽⁹⁾ дела на емисиите, оказващи вредно влияние върху климата, до 16 %, но от него се очаква да предприеме усилия за по-нататъшното им намаляване.

⁽⁹⁾ Доклад на ЕЕА (Европейската агенция за околна среда) № 9/2006 „Тенденциите при емисиите на парникови газове и проекциите им в Европа“.

5.6 Необходимостта от съществено намаляване на емисиите на CO₂ трябва също така да доведе до преосмисляне на снабдяването със стоки като например, селскостопанските продукти. Силното развитие на транспорта е една от основните причини за увеличаване на емисиите на CO₂. Превози, които са спорни от екологична гледна точка (напр. ябълки и аспержи, превозвани със самолет от Южна Америка), ще изпитват икономически натиск в ограничена степен дори и при силно нарастване на цените на енергията. Въпросът за засиленото снабдяване с хранителни продукти и енергия, които да не се доставят от отдалечени точки, ще трябва задължително да придобие нова стойност. Редица успешни примери доказват, че именно в селските райони това би било от полза, както за околната среда, така и за заетостта.

5.7 Решението, взето от държавните и правителствени ръководители в Брюксел през март 2007 г., до 2020 г. 20 % от потреблението на енергия в ЕС да се осигурява от възобновяеми енергийни източници, е важна крачка към намаляване на емисиите на CO₂. Тази цел може да бъде постигната, само ако се повиши използването на биомаса. ЕИСК многократно посочва, че земеделските и горските стопани имат желание и възможност да доставят биомаса като суровина в значително по-големи количества. Огромен потенциал се крие в увеличаване на производителността и използването на изоставени земи, както показват различни проучвания ⁽¹⁰⁾.

5.7.1. Временното неизползване на земята се наложи като инструмент за намаляване натиска на пазара на зърнени храни. Обстоятелствата обаче се промениха след реформата през 2003 г. и поради необходимостта от селскостопански суровини за производството на биогорива. ЕИСК подкрепя плановете за премахване на практиката за временното неизползване на земята. Въпреки това трябва да се гарантира, че няма да настъпят отрицателни екологични последици или че — ако настъпят — те ще бъдат компенсирани. Комисията би трябвало възможно най-скоро да представи съответни проучвания и предложения.

6. Проверка на здравословното състояние

6.1 Решенията за реформа на ОСП през 2003 г. и съгласуването на бюджета на ЕС за 2007-2013 г. (финансова рамка) също поставиха изисквания за преглед на политиката. Запланираният преглед на реформата на ОСП беше наречен *health check* „проверка на здравословното състояние“. Съобщението по този въпрос се очаква на 20 ноември 2007 г., а съответните законодателни предложения — през пролетта на 2008 г. На ЕИСК ще бъде възложено да изготви становище по тях.

6.2 ЕИСК изтъква, че Европейският съвет, както през декември 2002 г., така и в решенията относно финансовата рамка за 2005 г., направи заключения, според които бюджетът за селското стопанство на ЕС ще бъде валиден до 2013 г., а и мерките, предвидени в областта на селскостопанската политика,

също ще са валидни до 2013 г. Това със сигурност е също така реакция, продиктувана от факта, че предприетите действия при предходния средносрочен преглед многократно бяха разглеждани като злоупотреба с доверието, тъй като беше обявен като проверка, но в действителност доведе до решението за извършване на най-сериозната реформа, откакто съществува ОСП.

6.3 „Проверката на здравословното състояние“ представлява оценка за това до каква степен са постигнати целите на ОСП. Преди всичко трябва да се направи проверка, къде е необходимо да се извърши адаптиране на съществуващите разпоредби с цел:

- постигане на опростяване и улесняване на прилагането на мерките,
- премахване на пречките през целенасоченото прилагане на договорените мерки за реформа.

Според ЕИСК трябва да се вземе предвид цялата верига за създаване на стойност, а именно производството, преработването и търговията.

6.4 Според ЕИСК приоритет на „проверката на здравословното състояние“ би трябвало да представлява подробният преглед на административните разпоредби относно схемата на единно плащане, както и провеждането на кръстосаното спазване. Дадените досега от Комисията сигнали загатват за подобни конкретни мерки за опростяване. Според ЕИСК обаче също така е важно самите земеделски стопани да отстояват принципа на кръстосано спазване, за да не бъде той постоянен източник на вълнения.

6.5 В селското стопанство се изразяват съмнения относно това дали „проверката на здравословното състояние“ не цели единствено провеждането на съществени реформи, като например в системата на отделените плащания или във вече реформираните общи организации на пазара. ЕИСК може единствено да препоръча такива съмнения да бъдат премахнати чрез ясно заявени намерения на Комисията.

6.6 С реформата на ОПС през 2003 г. на земеделските стопани беше дадено уверение, че до 2013 г. може да се разчита на рамковите условия, изменени в резултат на реформата. Това трябва по принцип да важи за всички мерки за реформа.

6.7 ЕИСК подкрепя намерението на Комисията, своевременно да определи обща позиция относно необходимите мерки във връзка с „Бъдещето на ОСП след 2013 г.“. Това се отнася, например, за изтичането на срока на действие на квотната система за млякото на 31 март 2015 г. или също така за неизбежните последици в резултат на премахването на експортните субсидии. Също така е необходимо още преди началото на дискусиите относно следващата финансова рамка убедително да бъде изложено, защо и след 2013 г. е нужно провеждането на успешна ОСП със съответното ѝ финансово обезпечаване в общ интерес на ЕС.

⁽¹⁰⁾ Съобщение на Комисията „Стратегия на ЕС за биогоривата“, SEC(2006) 142.

„Стратегии за устойчиво използване на биомасата в европейски контекст“ (Institut für Energetik und Umwelt, Leipzig).

„Колко биоенергия може да произвежда Европа без да вреди на околната среда?“ (Европейска агенция по околна среда, Доклад на Агенцията № 7/2006 г.).

6.8 Освен това ЕИСК отбелязва очакванията в новите държави-членки, че след 2013 г. инструментите на ОСП ще бъдат изцяло прилагани и в тях. „Проверката на здравословното състояние“ предоставя възможност да се прецени дали в тази насока все още съществува необходимост от допълнителни действия.

7. Коментари върху бъдещето на ОСП

7.1 ОСП се основава на целите, предвидени в чл. 33 от Договора за създаване на Европейската общност: да се гарантира справедлив жизнен стандарт на населението в селските райони, да се стабилизират пазарите, да се гарантира редовно снабдяване, да се осигури доставката на продукти на потребителите на разумни цени и да се увеличи производителността в селското стопанство.

7.1.1 Важни за насочването на ОСП са освен това допълнително приетите разпоредби от Договора относно опазване на околната среда, защитата на потребителите и сближаването.

7.1.2 ЕИСК подкрепя адаптирането на посочените в Договора за създаване на Европейската общност цели на ОСП спрямо съвременната ситуация. От съществено значение е целите на ОСП да са съгласувани с мултифункционалните задачи на европейското земеделие и да са съобразени с новите предизвикателства.

7.1.3 ОСП изигра досега съществена и решаваща роля за успеха на интеграционния процес в Европа. Идеите за ренационализиране на важни елементи от ОСП не са полезен подход за преодоляване на новите предизвикателства, пред които се изправя селското стопанство в Европа. Нарастващата глобализация и вероятните последици от изменението на климата изискват в още по-голяма степен предприемането на съвместни действия.

7.1.4 Продължаващата ситуация на конфликт на цели, в която се намира европейското селско стопанство (вж. становището на ЕИСК „Бъдещето на ОСП“) ⁽¹⁾, ще се задълбочи: от една страна високите изисквания към продукцията, от друга — очакванията, че земеделските стопанства ще бъдат конкурентоспособни в световен мащаб.

7.1.5 По-нататъшното либерализиране на селскостопанските пазари (СТО, двустранни споразумения) водят до още по-голямо засилване на конкуренцията. Все по-честите проявления на екстремни климатични условия водят до по-голяма несигурност за селскостопанското производство. Обществото обаче очаква и занапред сигурност на доставките на висококачествени и сигурни хранителни продукти, грижливо използване на природните ресурси, внимателен подход към животните и опазването на красиви ландшафти. Гарантирането на всички тези аспекти е постоянно предизвикателство за ОСП, тъй като пазарът се съобразява само частично с тях, ако изобщо ги взема предвид.

7.2 Европейският селскостопански модел — поети ангажменти и действителност

7.2.1 Европейският селскостопански модел е част от самостоятелния подход на Европа към социалната и икономическата политика. Земеделските стопани трябва да са в състояние при променящите се икономически условия устойчиво да изпълняват мултифункционалните задачи, които обществото очаква от тях.

7.2.2 ЕИСК подчерта в становището си „Политика за консолидиране на европейския селскостопански модел“ ⁽¹²⁾, че не съществува противоречие между запазването на европейския селскостопански модел и необходимостта европейското селско стопанство да се адаптира към изменящите се икономически условия. Освен това подчерта, че дори и след търговските преговори в рамките на СТО трябва да се запази необходимото поле за действие на ЕС в селскостопанската политика.

7.2.3 Ангажиментът спрямо европейския селскостопански модел се запазва. От изключително значение е единодушно приетата от министрите на земеделието декларация за намерения през 1997 г. в Люксембург за това, че европейското селско стопанство:

— трябва да бъде устойчиво и конкурентоспособно,

— трябва да може да поддържа ландшафта и да опазва природната среда,

— трябва да допринася в значителна степен за жизнеността на селските райони,

— трябва да отговаря на опасенията и изискванията на потребителите по отношение качеството и безопасността на храните, опазването на околната среда и хуманното отношение към животните.

Също така важно е да се спомене Европейският съвет в Люксембург през същата година, на който беше заявено, че „европейското селско стопанство трябва да бъде мултифункционален, устойчив и конкурентоспособен сектор на икономиката, който да се разпростира върху цялата територия на Съюза, включително и в регионите със специфични проблеми“.

7.2.4 ЕИСК обаче отправя критики за това, че несъответствието между ангажиментите към европейския селскостопански модел, или съответно към мултифункционалността на европейското селско стопанство, и ежедневната действителност в земеделските стопанства се задълбочава все повече.

7.2.5 След разширяването през 2004 г. и през 2007 г. различията в структурите на стопанствата и условията за производство се задълбочиха още повече. Съществува дори още по-голямо разнообразие и все по-малко **еднородност** в селското стопанство. Според ЕИСК това не застрашава европейския селскостопански модел, който предоставя базата, необходима за гарантиране на мултифункционалността на европейското селско стопанство.

7.2.6 Според ЕИСК европейският селскостопански модел ще има бъдеще единствено ако се постигне равновесие между икономическите, социалните и екологичните интереси. Както вече беше отбелязано в становището на ЕИСК „Бъдещето на ОСП“, не е реалистично да се очаква от селското стопанство:

— да може (ако е възможно без финансова подкрепа) да произвежда при условията на световния пазар (често изкривявани);

⁽¹⁾ ОВ С 125 от 27.5.2002 г., стр. 87-99 — NAT/122.

⁽¹²⁾ ОВ С 368 от 20.12.1999 г., стр. 76-86 — NAT/028.

- да задоволява същевременно всички очаквания във връзка с продукцията (качество, безопасност, опазване на природните ресурси, хуманно отношение към животните и т.н.), като в същото време се справя с европейските разходи;
- и освен това да осигурява наличието на модерен пазар на труда с привлекателни възнаграждения, които да се отличават с високо ниво на работните места и на безопасността, както и на високо равнище на обучението и допълнителната квалификация.

7.2.7 За ЕИСК е ясно, че широкообхватните мерки за либерализиране на СТО и двустранните търговски споразумения засилват конкурентния натиск. Строгите правила и стандарти на ЕС за селскостопанското производство, както и за преработването, обикновено водят до разходи, които не се поемат от конкурентите в трети страни, а освен това те разполагат и с допълнителни преимущества по отношение на разходите. Тези обстоятелства са в явно противоречие с многофункционалната роля на европейското селско стопанство и са въпроси от ключово значение за насоката и съответно инструментариума и на една бъдеща ОСП.

7.3 Основните инструменти на ОСП ще бъдат необходими и в бъдеще

7.3.1 Целите, предвидени в чл. 33 от Договора за създаване на Европейската общност, налагат задължението да се действа. Както показаха последните няколко години, се предвижда нарастване на проявленията на екстремни климатични условия в целия свят. Това оказва голямо влияние върху селскостопанското производство, което вероятно ще доведе до засилена нестабилност на пазарите. При тези обстоятелства е от още по-голямо значение внимателно да се разгледа въпроса за това кои инструменти трябва да бъдат запазени или съответно доразработени.

7.3.2 ЕИСК изтъква, че реформата на ОСП през 2003 г. в никакъв случай не целеше след няколко години изцяло да се премахнат важни компоненти на ОСП. Малко вероятно е конкуренцията в селскостопанския сектор в Европа или изискванията на обществото спрямо селското стопанство да се променят през следващите пет години до такава степен, че основанията за ОСП или съответно за инструментите ѝ да загубят значението си. Напротив, към ОСП ще бъдат отправени нови изисквания.

7.3.3 Това се отнася особено до политиката за развитие на селските райони (втория стълб). ЕИСК многократно настоява за осигуряване на достатъчно финансови средства. Мерките от втория стълб няма да могат да заменят мерките от първи стълб за стабилизиране на пазара и за директните плащания. Директните плащания ще изпълняват важна роля за ОСП и след 2013 г. В съответствие с това ЕИСК се противопоставя също така и на използването на средства от фондовете за развитие на селските райони (втори стълб) за мерки, свързани с управлението на рискови и кризисни ситуации (вж. COM (2005) 74 окончателен).

7.3.4 ЕИСК поддържа позицията си, че за постигане на целите на Общността трябва да се предоставят на разположение необходимите финансови средства. Освен това от още по-голямо значение е в подготовката на обсъждането на бъдещия бюджет на ЕС, което ще се проведе през 2009 г., на обществеността да бъдат разяснени бъдещите изисквания за една ефективна ОСП.

7.3.5 ЕИСК често настойчиво се обявява за една действаща ОСП. Исканията за отмяна на ОСП ще продължат да бъдат мнения на външни лица. Въпреки това е необходимо да се противопоставяме и на тенденции, целящи ренационализиране на важни части от ОСП, които обаче с основание се възприемат като изключителна задача на Общността.

7.4 Обща организация на пазарите

7.4.1 Опитът показва, че селскостопанските пазари са особено чувствителни към колебанията на цените. Значителните колебания в цените често изпращат погрешни сигнали, водещи до големи загуби, които в дългосрочен план не са в интерес и на потребителите.

7.4.2 Според ЕИСК в бъдеще все по-често ще се потвърждават твърденията на известни специалисти в областта на аграрната икономика, направени в проучването „Към обща селскостопанска политика и политика за селските райони в Европа“⁽¹³⁾, проведено по поръчка на Европейската комисия през 1997 г. в подкрепа на стабилизирането на пазара в областта на селското стопанство:

- голяма степен на риск, предвид зависимостта от климатичните условия;
- значителното разпръсната пространствена структура от многобройни малки предприятия, които са обременени от значително недвижимо имущество и земи, обуславящи ограничаване на свободата им на действие;
- значително висока обусловеност от сезонно и биологично обусловени процеси на развитие и растеж;
- задължението за редовно предлагане на продукти за ежедневна консумация.

7.4.3 Тези основания за предприемането на мерки за стабилизиране на пазара не са остарели в резултат на развитието на международните пазари на селскостопански продукти. По-скоро можем да очакваме нови предизвикателства. Затова ЕИСК препоръчва в бъдеще всички стъпки към либерализиране или премахване на съществуващите инструменти за стабилизиране на пазара да бъдат внимателно обмисляни и възможните последици да бъдат достатъчно задълбочено анализирани.

7.4.4 С аграрните реформи през 1999 г. и 2003 г. се направиха важни стъпки в посока либерализиране на общата организация на пазарите: намаляването на институционалните цени (напр. интервенционни и целеви цени), премахване на разпоредбите за интервенция, намаляване на възстановяването на разходите при съхранение на склад и отделяне на директните плащания от производството. Този процес на реформи продължи през 2004 г. за тютюна, маслините, памука, хмела, през 2005 г. за захарта и през 2007 г. за плодовете и зеленчуците. Общата организация на пазарите на вино все още е предмет на обсъждане.

⁽¹³⁾ European Economy № 5/97.

7.4.5 След приключване на преговорите на СТО от кръга Доха за селскостопанските пазари в ЕС ще възникне нова ситуация. Такъв ще бъде и случаят и ако те приключат в ситуация на вече направените отстъпки: напр. премахването на експортните субсидии до 2013 г., намаляване на размера на все още съществуващите мита между 35 % и 60 %. Според изчисленията на Комисията, тези отстъпки ще струват на европейското селско стопанство около 20 милиарда EUR.

7.4.6 Ангажиментът за мултифункционалност и задълженията, произтичащи от чл. 33 от Договора за създаване на Европейската общност, по мнение на ЕИСК и в бъдеще ще изискват прилагането на мерки:

- с които може да се отговори на рисковете от нарастващата нестабилност на пазарите;
- които могат да гарантират, че продукцията, която отговаря на високи стандарти, не губи от стойността си в резултат на внос на продукти, които не отговарят на изискванията на ЕС;
- и които да допринесат за това и в бъдеще да са гарантира разнообразно предлагане на хранителни стоки.

7.4.7 ЕИСК изтъква, че от редица години насам пазарите на ЕС спадат към най-отворените в света. ЕС също така е определено най-отвореният пазар за внос от развиващите се страни и от нововъзникващите икономики. Тези страни изнасят при нулеви или ниски ставки на митата повече селскостопански продукти за ЕС, отколкото за САЩ, Канада, Япония, Австралия и Нова Зеландия взети заедно. Необходимо е да се проведе дискусия относно вноса на селскостопански продукти и съответно хранителни продукти, които се произвеждат и преработват при условия, които обществото в ЕС не би одобрило.

7.4.8 Според ЕИСК общностните преференции и ефективните инструменти за подпомагане на пазара, например под формата на съхраняване на склад, следва да бъдат на разположение и в бъдеще, ако развитието на пазара изисква това. Съхраняването на склад представлява и предпазна мярка срещу кризи. Досега не са предоставени подходящи алтернативни решения, чрез които земеделските стопани могат да се предпазят от нестабилността на селскостопанските пазари. ЕИСК смята за необходимо да се обсъдят възможни модели, въз основа на натрупания в някои страни като САЩ и Канада опит, и да се създаде един пригоден към европейските условия модел. Трябва да се гарантира, че в ЕС ще продължат да се произвеждат висококачествени безопасни храни, а това ще бъде възможно, само ако земеделските стопани получават доходи, които да им позволят и да ги стимулират да продължат да се занимават със селско стопанство.

7.4.9 ЕС все още не е успял да договори „нетърговските въпроси“ (екологичните и социални стандарти, хуманното отношение към животните) в кръга от преговори Доха в рамките на СТО. ЕИСК очаква Комисията да изисква това с още повече настойчивост при провежданите понастоящем преговори на СТО. Само директните плащания няма да бъдат достатъчни за гарантиране в дългосрочен план на продукцията, отговаряща на високи стандарти. Докато в условията на производство и при нормите съществуват съществени различия между конкурентите в световен мащаб, подходяща външна протекция ще бъде абсолютно необходима. Тази протекция не трябва да бъде нарушавана от

краткосрочни политики, например, при съществуващата опасност това да се случи с последното предложение на ЕС към държавите от АКТЕ (внос при нулеви ставки на митата). В бъдеще ЕС би трябвало да обвърже по-нататъшното предоставяне на търговски облекчения, особено в рамките на двустранни споразумения за селскостопански продукти, със спазването на минимални стандарти за тези продукти.

7.4.10 Ограничената напоследък употреба на пазарния инструмент „експортна субсидия“ показва ясно до какво може да доведе предложеното премахване на тези субсидии в бъдеще при критични ситуации на пазара. ЕИСК очаква Комисията най-сетне да проведе цялостен анализ за това, до какви последици за селскостопанската система на ЕС може да доведе прекратяването на експортните субсидии.

7.4.11 По-добро познаване на строгите стандарти при производството на хранителни стоки във всичките му етапи може да допринесе за подобряване на пазарните печалби. Това в бъдеще ще придобие още по-голямо значение за европейското селско стопанство. ЕИСК настоява информационните и рекламните кампании да бъдат ефективно подпомагани със средства на ЕС. Също така е необходимо Комисията да настоява по време на преговорите на СТО за подходяща защита на географските означения.

7.4.12 ЕИСК разгледа подробно въпроса за „управление на предлагането“ в становището си „Бъдещето на ОСП“. Той отбелязва, че мерките за регулиране на количествата могат да играят важна роля. Няма съмнение обаче, че през последните години квотната система за млякото беше постепенно подкопавана.

7.4.13 Комисията констатира в едно проучване от 2002 г. ⁽¹⁴⁾, че премахването на квотната система за млякото вероятно ще доведе до намаляване на доходите на земеделските производители в ЕС-15 с повече от 7 милиарда EUR. Количеството на млякото вероятно ще се увеличи с 12 %, а цените ще спаднат с над 35 %. По всяка вероятност ще се стигне до производствени и регионални размествания в млечния сектор. Преди да има яснота как могат да бъдат компенсирани тези процеси, не би трябвало да се приемат окончателни решения относно инструментите за управление на количествата в млечния сектор.

7.4.14 Съгласно решенията на Европейския съвет за селско стопанство относно реформата на ОСП през 2003 г. квотната система за млякото ще изтече през 2015 г. Според Комисията това решение не може да бъде променено по никакъв начин. В европейския съвет по селско стопанство в действителност не се очаква постигане на квалифицирано мнозинство за продължаването на квотната система за млякото. Поради голямото значение на производството на мляко, особено за поддържане на стопанската дейност в редица региони с неблагоприятни природни условия, е необходимо да съществува яснота относно въздействията и неизбежните последици от прекратяване на системата на квотите. Затова ЕИСК счита, че е изключително наложително да се състави бъдеща програма за регионите, които ще бъдат засегнати от премахването на квотната система за млякото, за да може в тях да се осигури по-нататъшното производство.

⁽¹⁴⁾ SEK(2002) 789, работен документ на Комисията „Доклад за квотната система за млякото“.

7.4.15 В общ план без селскостопанската и животновъдната промишленост за много региони с неблагоприятни природни условия съществува опасност да се окажат лишени от икономическата си жизнеспособност. Затова ЕИСК смята, че трябва да се направи задълбочен анализ по региони и сектори на бъдещето на селскостопанския сектор след 2013 г. с цел да се посрещнат с гаранции предизвикателствата и промените, на които ще бъде подложен секторът.

7.5 Директни плащания на земеделските стопанства

7.5.1 След реформата на ОСП през 1992 г. директните плащания се превърнаха в неин централен и необходим инструмент, особено след като само пазарните приходи не са достатъчни за осигуряването на приемлив жизнен стандарт и подходящо земеделско производство. По този начин се отчете, че земеделските стопанства:

- в резултат на понижаване на цените при голяма част от продуктите не могат да постигнат необходимото покриване на разходите от евентуалните пазарни печалби;
- чрез обработването на земята при спазването на строги производствени изисквания често имат по-високи разходи от тези при съответното производство извън ЕС, и извършват дейности от обществен интерес, които обществото изисква;
- региони с неблагоприятни природни условия получават компенсация за това си неблагоприятно положение.

7.5.2 ЕИСК счита за безусловно необходимо в бъдеще да се прилага принципът на функционално-ориентирания подход за директните плащания, както и дългосрочно да се гарантират тези инструменти на ОСП. В интерес на всеобщото им одобрение всеки вид директно плащане трябва да разполага с достатъчна обосновка.

7.5.3 Затова ЕИСК би искал между отделните видове директни плащания да се прави ясно разграничение. Директните плащания, които бяха въведени през 1992 г. като следствие от понижаването на цените, в бъдеще ще изпълняват ролята на плащане за услуга, която не се покрива от пазарните цени. Те имат функция, различна от тази на плащанията в рамките на специфични програми за опазване на околната среда, с които и в бъдеще ще бъдат заплащани специални услуги по опазване на околната среда чрез мерки по втория стълб, или онези, които трябва да компенсират неблагоприятни природни условия (компенсаторно плащане).

7.5.4 Продължаващото и след реформата на ОСП през 2003 г. отделяне на директните плащания играе понастоящем, а според ЕИСК — особено и за в бъдеще, ключова роля при гарантирането на мултифункционалния характер на европейското селско стопанство. Спазването на строги изисквания за обем на производството, главно поради съображения, свързани с опазване на околната среда и хуманното отношение към животните и съответно сигурност на хранителните продукти, води до разходи, от които редица конкуренти от трети страни са освободени. Обществото очаква спазването на тези стандарти, които обаче, при дадените условия на конкуренция, се зачитат в недостатъчна степен от пазара. Компенсирането чрез целеви директни плащания под формата на „схема за единно плащане“, според ЕИСК, трябва да остане неоспорима задача на първия стълб.

7.5.5 Осемдесет и пет процента от премиите, свързани преди с производството, вече са отделени под формата на „схема за единно плащане“. Изплащането е обвързано със спазването на изисквания в рамките на кръстосаното спазване. ЕИСК приветства факта, че Комисията направи предложения за преодоляване на възникналите в практиката трудности.

7.5.6 Решаващо за бъдещето е, тези плащания да не бъдат поставяни под въпрос нито като концепция, нито по отношение на техния обем, и да продължи да се осигурява подходяща финансова база. От съществено значение е тези плащания да могат да бъдат добре и убедително обосновани пред обществото. Само по този начин те ще могат въобще да бъдат запазени в сегашния си размер и след 2013 г.

7.6 Политиката за развитие на селските райони

7.6.1 Деведесет процента от територията на ЕС са селски райони. Най-голям дял от използваната земя имат селското и горското стопанство. Веригата за производство на хранителни стоки, с дял около 15 % от добавената стойност на ЕС, по данни на Евростат е третият по големина сектор по отношение на заетостта.

7.6.2 В информационния бюлетин на Комисията „Заетост и растеж чрез развитие на селските райони“ (март 2006 г.) се отбелязва, че без ОСП много селски райони в ЕС биха били изправени пред големи икономически, социални и екологични проблеми. Подчертава се, че особено мерките за развитие на селските райони могат да играят важна роля при стимулирането и развитието на просперитета в селските райони. ЕИСК припомня становището си „Развитие на селските райони — ЕЗФРСР (Европейски фонд за развитие на селските райони)“⁽¹⁵⁾, в което между другото се констатира следното: „За да се осигури икономическата и социалната устойчивост на тези райони трябва да се обърне внимание на приноса на общата селскостопанска политика и нейните два стълба за запазването и създаването на работни места в цяла Европа, особено чрез развитието на иновативни, конкурентоспособни дейности в областта на селското стопанство и извън него.“

7.6.3 ЕИСК счита, че резултатите от проучването „Изследване на заетостта в селските райони“ (май 2006 г.), проведено по поръчка на Комисията, са тревожни. В него се приема, че в периода 2000-2014 г. броят на заетите в селското стопанство в ЕС-15 ще намалее с 4-5 милиона, а в новите държави-членки (включително Румъния и България) с още 3 до 6 милиона.

7.6.4. ЕИСК подчертава, че една всеобхватна политика за селските райони изисква подход, който обхваща различни сектори. Предвиденото като втори стълб на ОСП насърчаване на развитието на селските райони трябва въз основа на своята тематична програма да изпълнява самостоятелна роля и следователно не може да замени други инструменти за развитието и укрепването на селските райони. Европейската стратегия за заетост е неделима и трябва да включва запазването и увеличаването на работните места в селското и горското стопанство.

⁽¹⁵⁾ ОВ С 234 от 22.9.2005 г., стр. 32-40 — NAT/256.

7.6.5 ЕИСК посочва едно ново изследване на фондацията за опазване на околната среда „Евронатур“ — „Работа и доходи в и чрез земеделието“. Чрез примера на региона Hohenlohe беше доказано, че въпреки интернационализацията на селскостопанските пазари, засилената конкуренция и концентрираното преработване, не само се запазват работни места в селското стопанство, а чрез диверсификация в производството и продажбите могат да бъдат създадени и нови. С целевото прилагане на субсидии може да се постигне голямо икономическо и структурно въздействие по отношение на заетостта в селските райони.

7.6.6 Политиката за развитие на селските райони на ЕС има пряка връзка с ОСП и се възприема като инструмент за подкрепа на селското и горското стопанство. За ЕИСК устойчивостта на тази концепция и съгласуването прилагане на двата стълба на ОСП е важна цел. Засилването на конкурентоспособността, оценяването на приноса на селското и горското стопанство за околната среда и ролята им на мост в подобряването на структурите на селските райони са стратегическите елементи, които изпълняват съществена допълваща роля към инструментите на първия стълб на ОСП.

7.6.7 Финансирането при насърчаване на развитието на селските райони се различава формално от първия стълб на ОСП чрез собствен фонд, което трябва да подчертае значението на формулираната чрез реформата нова политика. Резултатите от преговорите по съгласуването на финансовата рамка 2007 — 2013 г. доведоха до незадоволителна финансова обезпеченост на втория стълб, към което ЕИСК отправи критики в редица становища. Според ЕИСК следва да бъдат запазени различните функции на ОСП. По-нататъшните стъпки за модулацията на директните плащания по първия стълб трябва да съответстват на това изискване. В случай, че впоследствие на това финансови средства по първия стълб биват прехвърлени към втория стълб, това трябва да става само при условие, че с тези финансови средства се подкрепят мерки за гарантиране на мултифункциона-

лността на селското стопанство. По този начин се допринася значително за заетостта в селските райони.

7.6.8 ЕИСК пледира за значително увеличаване след 2013 г. на финансовите средства за мерките по втория стълб. Той се обявява също така за това, онези средства, които ЕС в момента спестява в резултат на пазарната ситуация при експортните субсидии и на останалите мерки, облекчаващи пазара, да се предоставят целенасочено за проекти за развитие на селските райони.

7.6.9. ЕИСК призовава Комисията да внесе повече яснота относно това в какво се състои конкретното разграничение между Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР). ЕИСК отбелязва със загриженост, че вторият стълб все по-често се разглежда като източник на финансиране на всякакви възможни инвестиции.

7.6.10 ЕИСК приветства изцяло факта, че по ос 3 от регламента за ЕЗФРСР могат да се финансират също и мерки, които са извън сектора на селското и горското стопанство, но смята, че те би трябвало да имат очевидна и не само хипотетична връзка с първичното производство. ЕИСК отхвърля предложението да се финансират, например, изграждането на широколен-това мрежа или проектът GALILEO, за които биха могли да се използват класическите фондове за регионално развитие.

7.6.11 При прилагането на мерките за развитие на селските райони трябва според ЕИСК да се вземе под внимание следното: поради различните изисквания в държавите-членки трябва да съществува възможност за гъвкавост в контекста на принципа на субсидиарност. Свързаното с това национално съфинансиране на програмите е важен елемент от споделянето на отговорността за правилното прилагане на отделните мерки.

Брюксел, 25 октомври 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Изменението на климата и Лисабонската стратегия“

(2008/С 44/18)

На 25 и 26 април 2007 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, да изготви становище относно „Изменението на климата и Лисабонската стратегия“.

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони и околна среда“ (Обсерватория по устойчиво развитие), на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 1 октомври 2007 г. (докладчик: г-н Ehnmark).

На 439-ата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 октомври 2007 г. (заседание от 24 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие с единодушие настоящото становище.

1. Заключение

1.1 Изменението на климата ни сблъсква със съдбата ни. Изменението на климата е не само заплаха за благополучието, но и за нашето оцеляване. То представлява заплаха от световен мащаб и се ускорява с нарастващото количество емисии.

1.2 Според учените разполагаме със срок от 10-15 години, през който да спрем нарастването на емисиите. Заключение е очевидно: няма време за губене.

1.3 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) настоятелно приканва Европейската комисия да стартира програми и мерки в изпълнение на поставените от Европейския съвет през м. март т.г. амбициозни цели. Гражданите чакат ясни сигнали за приоритети и мерки. Европа трябва да поеме водеща роля в изпълнението, а не само в планирането.

1.4 Сметчането на последствията от изменението на климата изисква непрекъснати усилия с изключително широк спектър на действие. Тъй като изменението на климата ще окаже въздействие върху практически всички части на обществото, както публичният, така и частният сектор ще трябва да поемат отговорност.

1.5 ЕИСК подчертава необходимостта от прозрачни мерки, които гражданите да могат да изпълняват с вдъхновение. Мерките трябва да бъдат планирани и изпълнявани отдолу-нагоре.

1.6 ЕИСК подчертава необходимостта от непрекъснати усилия за комуникация и консултация с гражданите и местните общности.

1.7 ЕИСК настоятелно препоръчва Лисабонската стратегия за конкурентоспособност и работни места да включва още усилия за противодействие на изменението на климата. В Лисабонската стратегия вече се съдържа ангажимент за устойчиво развитие. Сега е моментът да се включи и борбата срещу изменението на климата.

1.8 С помощта на Лисабонската стратегия — и като се наблегне върху „зелените“ аспекти в нея — ЕС може да използва наличната структура с установена методология и добре работеща система за координация. ЕС трябва да постигне максимална ефективност и да използва съществуващото полезно взаимодействие при всяка възможност.

1.9 ЕИСК представя карта за интегриране на въпросите за изменението на климата в Лисабонската стратегия. Особено важна е способността на Лисабонската стратегия за постигане на широк консенсус по общи цели и мерки.

1.10 ЕИСК подчертава необходимостта от разработване на редица интегрирани насоки за борба с изменението на климата, които да бъдат включени в Лисабонската стратегия. Подобно на други насоки в стратегията, те ще бъдат обект на същите процедури за оценка и сравнение, включително открития метод за координация.

1.11 Изменението на климата може да изостри някои актуални социални проблеми и различия, както в ЕС, така и в други части на света. Изменението на климата е важна проверка на способността ни да бъдем солидарни. Целта трябва да бъде да се управлява адаптирането и да се смекчат последствията, без да се стигне до безработица и социални проблеми. Борбата не бива да води до повишаване на броя на хората, живеещи в бедност. ЕИСК подчертава колко е важно да бъде продължена Лисабонската стратегия, съчетаваща конкурентоспособността, социалното сближаване и действията срещу изменението на климата.

1.12 Финансирането на борбата срещу изменението на климата трябва да се опира на съчетание от частни и обществени ресурси. В това отношение Европейската инвестиционна банка играе важна роля. Бюджетът на ЕС трябва да изтъква къде са насочени ресурсите за мерки срещу изменението на климата. ЕИСК настоятелно препоръчва Комисията да разработи инструменти за постигане на „зелен“ БВП.

1.13 Борбата с изменението на климата може да предизвика положителни последици за конкурентоспособността. Световните пазари търсят нови енергоспестяващи решения, например в сферата на транспорта. Инвестициите в научноизследователска и развойна дейност трябва да бъдат изведени на нов етап. Ученето през целия живот е по-важно от всякога.

1.14 Предстоящата работа може да бъде определена като изпитание за нашата демокрация на участието. Гражданите очакват да се търси мнението им. Социалните партньори играят изключително важна роля в този процес като мост между гражданите и управлението. Социалният диалог на всички нива е ключов инструмент. Организираното гражданско общество ще играе жизненоважна роля, не на последно място в сферата на социалната икономика.

1.15 ЕИСК ще продължи да бъде силно ангажиран с борбата срещу изменението на климата. ЕИСК изразява готовност да допринася с конкретни предложения, както вече прави по отношение на Лисабонската стратегия. ЕИСК ще работи в дух на солидарност между народите и поколенията, както в рамките на ЕС, така и извън него.

1.16 Предстоящата борба ще изисква ангажирано и отзивчиво политическо ръководство.

2. Активна програма на ЕС във връзка с изменението на климата

2.1 Европейският съвет през м. март тази година прие активна и амбициозна програма за борба с изменението на климата. Планът за действие включва целта за дял на възобновяемите източници на енергия в енергийния микс на ЕС в размер на 20 %, намаляване на емисиите на парниковите газове с 20 % до 2020 г. (и до 30 % при определени обстоятелства) и дългосрочната цел за намаляване на тези газове в ЕС с 60-80 % до 2050 г. Освен това ЕС реши да повиши енергийната ефективност в рамките на ЕС с 20 % до 2020 г. С този план за действие ЕС поема ръководна роля в световен мащаб в усилията за борба с изменението на климата.

2.2 Европейският съвет не даде пълна яснота относно инструментите за прилагането на тези цели. Към Европейската комисия беше отправено искане да предостави предложения за бъдещи действия. В допълнение, Комисията предприе публично обсъждане върху това как да се осъществи адаптирането към измененията на климата.

2.3 Неотложният характер на въпроса беше изтъкнат в редица изказвания. Например, председателят на Комисията г-н José Manuel Barroso заяви по-рано тази година, че ЕС трябва да продължи да изпълнява водеща роля в борбата с изменението на климата и да насърчава останалите да го последват: „Ръководната роля се изразява с ангажимента на ЕС да намали емисиите с поне 20 % до 2020 г. Стимулът се изразява в ясното подчертаване на това, че ние ще продължим в тази насока, ако останалите ни

последват. Става въпрос все пак за глобално затопляне, а не за европейско затопляне.“

2.4 „Предложенията на Комисията относно енергията и изменението на климата заемат централно място в Лисабонския дневен ред за растеж и работни места“, заяви г-н Barroso. Лисабонската стратегия, приета през 2000 г., определя целта ЕС да се превърне в „най-конкурентната и динамична световна икономика, основана на знанието, която да има устойчиво икономическо развитие и да предлага повече и по-добри работни места и по-голямо социално единство“. Енергийната политика беше дефинирана през 2006 г. от Европейския съвет като една от четирите приоритетни области на Лисабонската стратегия. Под точка № 11 от интегрираните насоки за растеж и заетост за настоящия тригодишен период се отправя препоръка към държавите-членки да се възползват от потенциала на възобновяемите източници на енергия и енергийната ефективност за постигане на растеж, работни места и конкурентоспособност.

2.5 ЕС трябва да постигне равновесие между конкурентоспособността, кохезията и бързо нарастващата заплаха на изменението на климата. Целта на настоящото становище е да открие къде съществуват или биха могли да възникнат възможности за полезно взаимодействие и за конфликти в борбата с изменението на климата.

2.6 Наскоро беше изчислено, че за да се върнат емисиите на парникови газове на настоящите нива, разходите през 2030 г. ще възлизат на над 200 милиарда USD ⁽¹⁾. В актуален доклад на Рамковата конвенция на Организацията на обединените нации за изменението на климата разпределението на разходите е, както следва:

- промишленост: 38 милиарда USD
- сграден фонд, предимно изолация: 50 милиарда USD
- транспорт: 90 милиарда USD
- отпадъци: 1 милиард USD
- селско стопанство: 30 милиарда USD
- горско стопанство: 20 милиарда USD
- научни изследвания в областта на технологиите: 35-45 милиарда USD.

Тези цифри доказват необходимостта от ефективно управление и координация. Към това (както бе посочено в Доклада на Стърн от миналата година) трябва да се добави високата цена на бездействието. Всъщност колкото повече изчакаме, толкова по-високи ще са разходите.

2.7 Финансирането на предстоящите дейности е голямо предизвикателство. ЕИСК отправя искане към Европейската комисия да започне консултации с обществеността и частния сектор за установяване на приоритетите. Европейската инвестиционна банка и структурните фондове играят важна роля за финансовите решения.

⁽¹⁾ Рамкова конвенция на Организацията на обединените нации (UNFCCC): Анализ на настоящите и планираните инвестиции и финансовите потоци, отнасящи се до разработването на ефективен и подходящ международен отклик на изменението на климата.

2.8 Предстои на Европейския съвет през м. март 2008 г. Лисабонската стратегия да бъде преразгледана във връзка с новия период на планиране до 2011 г. Прегледът е възможност да се изтъкне полезното взаимодействие.

3. Основното предизвикателство: постигането на потенциално полезно взаимодействие

3.1 Лисабонската стратегия е ключов инструмент в утвърждаването на общите цели между 27-те държави-членки. Това само по себе си е постижение. С изменението на климата в европейския дневен ред навлязоха редица нови политически въпроси. Потенциалът за постигане на полезно взаимодействие е значителен.

3.2 От самото начало обществото на знанието се разглежда като един от основните градивни елементи на Лисабонската стратегия.

3.3 Иновационните политики, подпомагането на иновационните центрове и новите инициативи за насърчаване на трансфера на знания от областта на научните изследвания в производството са част от Лисабонската стратегия и на програмата на ЕС относно изменението на климата. В бързо развиващия се пазар на енергоспестяващи продукти Европа заема лидерска позиция в редица области. Въпреки това в сектора на индустриалното производство Европа може да се окаже уязвима откъм конкуренцията от страна на чуждите производители със специализация в областта на малките и икономични коли. Важно ще бъде по-нататъшното разрастване на сектора на услугите, съизмеримо с въвеждането на амбициозни мерки за противодействие на изменението на климата.

3.4 Опазването на климата е свързано и с енергийната политика. Европа трябва да говори с един глас, когато става въпрос за нейната външна енергийна политика. Ако обедини усилията си, тя ще разполага с големи възможности за водене на преговори и нейните интереси — опазване на климата, енергийна сигурност, достъпна енергия — не ще могат да бъдат пренебрегнати.

3.5 Изменението на климата може да изостри някои актуални социални проблеми и различия. Амбициозни образователни политики ще спомогнат да се предотврати подобно развитие.

3.6 Отражението на политиките по изменението на климата върху заетостта ще се окаже един от съществените проблеми. Стремешът трябва да бъде да се управлява адаптирането и смекчаването на последствията, без да се стигне до широко разпространена безработица. Изменящата се индустриална среда ще доведе до по-голяма необходимост от обучение през целия живот и ще предизвика промени в организацията на труда, работните места и доходите.

3.7 За успеха на борбата с изменението на климата е необходимо да се оказва силна подкрепа от страна на местните власти. Проекти за създаване на въглеродно-неутрални селища предизвикват голям интерес. Съществува съществена необходимост от обмен на опит. Търсенето при строителството на сгради с

ниско потребление на енергия, както и интересът към ремонтването и изолацията на сградите ще се повишат.

3.8 Селското стопанство също играе роля в контекста на изменението на климата и на Лисабонската стратегия, не само като стопанска дейност, засегната от измененията на климата, но и като сектор, който може да допринесе за смекчаване на въздействието му. Необходимо е повече от всякога да се насърчава научноизследователската дейност в областта на земеделието с цел използване на по-малко суровини и енергия, усъвършенстване на техниките за обработка на почвата, запазване на оптималния добив, както и полагане на усилия за разработване на нови растителни сортове, които са по-добре адаптирани към изменението на климата. Не бива да се пропуска аспектът, свързан с производството на селскостопански суровини за нехранителни цели. Трябва да бъде предвидено продължаващо обучение, насочено към този сектор.

3.9 Използването на Структурните фондове ще се повлияе от климатични проблеми като опустиняването и покачването на морското равнище. Друг фактор са хората, живеещи в периферните райони, където покачващите се цени на енергията ще създадат наистина големи проблеми. Поддържането на подходящи условия на живот е въпрос, за който мрежите, създадени в рамките на Лисабонската стратегия, могат да допринесат значително под формата на обмяна на опит.

3.10 Всички дадени примери показват обхвата и неотложността на използването на възможността за съвместни действия между Лисабонската стратегия и Европейската програма по изменение на климата.

4. Към ново определение на растежа

4.1 За икономиката, но и от гледна точка на изменението на климата, е от съществено значение да бъдат приети мерки, свързани с постигането на целта на Лисабонската стратегия за „устойчиво развитие“. Новата тригодишна програма на Лисабонската стратегия следва да разгледа внимателно дефиницията на понятието „растеж“. Трябва да се насърчава растеж, който не е свързан с емисии на CO₂ или дори води до положителен въглероден баланс.

4.2 Комитетът многократно изтъква, че растежът не бива вече да се разглежда единствено в количествени измерения. Необходима е по-скоро нова концепция, която да поставя на първо място качествените цели, основаващи се на критерии за устойчивост. Критериите за устойчивост, разбира се, включват отделянето на растежа от емисиите на парникови газове. Затова Комитетът повтаря исканията си към Комисията и Съвета:

— да определи дали не е налице противоречие между стратегията за устойчиво развитие и борбата с изменението на климата от една страна, и Лисабонската стратегия от друга, особено що се отнася до използването на БВП като показател за социално благосъстояние и икономически просперитет и

— да се посочат необходимите характеристики на един нов „показател за просперитет“, който да е по-добре съгласуван с принципите за устойчивост и който може да бъде наречен, например, „разумен растеж“ или „зелен БВП“.

5. Транспортът — конфликтна зона?

5.1 Разминаването в целите е особено осезаемо в транспортния сектор. Лисабонската стратегия подчертава значението на подходящи транспортни коридори и мрежи от транспортни средства. В резултат на това голяма част от дейностите се съсредоточиха върху разпространяването на автомобилния транспорт. Този процес обаче е изцяло в противоречие със смекчаването на последствията от изменението на климата.

5.2 В контекста на настоящия темп на растеж на икономиката в държавите от ЕС обемът на автомобилния транспорт нараства главоломно. Някои проучвания прогнозират растеж до 40 % в периода до 2020 г. Към това се добавя нарастващият обем на въздушния транспорт. До настоящия момент нарастването на транспорта не е отделено от нарастването на парниковите газове и все още не е намерена „магическа формула“. Биогоривата няма да могат в близко бъдеще да заменят ископаемите горива и единствено извършването на евентуални технически подобрения на ефективността на горивата и двигателите твърде вероятно няма да може да компенсира нарастването на обема на транспорта.

5.3 Новата тригодишна програма на Лисабонската стратегия би трябвало да засегне също и въпросите на транспорта от гледна точка на изменението на климата. Целта би трябвало да бъде ЕС да разполага с подходяща транспортна система, но тази система да се съобразява в по-голяма степен с въздействието им върху климата. Фактът, че превозът на стоки чрез железниците нараства незначително, е изключително притеснителен знак. Това беше изтъкнато и в миналогодишната Бяла книга за транспорта, където акцентът беше поставен върху автомобилния и въздушния транспорт, но не и върху железопътния и речния. Ако разгледаме Структурните фондове, става ясно, че значителни ресурси са изразходвани по начин, който не води до намаляване на емисиите на парникови газове, а по-скоро до обратното.

5.4 В следващите 20-50 години (период от време, който Европейският съвет използва при въпроса за изменението на климата) Европа ще трябва да открие такива транспортни структури, които да бъдат ефективни и да оказват положително въздействие върху климата. Да споменем един пример — защо не съществуват разпоредби за спешно превозване на стоки с високоскоростен влак (TGV)?

5.5 Повишаването на обема на автомобилния транспорт означава също така и остаряване на товарните автомобили — с „мръсни“ двигатели, които продължават да се използват, въпреки че се отделят огромни количества парникови газове. Комисията би трябвало да започне консултацията относно методите за модернизиране на остарелия парк от товарни автомобили чрез изкупуване на остарели и неефективни превозни средства. Освен това трябва да се вземат мерки във връзка с търсенето. Трябва да се въведат стимули за намаляване на общия обем на транспорта и за преминаване към по-устойчиви видове транспорт.

6. Пътна карта за интегриране на въпросите за изменението на климата и Лисабонската стратегия

6.1 Целите, които ЕС си поставя във връзка с изменението на климата, ще изискват значителни усилия от страна на редица институции и представители на заинтересованите страни. Това означава, че следва да се използват методите на работа и опитът на Лисабонската стратегия.

6.2 Преди всичко от съществено значение е Лисабонската стратегия, с нейния метод на работа въз основа на три стълба, да включва целите, свързани с изменението на климата в оперативната си програма, за да се ускори напредъкът в приоритетните области.

6.3 Пътна карта за обединените усилия на ЕС, с цел смекчаване на последствията от изменението на климата и адаптиране към тях, би трябвало да включва следните положения:

6.4 Европейската комисия би трябвало да преразгледа настоящите програми, за да се изтъкне въпросът за изменението на климата в настоящия бюджет. В следващия бюджетен период ще трябва да се отделят значителни средства за борба с изменението на климата. Но е вероятно част от ресурсите да се пренасочат още в настоящия бюджетен период. Трябва да се подчертае, че основната отговорност за смекчаване на последствията и адаптирането се поема на национално равнище.

6.5 Европейската комисия ще представи законодателни предложения относно възобновяемите източници на енергия и емисиите да започнат на м. декември. Това ще позволи на Европейския съвет през м. март 2008 г. да вземе необходимите решения във връзка с определянето на основните насоки за следващия тригодишен период на Лисабонската стратегия. Това ще бъде изгодна възможност да се насърчи съвместното прилагане.

6.6 От изключително значение е Европейската комисия да успее да установи необходимата координация между своите отдели и служби. ЕИСК многократно изтъкна, че вътрешната координация в Комисията е от голямо значение.

6.7 Въз основа на предложенията на Комисията и решенията на Съвета би трябвало да се положат огромни усилия във връзка с информацията и комуникацията, с цел да се подобри осведомеността на гражданите и да се насърчат инициативите на местно и регионално равнище.

6.8 Във връзка с предстоящите предложения относно възобновяемите източници на енергия и намаляване на емисиите, ЕИСК подчертава значението на тесния и непрестанен диалог със социалните партньори и организираното гражданско общество. ЕИСК препоръчва социалният диалог да се използва като един от многото форуми за информация и консултация. Наложително е и организираното гражданско общество да бъде включено в това обсъждане.

6.9 В обобщение на някои от основните предложения във връзка с бъдещата пътна карта следва да се отбележат следните предложения:

- да се оценят оперативните цели за тригодишния период;
- да се интегрира въпросът за изменението на климата в основните насоки на политиката в икономическата и социалната сфера;
- да се включи въпросът за изменението на климата в годишните национални програми за реформа във връзка с напредъка на стратегията;
- да се включат заинтересованите страни, особено на национално и местно равнище;
- Комисията да състави сравнителни доклади за осъществения напредък;
- да се разшири обхватът на приложение на открития метод за координация, който да включва и въпроса за изменението на климата;
- да се включат активно средствата за масова информация и организациите на заинтересованите страни при предоставянето на актуална информация за осъществения напредък;
- да се предоставя целенасочена подкрепа на иновативни проекти, особено на местни общини, които разработват въглеродно-неутрални платформи (вж. примери от Обединеното кралство).

6.10 Възможни примери за сравнителен анализ по въпросите за изменението на климата с Лисабонската стратегия:

- нарастване на процентния дял на железопътния и речния транспорт с 2 % годишно;
- нарастване с определен процент ежегодно на употребата на енергоспестяващи осветителни уреди в обществените сгради;
- ежегодно провеждане на дни за информация и комуникация в училищата с всички ученици.

7. Роля на социалните партньори и организираното гражданско общество

7.1 Изменението на климата и Лисабонската стратегия са две основни предизвикателства за Съюза. Наложително е да се планират дейности и програми, за които да се вземе решение „отдолу нагоре“, а не в обратната посока. Социалните партньори и организираното гражданско общество трябва да бъдат включени в тази дейност.

7.2 ЕИСК изразява готовност да даде своя принос чрез мрежата си от представители на заинтересованите страни.

8. Необходимостта от политическо ръководство

8.1 Европейският съвет взе твърдо решение във връзка с целите за понижаване на емисиите от парникови газове.

8.2 Какво ще означава това от практическа гледна точка за нашето общество и за ежедневието на нашите граждани предстои да се установи. Към какъв тип общество се стремим? Как може да се приспособи европейският социален модел към многото предизвикателства, които ще донесе изменението на климата? Как ще се справи моделът с паралелните цели за конкурентоспособност, социално сближаване и устойчиво развитие в глобализирана среда? Това би трябвало да бъдат темите за продължаващия дебат какъв тип общество желаят гражданите.

8.3 В редица становища през последните години ЕИСК подчерта необходимостта от политическо ръководство при дейностите, осъществявани във връзка с изменението на климата и устойчивото развитие. Тази необходимост днес не е намаляла.

8.4 Изменението на климата настъпва бързо. Сред гражданите цари притеснение. Това, от което се нуждаем в настоящия момент, е конструктивно политическо ръководство, не само на европейско и национално равнище, а също така и на общинско и местно ниво.

Брюксел, 24 октомври 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Кредитът и социалното изключване в обществото на изобилието“

(2008/C 44/19)

На 16 февруари 2007 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността, да изготви становище относно „Кредитът и социалното изключване в обществото на изобилието“.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 2 октомври 2007 г. (докладчик: г-н PEGADO LIZ).

На 439-ата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 октомври 2007 г. (заседание от 25 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 59 гласа „за“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 При липсата на каквито и да било насоки на Общността в тази област, отделните държави-членки разработиха свои собствени национални правни системи за предотвратяване изпадането на отделни лица и семейства в свръхзадължениост, като се разглеждат случаите на хора, които вече са в такова положение, помага им се да погасят задължението и им се предоставя подкрепа.

1.2 Изправени пред обезпокоителното нарастване на това явление през последните десетилетия и особено с оглед на разширяването на Европейския съюз и актуалното влошаване на ситуацията в международен план, ЕИСК, който от известно време внимателно наблюдава развитието в тази сфера, както и социалните последици от свръхзадължениостта във връзка с изключването, социалната справедливост и пречките пред завършването на изграждането на вътрешния пазар, реши отново да открие обществената дискусия по този въпрос с участието на гражданското общество и другите институции на Общността. Намерението на Комитета е да установи и приложи мерки на Общността, насочени към точното определяне, мониторинга и решаването на този проблем във всичките му различни аспекти — социални, икономически и правни.

1.3 Разнообразието от системи, създадени в страните, които са ги разработили, не само в Европа, но и в останалата част на света, а също и фактът, че аналогични системи не съществуват в някои страни, способства за възникването на ситуация на неравнопоставеност, която води, от една страна, до социална несправедливост, а от друга — до затруднения в процеса на доизграждане на вътрешния пазар. Всичко това дава основание за неотложни и съобразени действия от страна на Европейския съюз, за които съществува необходимата законова база в първичното право.

1.4 Настоящото становище разглежда основните въпроси, свързани с явлението свръхзадължениост, анализира решенията, прилагани на национално равнище, описва проявилите се трудности и откритите грешки, оценява цялостния мащаб на проблема и разсъждава върху пропуските в знанията и недостатъците на използваните методи. Становището също цели да определи подходи и да конкретизира области, в които са възможни действия на ниво Общност.

1.5 Становището дори предлага създаването на Европейска обсерватория по задължениостта, която да наблюдава развитието

на това явление на европейско равнище, както и да предостави възможност за дискусия между всички заинтересовани страни, да предлага, да координира и да оценява въздействието на мерките за неговото предотвратяване и ограничаване.

1.6 Комитетът обаче осъзнава, че координиращи действия от такъв характер и с такъв обхват биха били възможни, единствено ако Комисията, Европейският парламент и Съветът, в тесен диалог с организираното гражданско общество, което представлява основата част от населението, засегнато от този проблем (семеиства, трудеши се, потребители, финансови учреждения и т.н.), вземат решение да включат този въпрос в приоритетите си за действие.

1.7 В тази връзка Комитетът приветства неотдавнашните призиви на ангажираност от страна на Комисията по този въпрос и силно препоръчва да бъдат определени необходимите мерки за извършването на основно проучване, провеждането на консултации, представянето на законодателни и други съответстващи и подходящи предложения, като се започне с публикуването на Зелена книга, в която да определят и конкретизират основните понятия по въпроса, и с предоставянето на възможността всички заинтересовани страни да изразят мнението си чрез провеждането на всеобхватна обществена дискусия.

1.8 Освен това, ЕИСК призовава Европейския парламент и Съвета да вземат предвид основните опасения, които това становище от името на гражданското общество се опитва да представи, и да ги включат като приоритет в политически си програми.

2. Въведение

2.1 Без съмнение заемът позволява на европейските граждани да подобряват качеството си на живот и им осигурява достъп до основни стоки и услуги като собствен дом или превозно средство, които иначе биха били недостижими или биха били достъпни само след продължителен период от време. Въпреки това, ако условията, при които се отпуска кредитът, не са устойчиви — ако възникнат сериозни трудови проблеми, ако месечният размер на задълженията надхвърли едно разумно съотношение спрямо наличните месечни доходи, ако са взети прекалено много заеми или ако хората не разполагат със спестявания, които да им помогнат да преживеят в периоди без доходи — кредитът може да доведе до ситуации на свръхзадължениост.

2.2 Всъщност проблемът със свръхзадлъжнялостта и свързаните с него социални последици не е нов. Корените му се откриват още във времето на класическата епоха, по-конкретно от селскостопанската криза в Гърция през VI в. пр.н.е. и мерките, предприети от Солон, (594-593 г. пр.н.е.) първо да опрости дълговете на дребните земевладелци, които са били превърнати в роби и продадени, а после да ги освободи и да бъдат реинтегрирани в атинското общество и в производството като свободни граждани ⁽¹⁾.

2.3 Въпреки това, няма съмнение, че днес това явление става все по-широко разпространено и придобива застрашителни размери. Хората започват да го осъзнават все повече като социален проблем в общество, за което са характерни резки контрасти, където различията продължават да нарастват, а солидарността отслабва.

2.4 На този фон трябва да се разглежда въпросът за банковата изолация, която се смята за маргинализация на лица, на които по различни причини се отказва достъп до основни финансови услуги ⁽²⁾.

2.5 Настоящото становище се опитва да посочи основните причини за тази ситуация, мащабите на проблема, правните средства, които най-често се прилагат, и основанията за търсене на решение на ниво Общност.

3. Мащаби на проблема

3.1 Социална изолация и банкова изолация

3.1.1 Според доклада на Евробарометър от м. февруари 2007 г. ⁽³⁾, около 25 % от европейците чувстват, че за тях съществува риск от обедняване, а 62 % вярват, че това може да се случи на всеки човек, във всеки един момент от живота.

3.1.2 Данни на Европейската комисия от 2007 г., изложени в Съвместния доклад за социалната закрила и социално включване показват, че през 2004 г. 16 % от гражданите на ЕС-15 живеят под прага на бедността, който съответства на 60 % от средния доход за всяка страна ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ В трактата на Аристотел за „Атинската полития“ (по-конкретно в част VI) се казва: „Като овладял положението, Солон дал свобода на детоса за днес и завинаги и забранил изплащането на дългове чрез залагане на живота. Издал закони и предприел опрощаване, както на дълговете спрямо отделни хора, така и спрямо държавата, наречено **сейсахтея**, понеже освобождавало хората от бремето.“ [Превод от старогръцки: Цветана Панициду; Харалампи Паницидис. С.; „Христо Ботев“, 1993.], като „идентичността“ на тази ситуация сигурно е повлияла върху забележителния доклад на Udo Reifner, под заглавие „Renting a slave — European Contract Law in the Credit Society“ („Наемането на роб — европейското договорно право в кредитното общество“) на конференцията по частно право и различните култури в Европа, проведена в Университета на Хелзинки на 27 август 2006 г. Трябва да се отбележи, че лишаването от свобода на длъжници е практика в повечето европейски страни до XX в.

⁽²⁾ По този въпрос вж. наскоро публикуваната статия на Georges Gloukovietzoff „From Financial Exclusion to Overindebtedness: The Paradox of Difficulties for People on Low Incomes?“ („От финансова изолация към свръхзадлъжнялост: Парадоксът на трудностите за хората с ниски доходи?“) в „New Frontiers in Banking Services“, Luisa Anferloni, Maria Debora Braga и Emanuele Maria Carluccio, Springer.

⁽³⁾ Вж. Special Eurobarometer 273, European Social Reality, 2007 г.

⁽⁴⁾ Съвместен доклад за социалната закрила и социалното включване за 2007 г., приет от Съвета на 22 февруари 2007 г., (COM (2007) 13 окончателен от 19 януари 2007 г.).

3.1.3 В качествено отношение бедността се изразява в липса или недостатъчно наличие на материални ресурси, необходими за удовлетворяване на жизнено важните потребности на индивида; това е най-очевидната страна на социалната изолация, която изтласква човека към периферията на обществото, пораждайки чувства на отхвърляне и самоотчуждение.

3.1.4 Степента и формата на социална изолация зависят във всяка страна от ред променливи, като системата за социално осигуряване, начина, по който функционира пазарът на труда, съдебната система и неформалните мрежи за солидарност. Имигрантите, етническите малцинства, възрастните хора, децата под 15 години, хората с ниски доходи и с ниска степен на образование, хората с увреждания и безработните са най-уязвими към бедността и социалната изолация.

3.1.5 В повечето европейски страни, тенденциите в потреблението бележат относителен спад в разходите за хранителни продукти, напитки, тютюн, дрехи и обувки и относителен ръст на жилищните разходи, разходите за транспорт и комуникации, медицинско обслужване, култура и други стоки и услуги, като здравеопазване, туризъм и хотелски и ресторантьорски услуги ⁽⁵⁾.

3.1.5.1 Това ново разпределение на домакинските разходи се отразява върху ползването на кредити. Потребителският кредит в широкия смисъл на това понятие, който включва закупуването на потребителски стоки и жилища, понастоящем е тясно свързан с нови модели на потребление и непосредствено следва тенденциите и колебанията в развитието на тези модели. По този начин, увеличението на относителния дял на разходите, свързани с осигуряване на удобство в дома ⁽⁶⁾, транспорт или пътувания, често е свързано с покупката им „на кредит“.

3.1.5.2 Друг фактор, стимулиращ ръста на потребителските кредити, е фактът, че те вече не бъдат негативни асоциации на бедност и вина от начина, по който хората живеят или управляват бизнеса си, най-вече в страните с преобладаващо население с католическо възпитание в сравнение с държавите с протестантска насоченост, и че те са разпространени предимно в големите градове. Агресивната и системна реклама на финансовите институции за привличане на нови клиенти стимулира разпространение. В допълнение потребителският кредит придава определен статус и улеснява прикриването на социалния произход, като позволява на хората да възприемат начин на живот, характерен за по-висока класа от тази, към която принадлежат. За много семейства, кредитът е обичаен начин за управление на семейния бюджет (особено с използването на кредитни карти), като рисковете от този подход се осъзнават, въпреки това за тях или за ефективните мерки за решаване на проблема не се знае достатъчно, а пък и степента на риска все още не се оценява правилно.

⁽⁵⁾ Вж. Eurostat — *Les nouveaux consommateurs* (Новите потребители), Larrousse 1998 г.

⁽⁶⁾ Не трябва да се пренебрегват значителната разлика на този вид разходи, както и по отношение на основните права.

3.1.6 Тези обстоятелства от социален и културен характер се благоприятстват също така и от икономически и социални фактори като: рязкото спадане на лихвените проценти през последното десетилетие, факта, че хората имат по-малка склонност към спестяване, поддържането на сравнително ниско ниво на безработицата и икономическия растеж (въпреки кризата от края на 90-те години, която все пак не достигна такива мащаби като предходните такива кризи). Към всичко това се добавя и започналата в края на 70-те и началото на 80-те години ⁽⁷⁾ дерегулация, насочена към целия кредитен пазар, която доведе до широко разпространение и увеличение на броя на кредитните институции, включително и такива, които не са обект на контрол и финансов надзор, и до засилването на конкуренцията между тях, в резултат на което се стигна до деперсонализация на взаимоотношенията между банките и клиентите.

3.1.7 Всички тези фактори, взети заедно, показват, че европейското общество става все по-зависимо от предоставянето на кредит за посрещане на основните потребности на неговите граждани. Нарастващите мащаби на задлъжнялост в държавите-членки нагледно илюстрират този факт ⁽⁸⁾.

3.1.8 Ако кредит се взема при устойчиви условия — когато няма големи проблеми за заетостта, когато делът на месечните плащания по дългове не превишава едно разумно ниво на месечния разполагаем доход, когато броят на взетите заеми не е прекалено висок и когато съществуват известни спестявания за компенсиране на евентуални периоди на загуба на доход — той може да допринесе за подобряване на качеството на живот на европейските граждани и да им осигури достъп до основни стоки и услуги, които иначе не биха могли да си позволят или с които биха разполагали единствено след дълъг период от време, като например жилище или лично превозно средство.

3.1.9 Въпреки това, перспективата за евентуални проблеми в личния или семейния живот, които възпрепятстват навременното покриване на договореното задължение, представлява риск, на който са изложени всички, подписали договор за кредит. По такъв начин нормалната, контролируема задлъжнялост може по ред причини да се превърне в неконтролируема свръхзадлъжнялост.

3.2 Понятие и измерения на свръхзадлъжнялостта

3.2.1 Под прекомерна задлъжнялост или свръхзадлъжнялост се разбират ситуации, когато длъжникът не е в състояние в дългосрочен план да изплати всичките си дългове, или когато съществува сериозен риск от възникване на такава ситуация при настъпване на срока за погасяване на дълговете ⁽⁹⁾. Въпреки това,

точните термини за това понятие значително варират в отделните държави-членки в ЕС, а неговото определение на европейско равнище още не е разработено ⁽¹⁰⁾. Ето защо, Комитетът приветства неотдавнашната инициатива на Европейската комисия да назначи провеждането на изследване по този въпрос ⁽¹¹⁾.

3.2.2 Освен че понятието само по себе си не е еднозначно, а неговото разграничаване е свързано с трудности, съществуват също така различни начини за измерване на свръхзадлъжнялостта. В едно изследване, също проведено по поръчка на Европейската комисия ⁽¹²⁾, са дадени три различни формули или модели за измерване на свръхзадлъжнялостта: административен модел ⁽¹³⁾, субективен модел ⁽¹⁴⁾ и обективен модел ⁽¹⁵⁾.

3.2.3 Една от основните трудности при оценката на измеренията на свръхзадлъжнялостта в Европа е свързана с отсъствието на надеждна статистика, а също и невъзможността да се правят сравнения въз основа на съществуващите данни, предвид използваните различни методи, понятия и интервали за

⁽¹⁰⁾ Понятието за свръхзадлъжнялост, което лежи в основата на най-разнообразните законодателни инициативи, е извлечено преди всичко от законовите норми, определящи условията за достъп до всяка процедура за реструктуриране на дълга, както съдебна, така и извънсъдебна. Така например, френското право позволява достъп на длъжници, действащи на добра воля, които очевидно не са способни да посрещнат изцяло своите професионални дългове, платили или с изтичаща падежна дата (чл. L.331-2 от Code de la Consommation (Кодекса относно потреблението)). По подобен начин, финландското право (1993 г.) определя длъжник като свръхзадлъжнял или изпаднал в несъстоятелност, когато не е в състояние да изплати дълговете си при настъпване на падежната ил дата, когато това е постоянна ситуация, а не само случайно или временно проявление. Други страни обаче ограничават своето определение до серия от процедурни и лични изисквания за достъп до схеми за третиране на свръхзадлъжнялостта, без да рискуват да дават определение за това какво представлява тя. Такъв е случаят в белгийското право (Закон от 5 юли 1998 г., изменен от Закон от 19 април 2002 г.) и в правната система на САЩ (Bankruptcy Code (Кодекса относно банкрута), ревизиран през 2005 г.).

⁽¹¹⁾ „Common operational European definition of over-indebtedness (Обща оперативна европейска дефиниция на свръхзадлъжнялостта) (Договор № VC/2006/0308, от 19 декември 2006 г.)“, финансирано от Европейската комисия, ГД „Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“ и проведено от Европейската обсерватория по спестяванията.

⁽¹²⁾ „Study of the Problem of Consumer Indebtedness: Statistical Aspects (Проучване на проблема за задлъжнялостта на потребителите) (Договор № B5-1000/00/000197)“, изготвено от OCR Masco за ГД „Здравеопазване и защита на потребителите“.

⁽¹³⁾ Административният модел измерва свръхзадлъжнялостта въз основа на официална статистика, позволяваща се на формални процедури за работа с такива случаи. Този вариант не отчита част от това, което действително се случва, тъй като не всички длъжници, намиращи се в затруднение, използват официалните законови процедури. Още повече, разнообразието от възможните правни решения в европейските страни прави невъзможно извършването на точни сравнения между тях.

⁽¹⁴⁾ Субективният модел се основава на това как индивидът или семейството виждат своята финансова платежеспособност. За свръхзадлъжнели се смятат семействата, които заявяват, че срещат големи затруднения при изплащането на всичките си дългове или вече са неспособни да ги изплащат. Този критерий е също труден за практическо изпълнение, тъй като се прави компромис с възможността за сравняване на данните. Нарастащ брой наблюдатели обръщат внимание върху факта, че преценката на хората е изкривена от свръхоптимизъм, подценяване на риска и хиперболично омаловажаване, когато правят преценка за финансовата си стабилност и решават дали да ползват кредит или не.

⁽¹⁵⁾ Обективният модел използва икономическото и финансово положение на домакинствата като мерило за неплатежеспособността, т.е. връзката между общия размер на дълга и наличните доходи или между общата сума на дълга и наличните доходи плюс имуществото. Това е общата формула, която финансовите институции използват, а също и някои национални съдебни органи. Въпреки че този модел не е без недостатъци, като например как да се прецени до каква степен поведението на длъжника, неговата честност и добра воля би трябвало да оказват въздействие върху достъпа му до система за уреждане и опрощаване на дългове, той се е наложил като критерий, който позволява извършването на сравнения, и служи като база за създаването на обща правна концепция.

⁽⁷⁾ Това се случи през 90-те години и в новоприсъединилите се страни.

⁽⁸⁾ Вж. Данни в бюлетина на националната банка на Франция (Banque de France Bulletin) бр. 144, м. декември 2005 г. URL: http://www.banque-france.fr/fr/publications/telechar/bulletin/etu144_1.pdf

⁽⁹⁾ Примерното определение на Udo REIFNER гласи: „Свръхзадлъжнялостта означава обективна неспособност за разплащане; по-точно, съответният приход след приспадане на разходите за издръжка вече не е достатъчен за посрещане на погасителните вноски по дълговете, когато настъпи техният падеж“ (в „Consumer Lending and Over Indebtedness among German Households“).

измерване. Това е една от областите, на които Комисията следва да обърне по-голямо внимание, провеждайки необходимите изследвания с цел събирането и обработката на надеждни и сравними данни.

4. Основни причини за свръхзадължнялостта

4.1 Многобройните социологически проучвания, проведени в различни държави-членки, установяват следните основни причини за свръхзадължнялостта:

- а) безработица и влошаване на условията на труд;
- б) изменения в структурата на домакинствата, като следствие например от развод, смърт на съпруга, незапланувано раждане на дете, непредвидена издръжка на възрастни хора или хора с увреждане, заболяване или нещастен случай;
- в) неуспешен опит за самостоятелна заетост, фалит на малко семейно предприятие, за което са дадени лични гаранции;
- г) силни стимули, тласкащи хората към потребление, предлагане на лесни кредити и поощряване към хазарт, спекулации на фондовата борса и повишаване значението чрез реклама и маркетинг на обществения статус;
- д) повишаване на лихвените проценти, отрицателните последиствия от което се усещат преди всичко при дългосрочните заеми, например при ипотеките;
- е) лошо управление на семейния бюджет;
- ж) целенасочено прикриване от страна на клиентите на информация, въз основа на която финансовите институции могат да оценят платежоспособността им;
- з) прекомерно използване на кредитни карти, револвиращото кредитиране и форми на лични кредити, предоставяни от финансови дружества, които налагат високи лихвени проценти;
- и) получаване на кредит на неофициалния пазар преди всичко от хора с ниски доходи при твърде високи лихвени равнища;
- й) кредит, използван за изплащане на други кредити, с което се предизвиква лавинообразен ефект;
- к) обстоятелството, че живеещите в социална изолация хора с увреждания и хората с ограничени познавателни способности могат лесно да станат жертва на агресивни кредитори;
- л) нежелание от страна на някои финансови институции да предоговорят с клиенти с ниски доходи, които изпитват финансови затруднения, условията за погасяване на техните задължения.

Социологическият анализ на явлениято следователно показва, че преобладават т. нар. пасивни причини, въпреки че трябва да бъде посочено, че в някои страни лошото финансово управление също се счита за една от причините за проблема ⁽¹⁶⁾. Тази констатация предполага, че хората изпитват трудности да управляват своя бюджет по разумен и устойчив начин ⁽¹⁷⁾.

4.2 Финансовото изключване обикновено се изразява в затруднения при достъпа или отказването на достъп до пазара на основни финансови услуги, а именно при откриването на текуща сметка, при използването на средствата за електронно разплащане, при възможностите за извършване на банкови преводи и при сключването на застраховки за кредитна защита.

4.3 Такава финансова изолация включва в още по-голяма степен липсата на достъп до нисколихвени заеми, позволяващи закупуването на основни стоки и услуги за семейното домакинство (къща, битови уреди, транспорт, образование), създаването на предприятие за самостоятелна заетост и управлението на малко еднолично или семейно предприятие.

4.4 В днешно време достъпът до банкова сметка, до някои форми на кредитиране и електронни средства за извършване на межубанкови операции е съществено условие, което, от своя страна, осигурява достъп до основни стоки и услуги. Заетостта, малкото предприятие, домът за живеене, обзавеждането му, транспортът, информацията, дори храната, облеклото и отидихът, всички това изисква достъп до кредити и до банка, която в тази връзка носи особена социална отговорност, сравнима с тази при обществени услуги.

4.5 Именно тук се замъглява и изчезва тънката граница между нарастващата и все по-обедняваща средна класа и хората, изолирани от обществото — бездомните, просящите и зависещите от помощта на обществото. Именно на този праг на бедността придобива смисъл предотвратяването на свръхзадължнялостта, начините за борба с нея и за преодоляването ѝ, за да не се допуска хора, които са социално и икономически интегрирани или подлежат на повторно интегриране, да попаднат невъзвратно в цикъла на бедността и социалната изолация.

5. Предотвратяване и подход към свръхзадължнялостта

5.1 Предотвратяване

В националните системи вниманието се насочва предимно към мерки за предотвратяване на свръхзадължнялостта, включващи:

⁽¹⁶⁾ Данните на Banque de France за 2004 г. показват, че 73 % от случаите на свръхзадължнялост, предадени на комисиите, които се занимават със свръхзадължнялост, се дължат на пасивни причини. (Banque de France, 2004 г.)

⁽¹⁷⁾ Относно факторите за свръхзадължнялостта, вж. Информационния доклад на ЕИСК от 26 юни 2000 г. „Свръхзадължнялостта на семействата“, където темата е задълбочено изследвана.

- а) **По-пълна и широко разпространена информация** за финансовите услуги като цяло, разходите за тях и начина им на функциониране;
- б) **Финансово образование**, което се включва в ранен стадий в училищните програми и в други области на образованието и професионалната подготовка под формата на процес на обучение през целия живот, което да отговаря на потребностите и уменията на целевата група, вариращи през различните периоди от живота и в съответствие с културата, ценностната система, социалните и демографските характеристики, моделите на потребление и задлъжнялостта на тази група. Трябва да се отбележи фактът, че в някои държави-членки „медиите“ и в частност телевизията, в ролята ѝ на обществена услуга, в сътрудничество със сдруженията на потребителите и със самите финансови институции, подготвят програми за повишаване осведомеността по въпросите на кредитирането и задлъжнялостта, нерядко излъчвани в най-гледаните часове. Освен това би трябвало да се използват структурите за обучение на възрастни, като тези, които в някои страни се предлагат от центрове за семейно обучение;
- в) **Създаването или разширяването на мрежи за финансови консултации**, които да помагат на хората да управляват своя бюджет по балансиран начин, да избират най-добрите варианти за финансиране на потреблението си, за да се гарантира, че ще се намали информационният дисбаланс, който благоприятства финансовите институции, както и да съставят план за устойчиво погасяване на задълженията чрез тестването на ефективността му още преди предоставянето на кредита;
- г) **Стимули за спестяване** (данъчни, социални и образователни стимули), които биха били първата защитна мярка на семейството, когато се сблъска с финансови трудности. Такива стимули могат също да действат като противовес на рекламата на неограничено предлагане на кредити;
- д) **Използване на система с кредитни точки** или от кредитните институции, или, на договорна основа, от специализирани компании, за оценяване на кредитния риск на клиентите си. Това позволява да се оцени рискът от неплатежоспособност чрез оценяването на редица променливи и чрез обективното поставяне на ограничения за задлъжнялост на едно лице или семейство ⁽¹⁸⁾;
- е) **Гаранция за достойни пенсии**, възможност за ранно пенсиониране и други социални обезщетения за хората извън трудовия пазар — мерки, които да са включени в ефективна система за социална сигурност, обслужвана от държавните

органи, като важно условие за гарантиране на това, че лица, които нямат достъп до частни **пенсионни фондове**, няма да бъдат изолирани от обществото ⁽¹⁹⁾;

- ж) **Достъп до основни застрахователни схеми** за обезпечаване на кредит като средство за защита от финансов риск ⁽²⁰⁾;
- з) **Социално кредитиране, микрокредитиране и достъпно кредитиране.**

Такива схеми като микрокредитиране, кредитни кооперации, спестовни каси, немските и холандските социални фондове, пощенските банки и социалното кредитиране, заедно с други схеми, които понастоящем стартират в държавите-членки, трябва да се имат предвид за хората, нуждаещи се от изгоден заем и намиращи се в риск от изолация. Микрокредитирането например помага за финансирането на МСП и самостоятелна заетост, което позволява на някои от безработните да се върнат на пазара на труда и към икономическа дейност. Препоръчва се финансовите учреждения да предоставят специализирана помощ (при управлението, счетоводството, търговска дейност), за да помогнат на ползвателите на микрокредити да управляват дейността си, практика, вече възприета в редица случаи ⁽²¹⁾;

- и) **Отговорно кредитиране**, което изисква от кредитните учреждения да отделят по-голямо внимание на потребностите и положението на своите индивидуални кредитополучатели и да търсят финансовия инструмент, който е най-подходящ за всеки от тях, или дори да откажат отпускането на допълнителен кредит, когато съществува непосредствен риск от свръхзадлъжнялост ⁽²²⁾;

⁽¹⁹⁾ От друга страна трябва да се предотвратят финансовите практики, които целят да злоупотребят с пенсиите на най-зависимите членове на обществото, като тези пенсии бъдат използвани за гаранции при заеми, които са несъизмерими с наличните средства за изплащането им. В Бразилия, например, през 2004 г. беше създаден вид кредит, насочен към възрастните хора, известен като „crédito consignado“ (заем срещу приход). Този специален вид кредит се изплаща въз основа на пенсията на тези хора, още преди да са я получили, до максимум 30 % от размера на пенсията. Предлагането на лихвени равнища, по-ниски от пазарните, им позволява да вземат кредит. Но междувременно изглежда това води до финансови затруднения за пенсионерите с най-ниски пенсии, които са принудени да забавят други плащания и не разполагат с достатъчни средства да посрещнат основните си нужди.

⁽²⁰⁾ Застраховането играе двустранна роля по отношение на социалната изолация. Задължението за сключване на застраховка „живот“ може да изключи хората със здравословни проблеми от кредитния пазар. Но това задължение може да предпази лице, което неочаквано заболява от някаква болест, от загубване на застрахованите си активи и по този начин от изпадането в бедност и изолация.

⁽²¹⁾ Във Франция и Белгия, потребителският микрокредит (известен като социален микрокредит), се отпуска експериментално от няколко банкови мрежи, в сътрудничество с обществени организации. До днес, експериментът е доста успешен, но все още е прекалено рано да се даде категорична оценка. В Белгия трябва да се отбележи опитът на Credal, белгийско дружество за социален кредит, създадено въз основа на публично-частно партньорство между правителството на регион Валония и няколко финансови институти.

⁽²²⁾ Вж. например „Протокол относно устойчивото и съгласувано развитие на банковата система“ подписан на 16 юни 2004 г. в Рим между Италианската асоциация на банките („Associazione Bancaria Italiana“), Независимата федерация на италианските служители в областта на кредитирането и спестяванията („Federazione Autonomia Lavoratori del Credito e del Risparmio Italiani (Falcri)“), Италианската федерация на банките и застрахователите („Federazione Italiana Bancari e Assicurativi (Fiba-Cisl)“), Италианската синдикална федерация на работещите в областта на застраховането и кредитирането („Federazione Italiana Sindacale Lavoratori Assicurazioni e Credito“) и Италианския профсъюз на служителите в сферата „Кредит, инкасо и застраховки“ („Uil Credito, Esattorie e Assicurazioni (Uil C.A.)“).

⁽¹⁸⁾ Докато това е един важен инструмент за управление на риска от гледна точка на финансовите институции, съществува необходимост от по-голяма прозрачност относно същината на системите за точкуване, както и комбинирането ѝ със субективни елементи на анализ, за да се позволи извършването на справедливо и реалистично оценяване на възможностите на длъжника да върне дълга си, и за да се предотврати вземането на решения, базиращи се изцяло на автоматизирани модели. Съществува и необходимостта променливите в математическия модел да бъдат наблюдавани от компетентните обществени власти. Би трябвало да се обмисли също и възможността за предоставяне на достъп на длъжниците до техните кредитни доклади, както се прави в страни като САЩ и Обединеното кралство, така че да знаят как да подобрят кредитния си рейтинг.

й) Кредитна история.

Използването на бази данни, съдържащи цялата финансова история на клиента (положителна кредитна история) или само затруднения при изплащането на заемите (отрицателната кредитна история), позволява на кредитните институции да познават нивото на задлъжнялост на клиента и да обосновават по-добре решението си за предоставяне на кредит. Въпреки това тези бази данни — особено с позитивната кредитна история — носят определени рискове, свързани със защитата на личните данни и с факта, че са неефективни в случаи на пасивна задлъжнялост, тъй като не е възможно да се предскаже какво би могло да я причини в бъдеще;

к) Саморегулирането и съвместното регулиране, изразяващи се в разработването на Етични кодекси на финансовите учреждения, в сътрудничество с организациите за защита на потребителите, могат да спомогнат за предотвратяването на някои непотчени практики и да доведат до съобразяване в по-голяма степен със социалните аспекти в дейността на кредитните институции. Този вид мерки служат също и за подобряване на контрола върху дейността на агенциите за събиране на задължения, като в допълнение на строгата и ефективно прилагана законова рамка, подпомагат регулирането на начина, по който се подхожда към длъжниците;

л) Предотвратяване на непотчени кредитни практики.

Някои национални органи, организации за защита на потребителите и други НПО, както и самите кредитни институции, са договорили правила и процедури за предотвратяване използването на редица грабителски и лихварски практики, застрашаващи най-уязвимите членове на обществото. Тези практики включват например изключително високите лихвени равнища за кредитите, отпускани по телефон или мобилен телефон; кредитни договори, обвързани с договори за определена покупка или продажба, или за предоставяне на услуги, за които клиентът не е уведомен; предоставяне на кредити при условие, че се закупят акции понякога на самата банка; драконовски наказателни клаузи; кредитни карти и клиентски карти, обезпечавашки лесен достъп до кредити; изискването на реални гаранции и едновременно с това и на лични гаранции (двустранни) при договори за потребителски кредити с ниска стойност; непълна или не изцяло точна информация; както и рекламата, насочена към младите хора. В допълнение към благоприятните страни на отговорното предоставяне на кредити, мерките от такъв вид допринасят за намаляване на нарушенията на конкуренцията на пазара и съдействат за повишаване на социалната отговорност сред кредитните институции;

м) Мониторинг и контрол на рекламите за кредити.

Въпреки че рекламата е законна стратегия за предлагане на финансови продукти, начинът, по който тези продукти биват рекламирани, изисква внимателно наблюдаване от страна на държавните органи. Съдържанието, каналите и методите на рекламата трябва също да бъдат подложени на строга и съгласувана дисциплина, която да не позволява у потребителя да се създава представа, че кредитите не носят

рискове, че са лесно достъпни и че не водят до разходи. Схемите за самостоятелно и съвместно регулиране и добрите практики също би трябвало да бъдат поощрявани в тази област. Тези схеми трябва да гарантират на кредитополучателите пълна яснота относно условията на кредитирането и да налагат на кредиторите конкретна отговорност по отношение на онези лица, които поради психически отклонения не са в състояние да предвидят последствията от сключване на договор за отпускане за на кредит.

5.2 Подход към свръхзадлъжнялостта и преодоляването ѝ

Двата най-разпространени модела за подход към несъстоятелни длъжници и за възстановяване на дължимата сума са:

5.2.1 Моделът ново начало, възникнал в Северна Америка и възприет в някои европейски страни, е основан на принципите на незабавно ликвидирание на неосвободените активи на длъжника и опрощаване на неизплатените дългове, с изключение на тези, които не могат да бъдат опростени по законен път. Този модел е основан на концепцията за ограничена отговорност на длъжника, за споделяне на риска с кредиторите, за необходимостта от възвръщане на длъжника колкото може по-бързо към икономическа активност и потребление, и съвсем ясно, избягването на заклеяването на банкрутиралото лице ⁽²³⁾.

5.2.2 Моделът на превъзпитанието, система, използвана в някои европейски страни, е основан на идеята, че длъжникът е направил грешка и би трябвало да му се помогне, но не трябва просто да бъде освободен от задължението да изпълнява своите задължения (*pacta sunt servanda*). Този модел, основан на идеята за „вината“ на банкрутиралия индивид, без значение дали провалът се дължи на липсата на предвиждане или просто на небрежност, се съсредоточава върху преразглеждането на дълговете с кредиторите, с цел сключване на споразумение за общ план на погасяване. Този план може да бъде договорен чрез съда или извън него; това, което е от значение, е ролята на консултантските и на посредническите услуги ⁽²⁴⁾.

⁽²³⁾ За подробно, критично описание на този модел, вж. работата на Karen Gross, добре известна в Европа, по-конкретно „*Failure and Forgiveness. Rebalancing the bankruptcy system*“, New Haven, Yale University Press (1997 г.).

⁽²⁴⁾ Някои правни системи, като тези на Франция и Белгия, са реформирали законите си относно управлението на свръхзадлъжнялостта на физическите лица, за да включат алтернативни решения, основани на ликвидация на активите. В най-сериозните случаи, където планът за погасяване не предоставя решение, е възможна ликвидация, последвана от опрощаване на дълга. Въпреки това, за разлика от правото в САЩ, опрощаването на дълга никога не е незабавно. Длъжникът трябва да премине изпитателен период, по време на който да отдели част от прихода си, за да изплаща останалия дълг. Едва тогава, и единствено ако длъжникът е демонстрирал честност и добра воля, дългът му може да бъде опростен. Като изключение, във Франция даден дълг може да бъде опростен още със започване на съдебните процедури, ако съдията прецени, че няма надежда положението на лицето да се подобри, въпреки че тази процедура до днес рядко се прилага.

6. Защо е необходим подход на ниво Общност

6.1 Предистория

6.1.1 Това не е първият случай, когато въпросът за свръхзадължениостта се разглежда на ниво Общност, или даже от гледна точка на Общността, в рамките на институциите на ЕС. На 13 юли 1992 г., в своята резолюция за бъдещите приоритети в развитието на политиката за защита на потребителите, Съветът за пръв път разглежда проучването на свръхзадължениостта като приоритет. Оттогава обаче, въпреки че явлението свръхзадължениост отчетливо придобива все по-голямо значение в различните държави-членки, в резултат на което повечето от тях приеха конкретни законодателни и административни мерки за борба с нея, проблемът за подхода на ниво Общност към този въпрос беше практически забравен.

През май 1999 г. ЕИСК реши да възобнови дебатите по този въпрос, като първо състави информационен доклад относно проблема за „Свръхзадължениостта на домакинствата“, последван от становище по собствена инициатива по този въпрос през 2002 г., чийто коментари и препоръки могат да бъдат разгледани за справка ⁽²⁵⁾.

6.1.2 Всъщност, в хода на разработване на тези документи, на 13 април 2000 г. Съветът по потребителските въпроси в Люксембург разгледа отново този въпрос и обърна внимание на Комисията и държавите-членки към необходимостта от хармонизация в тази област в Общността. Вследствие на това, Съветът прие резолюцията си относно кредитите и задължениостта на потребителите ⁽²⁶⁾, в която, отбелязвайки стремителното нарастване на това явление, настоятелно призова Комисията да предприеме мерки, за да компенсира липсата на информация относно реалните измервания на свръхзадължениостта в Европа и задълбочено да изследва възможностите за хармонизиране на мерките за предотвратяване и подход към случаите на свръхзадължениост ⁽²⁷⁾.

6.1.3 Трябва да бъде отбелязано, че до днес това искане на Съвета не е изпълнено от страна на Комисията, която предостави само първоначално предложение за преразглеждане на Директивата за потребителски кредити (2002 г.) ⁽²⁸⁾, където бегло се споменава въпросът за отговорното отпускане на кредити ⁽²⁹⁾. Тези пасажии обаче изчезнаха от окончателния й вариант (2005 г.) ⁽³⁰⁾, приет по време на германското председателство ⁽³¹⁾. Тази ситуация предполага, че в областта на потребителското кредитиране, Комисията окончателно е решила да не включва мерки за превенция или още по-малко за работа със случаи на свръхзадължениост ⁽³²⁾.

⁽²⁵⁾ И двата доклада — са съставени от бившия член на Комитета Manuel ATAIDE FERREIRA.

⁽²⁶⁾ Резолюция от 26 ноември 2001 г. в ОВ С 364, 20.12.2001 г.

⁽²⁷⁾ Протоколът от това заседание на Съвета по потребителските въпроси от 26 ноември 2001 г. показва, че наред с останалите наблюдения и препоръки, министрите смятат, че „различията по отношение на предотвратяването и социалния, правния и икономическия подход към свръхзадължениостта в държавите-членки биха могли да породят съществена неравнопоставеност, както между европейските потребители, така и между кредиторите“ и че „трябва да бъде обмислено на ниво Общност как да се интегрират и допълнят мерките за насърчаване развитието на трансграничен кредит с мерки за превенция на свръхзадължениостта по време на целия кредитен цикъл“.

⁽²⁸⁾ COM(2002) 443 окончателен, 11 септември 2002 г.

⁽²⁹⁾ Използвайки понятия, които са доста спорни, както ЕИСК имаше възможността да заяви в своето становище относно това предложение (CES 918/2003 от 17 юли 2003 г.): докладчик, г-н PEGADO LIZ. Вж. също „La prevención del sobreendeudamiento en la Propuesta de Directiva sobre crédito a los consumidores“ (Предотвратяване на свръхзадължениостта в проектодирективата за потребителските кредити) от Manuel Angel, LOPEZ SANCHEZ, в „Études de droit de la consommation — Liber amicorum Jean Calais-Auloy“, стр. 621.

⁽³⁰⁾ COM(2005) 483 окончателен/2, 23 ноември 2005 г.

⁽³¹⁾ Трябва обаче да се изтъкнат няколко инициативи за публичен дебат по темата, поети от различни институции на Общността, включително и Комисията. Сред тях са: публично изслушване, проведено в Стокхолм с подкрепата на шведското председателство на 18 юни 2000 г.; важна конференция, проведена на 2 юли 2001 г., в сътрудничество с Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (Италиански национален съвет за потребителите и ползвателите) (CNCU) на тема „Правилата за конкуренция в ЕС и конфликтът между банковите учреждения“, на която директорът на Дирекция „Финансови услуги“ в ГД „Здравеопазване и защита на потребителите“ имаше възможността да представи насоките в предложението за нова директива относно потребителските кредити и проблемите на свръхзадължениостта на ниво Общност; на 4 юли 2001 г. ГД „Здравеопазване и защита на потребителите“ пое инициативата за провеждане на изслушване в Брюксел на правителствени експерти за обсъждане на предлаганите промени в директивата за потребителските кредити, на което бяха подчертани различни аспекти за предотвратяване на свръхзадължениостта; по време на белгийското председателство беше проведен важен семинар в гр. Charleroi, на 13 и 14 ноември 2001 г., на тема „Потребителският кредит и хармонизацията в Общността“, на който белгийският министър на икономиката и научните изследвания повдигна въпроса за обществените и икономически аспекти на проблема и подчерта връзката между развиването на финансовите услуги и трансграничната търговия на вътрешния пазар. На този семинар експерт на Европейската комисия също така представи основните насоки за ревизиране на директивата за потребителския кредит, в която беше изразена известна загриженост относно информацията за потребителите във връзка с предотвратяването на свръхзадължениостта; „Конференция за свръхзадължениостта на потребителите: европейски механизми за защита“, проведена в Мадрид на 29 ноември 2002 г. от PSOE (Испанската социалистическа работническа партия) и от Групата на социалистите в ЕП.

⁽³²⁾ Любопитно, в други текстове, като например Предложението на Комисията за Единна зона за плащания в евро (SEPA), са изказани някои безпокойства по отношение превенцията на свръхзадължениостта.

6.1.4 Последните споменавания на проблема, въпреки че са малко на брой, в някои документи на Комисията, дори и в декларация на председателя на Комисията, изглежда обаче сочат, че е възможен преход към отделяне на по-голямо внимание на това явление ⁽³³⁾.

6.1.5 Поради особената ѝ важност, следва да се спомене Резолюцията на Съвета на Европа, приета от европейските министри на правосъдието на 8 април 2005 г., за „търсене на правни решения на проблема със задлъжнялостта в кредитното общество“ ⁽³⁴⁾, която въпреки че изразява загриженост относно „лесния достъп до кредити, който може в някои случаи да доведе до свръхзадлъжнялост на домакинствата, създавайки социална изолация за лицата и техните семейства“, ясно отваря пътя за подготовянето на „подходящ инструмент, определящ законодателни и административни мерки, и предлагащ практически средства за защита“ ⁽³⁵⁾.

6.1.6 От друга страна, това ново отношение към проблема изглежда е подтикнато от последните научни проучвания ⁽³⁶⁾ и други изследвания, поръчани от Комисията ⁽³⁷⁾, които станаха предмет на неотдавнашни публични изказвания на някои държавни глави и министри от някои държави-членки ⁽³⁸⁾.

6.2 Възможности, необходимост и целесъобразност на действията на ниво Общност

6.2.1 ЕИСК отдавна пледира и сега отново потвърждава възгледа си, че действия на ниво Общност в тази област не само са възможни и желателни, а са необходими и неотложни.

6.2.2 На ЕИСК е добре известно, че в съответствие с текста на Договора и след неуспеха при ратифицирането на текста за конституция ⁽³⁹⁾, чисто социалните аспекти, сред които и проблема със свръхзадлъжнялостта, доколкото той води до социална изолация, не влизат в конкретните полномощия на ЕС.

6.2.2.1 Въпреки това, различни разпоредби от Договора за Европейски съюз и за създаване на Европейската общност предвиждат споделяне както на правомощията, така и на действията и мерките за проследяване и насърчаване политиките на държавите-членки в тази област ⁽⁴⁰⁾, което Комисията е длъжна да гарантира и развива.

6.2.2.2 Трябва да се добави, че някои области за потенциални действия на ниво Общност, свързани със сътрудничеството по съдебни въпроси, понастоящем са обхванати от третия стълб ⁽⁴¹⁾.

⁽³³⁾ Към тях се отнасят по-специално проучването на Евробарометър в края на 2006 г., Съобщението, озаглавено „Дневен ред за гражданите“, прието от Съвета през м. юли 2006 г. и Съобщението на Комисията относно „Предложение за съвместния доклад за социална защита и социално включване за 2007 година“ (COM(2007) 13 окончателен от 19 януари 2007 г.).

⁽³⁴⁾ Приета на 26-та Конференция на Съвета на европейските министри на правосъдието, проведена от Съвет на Европа в Хелзинки на 7 и 8 април 2005 г.

⁽³⁵⁾ Резолюцията е последвана от добре изготвения „Доклад за правните решения на проблеми с дългове в кредитните общества“ от Бюрото на Европейския комитет за правно сътрудничество към Съвета на Европа на 11 октомври 2005 г. (CDCJ-BU(2005) 11 rev.).

⁽³⁶⁾ Академичните среди изглежда са особено заинтересовани от проблемите на потребителското кредитиране и свръхзадлъжнялостта, както показва и неотдавнашната международна научна среща от 20 до 28 юли в Берлин на Law and Society Association (Асоциация за право и общество), на която се събраха група от европейски, американски (Северна и Южна Америка), азиатски и австралийски изследователи и по време на 8 сесии обсъждаха различни аспекти, свързани с тази тематика.

⁽³⁷⁾ Вж. „Consumer Over indebtedness and Consumer Law in the European Union“ (Свръхзадлъжнялост на потребителите и правото за защита на потребителите в Европейския съюз), Udo Reifner, Johanna Kieslainen, Nik Huls и Helga Springeneer (Договор No. B5-1000/02/000353, за ГД „Здравеопазване и защита на потребителите“, м. септември 2003 г.); „Study of the problem of Consumer Indebtedness: Statistical Aspects“ (Проучване на проблема със задлъжнялостта на потребителите: статистически аспекти), ORC Macro (Договор No B5-1000/00/000197, за ГД „Здравеопазване и защита на потребителите“, 2001 г.); „Credit Consumption and Debt Accumulation among Low Income Consumers: Key consequences and Intervention Strategies“ (Потребление на кредити и натрупване на дълг сред потребителите с ниски доходи: основни последици и стратегии за намеса) Deirdre O'Loughlin (м. ноември 2006 г.); „Exclusion and its links to finance: banking exclusion of individuals“ (Изключването и връзките му с финансите: банково изключване на лицата) Доклад на Centre Walras, Georges Gloukoviezoff; „EC Consumer Law Compendium: Comparative Analysis“ (Сборник на правото по отношение на защитата на потребителите в ЕО — сравнителен анализ), 2006 г. (Договор No. 17.020100/04/389299), съставен от Hans Schulte-Nölke, от Университета в Bielefeld за Европейската комисия; „Financial education & better access to adequate financial services“ (Финансово образование и по-добър достъп до подходящи финансови услуги), проведен от ASB Schuldnerberatungen (Австрия) в сътрудничество с GP-Forschungsgruppe: Institut für Grundlagen-und Programmforschung (Германия), Association for the Promotion of Financial Education SKEF (Асоциация за насърчаване на финансовото образование) (Полша) и L'Observatoire du Crédit et de l'Endettement (Белгия) — проектът е съфинансиран от ГД „Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“ (м. септември 2005 — м. септември 2007 г.).

⁽³⁸⁾ Вж. например неотдавнашните речи на Tony Blair, Stephen Timms и Ruth Kelly през м. септември 2006 г.

⁽³⁹⁾ Всъщност, член I-3 от проекта за създаване на Конституция гласи, че една от целите на Съюза е да „се бори срещу социалното изключване и дискриминациите и насърчава социалната справедливост и закрила ...“.

⁽⁴⁰⁾ Особен акцент трябва да се постави върху концепциите, изложени в чл. 2 и 34 от Договора за ЕС и чл. 2, 3, 136, 137 и 153 от Римския договор, изменен с Договора от Амстердам. Трябва също да се обърне внимание на интегрирания отворен метод на координация (ОМК), въведен през 2006 г., с цел засилване способността на ЕС да подпомага усилията на държавите-членки за създаването на по-засилено социално сближаване в Европа.

⁽⁴¹⁾ Вж. чл. 65 и 67 от Договора, както и вече значителната роля на мерките, предприети с цел определяне на европейско правно пространство.

6.2.2.3 Накрая, самото завършване на вътрешния пазар, което без съмнение е насочено към гражданите и потребителите ⁽⁴²⁾, изисква и дава основание за хармонизирането на някои аспекти, свързани със свръхзадължността на гражданите, социалните последици от нея, предотвратяването и подходът към това явление на ниво Общност, като средство за избягване на нарушения на конкуренцията и за нормалното функциониране на пазара.

6.3 Основни сфери за действие на ниво Общност

6.3.1 Единна концепция за свръхзадължността

6.3.1.1 Усилията за постигане на хармонизация би трябвало предимно да включват определяне на същината и на качествените и количествени параметри на явлението, за да се обезпечават подходяща информация и наблюдение на социалните проявления, които то поражда, чрез единни за цяла Европа методи — в идеалния случай, в целия свят — основаващи се на събирането и обработването на сравними статистически данни, които да допринесат за определянето на икономическата матрица, целяща количественото му измерване.

6.3.1.2 Въз основа на това дефиниране на понятието и на методологията, Комисията ще може да възложи провеждането на всеобхватно проучване на цялата територия на Общността, което ще позволи да се определят социално-икономическите измервания на свръхзадължността ⁽⁴³⁾.

6.3.2 Предотвратяване и ограничаване

6.3.2.1 Комисията също би трябвало да подготви независимо и хармонизирано законодателство за мерки, с цел прогнозиране, предотвратяване и ограничаване на последиците от това явление.

Законовите мерки би трябвало да се отнасят по-специално до:

- а) предоставяне на изчерпателна информация преди сключването на договора, по време на изпълнението му и след приключването му;

⁽⁴²⁾ Ясно показано в отличния Междинен доклад към Пролетния Европейски съвет за 2007 г., Съобщението на Комисията, озаглавено „Единен пазар за гражданите“ (COM(2007) 60 окончателен, 21 февруари 2007 г.) и в различни речи и интервюта, дадени напоследък от самия председател на Комисията.

⁽⁴³⁾ Данните за ситуацията в Европа не са много актуални и се базират на проучване, проведено от ORC Masco през 2001 г., което вече беше споменато. Освен това различни държави-членки признават съществуването през последните години на значителен брой семейства в ситуация на свръхзадължност. Данни за ситуацията в Германия показват, че през 1989 г. едва 3,5 % от семействата изпитват сериозни финансови затруднения, а през 2005 г. те са 8,1 %. Във Франция броят на процедурите, регистрирани в Комисията по свръхзадължност, отбелязва годишно нарастване от 6 % от 2002 до 2006 г., през който период те достигнаха 866 213 процедури. В Шотландия 2004 г. бяха открити 3000 процедури по несъстоятелност. В Швеция, въпреки че равнището на годишен икономически растеж там е най-високо в ЕС, броят на процедурите по свръхзадължност нарасна през 2005 г. с 13,6 % спрямо 2004 г. и с 30,7 % спрямо 2003 г. Изключение представлява Белгия, където добре планираната и прилагана система изглежда дава плодове, за което допринасят неотдавнашните изменения в законодателството (Закон и Кралски указ от 1 април 2007 г., изменящи Закон от 24 март 2003 г. и Кралски указ от 7 септември 2003 г., относно основните банкови услуги). През 2005 г. в САЩ са внесени над 1 600 000 случая за обявяване в несъстоятелност на лица. През 2006 г. са започнати 106 629 процедури по обявяване в несъстоятелност (ликвидация или „предложение“) в канадските съдилища.

- б) съвместна отговорност при отпускане на кредит, която се основава на двустранното поемане на задължение — от страна на кандидатстващия за заем, да информира правдоподобно страната, отпускане заема, относно положението си и от страната, отпускане кредита — да направи всичко необходимо, за да изготви правилна оценка и да консултира по най-подходящ начин кандидатстващия за заем ⁽⁴⁴⁾;

- в) възможност за отпускане на кредити без налагането на такси;

- г) контрол на рекламата, маркетинга и търговските комуникации, свързани с потребителски кредити;

- д) параметри за „кредитно точкуване“ и забрана на изцяло автоматизирани решения;

- е) гарантиране на основни банкови услуги, универсалност на банковите сметки, на тяхната възможност за трансфериране и използването на електронни средства при извършване на банкови операции (дебитни карти);

- ж) определяне на параметрите за микрокредитиране и други видове социален кредит и насърчаването на „алтернативните“ финансови институции да се насочат към този сегмент;

- з) установяване и санкциониране на нечестни търговски практики и на непочтени клаузи, свързани главно с предоставянето на кредит;

- и) право за разтрогване на договор;

- й) уточняване на изискванията за взаимни лични гаранции;

- к) правила за комисионните;

- л) режим за посредничеството при кредитиране;

- м) засилване на правомощията и контролните мерки, с които разполагат националните власти, отговорни за финансовите услуги в тази област;

- н) въвеждане на параметри за определяне на това, какво представлява лихварството;

- о) добавяне на разпоредба в директивата за потребителския кредит, с която банките да се задължават да отговарят на жалбите в определен срок.

В допълнение, в дългосрочен план, законите би следвало да се изготвят при съблюдаване на следните аспекти:

- а) единен режим на общественото осигуряване;

- б) гарантиране на устойчивостта на пенсионния режим и на единното му прилагане във всички държави-членки (евентуално дефиниране на „28-а схема“);

- в) определяне на единна система за кредитната история, напълно съобразено с изискванията за защита на личните данни, включително определяне на лицата, които могат да имат достъп до нея и на предназначението на събираната информация (ограничена единствено за предоставяне на кредит);

⁽⁴⁴⁾ Добър пример за това дава Националният закон за кредитирането № 34/2005 на Южна Африка.

6.3.2.2 В същото време, Комисията би трябвало да насърчава добрите практики в тази област, като поощрява приемането на европейски етични кодекси в система за саморегулиране и съвместно регулиране, като част от добре определена и ефективно въведена ограничаваща правна система.

6.3.2.3 Комисията би трябвало също така, като своя инициатива или в сътрудничество с държавите-членки, да създаде специални информационни програми, мерки за обучение, съсредоточени върху практическите аспекти на ползването на кредит, и проекти за проследяване и предоставяне на консултации в тази област чрез използването на инструменти от типа „пилотни проекти“, които вече дадоха положителни резултати в други области ⁽⁴⁵⁾.

6.3.2.4 Накрая, ЕИСК предлага да бъде създадена Европейска обсерватория по задължнялостта, която, в сътрудничество със съществуващите национални органи и други структури в държавите-членки, да функционира като форум за диалог на всички заинтересовани страни, да анализира развитието на явленията на европейско ниво и да предлага и участва в най-подходящите инициативи за предотвратяването му, като оценява въздействието му. ЕИСК предлага да включи тази обсерватория в институционалната си рамка, поне докато се постигне решение за нейната автономност.

6.3.3 Работа с длъжници и възстановяване на активи

6.3.3.1 Отчитайки разнообразието от системи, създадени на национално ниво, имащи разнообразни произход, принципи и методи ⁽⁴⁶⁾, усилията на Комисията би трябвало предимно да бъдат съсредоточени не към опити за постигане на хармонизация, а по-скоро за определяне на обща рамка и набор от основни принципи, които би трябвало да бъдат гарантирани от всички системи на процедурно право, обхващащи преследването за неизплатени дългове или изплащане на дългове от лица, като бъде насърчено приемането на тези принципи и налагането на тяхното признаване.

6.3.3.2 От тези основни принципи най-важните са:

- бързи решения, които са достъпни за засегнатите страни, които струват малко или почти нищо и които не възпрепятстват достъпа до кредит и не заклеймяват длъжниците и техните семейства;

- мерки, отчитащи законните интереси на кредиторите, но също и техните отговорности, що се отнася до задължени домокинства;
- решения, които благоприятстват постигането на консенсус и подписването на доброволни извънсъдебни споразумения, които улесняват длъжниците при запазване на материални активи, когато това е възможно, и които са от основно значение за благосъстоянието на семейството, като например жилището;
- гъвкави мерки, даващи възможност на длъжниците да изберат възможността за ликвидирание на движимото имущество и опрощаване на неизплатените дългове, като се взема предвид състоянието на трети лица, които са гаранتي на длъжниците;
- специализиран контрол върху длъжниците по време на процеса на прилагане на планове за разплащане след банкрут, за да бъде предотвратено повторното възникване на същите проблеми и за да се помогне на длъжниците да променят моделите си на потребление и задълженост, така че наистина да могат да започнат отначало.

6.3.3.3 Цялата тази дейност обаче би трябвало да бъде отворена, за да допусне участието на заинтересованите лица и техни представители. Поради това, се предлага провеждането на предварителни публични консултации чрез публикуването на Зелена книга, в която се определят аспектите на разглеждания проблем, извършва се количествен анализ на европейско равнище, анализират се различните средства и системи за превенция, проследяване и излизане от ситуации на свръхзадължнялост, и която в заключение скицира възможните интегрирани действия на равнището на Общността между различните Генерални дирекции, имащи отношение, и също включваща органите на власт и организациите на гражданското общество в различните държави-членки и на равнището на Общността ⁽⁴⁷⁾.

7. Публично изслушване

7.1 На 25 юли 2007 г. ЕИСК проведе публично изслушване по темата на становището, на което присъстваха редица гости, специалисти в областта.

7.2 Като се вземат предвид изказаните мнения по време на това добре посетено изслушване, от което произлязоха няколко изключително полезни доклада, съществува ясно изразена подкрепа за целите на становището, в което са възприети много от предложенията, направени там.

Брюксел, 25 октомври 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁴⁵⁾ Припомнят се например случаи на посредничество и извънсъдебно уреждане на потребителски спорове, които са в основата на създаването на различни мрежи, действащи понастоящем в Европа. Сред тях е подходящо да се изтъкне „Consumer DebtNet“, създадена през 1994 г., която в момента се преименува като „European Consumer Debt Net“ (ECDN).

⁽⁴⁶⁾ Освен това в някои държави членки, като Португалия, все още няма подходяща система за тази цел.

⁽⁴⁷⁾ Всъщност в информационен доклад на ЕИСК от 2000 г. се споменава горното и се завършва с препоръката, че Комисията би трябвало „да направи първата крачка в тази посока, като незабавно подготви Зелена книга за свръхзадължнялостта на домакинствата в Европа и включи в нея съществуващите изследвания по въпроса, с което да представи осъвременена картина на правната уредба и статистическите данни от държавите-членки и държавите кандидатки за членство, да работи за създаването на единно определение за свръхзадължнялостта и да посочи предпочитания от нея подход за постигане на целите, посочени в настоящия информационен доклад“.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предприемаческият дух и Лисабонската програма“

(2008/С 44/20)

На 16 февруари 2007 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността, да изготви становище относно „Предприемаческият дух и Лисабонската програма“.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 2 октомври 2007 г. (докладчик: г-жа Sharma, съдокладчик г-н Olsson).

На своята 439-а пленарна сесия, проведена на 24 и 25 октомври 2007 г. (заседание от 25 октомври 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 109 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Предприемачеството в най-широк смисъл може да стимулира и насърчава иновационния и творчески подход и би следвало да се представя в Лисабонската програма като един от ключовите способи за създаване на по-голям растеж и повече и по-добри работни места, за постигане на социално сближаване и за борба със социалното изключване.

В нашето глобализирано общество е изключително важно предприемаческият дух да се подхранва и развива чрез цялостен подход на всички нива (средно, макро- и микро ниво), като се отчитат специфичните особености на всяко от тях.

1.2 Образованието и обучението, независимо от възрастта и според възможностите на всеки отделен индивид, трябва да насърчават изобретателността и потенциала на всеки. ЕИСК подкрепя предаването на добри практики и подчертава примерите на Стратегията на норвежкото правителство⁽¹⁾ и програмата „Junior Achievement Young Enterprise (JA-YE)“ за предприемачество в образованието и обучението като ценни примери, които биха могли да вдъхновят другите страни.

1.3 Би следвало да се привлекат обществените и частни заинтересовани страни, за да се развие предприемаческият дух в най-широк смисъл, в общините, организациите и сред частните лица.

1.4 Европейската комисия би следвало да разработи рамка за преразглеждане на напредъка и за разпространяване на най-добрите практики, както и за насърчаване на предприемаческия дух сред гражданите на ЕС в контекста на Лисабонската програма. Важен е обменът на най-добрите практики и напредъкът би могъл да бъде наблюдаван чрез годишни конференции, посветени на отчитане на резултатите.

1.5 Социалните партньори би следвало да вземат предвид ползата от насърчаването на предприемаческия дух като един от факторите, които могат да доведат до повече и по-добри работни места. Те би следвало да удвоят усилията си и да засилят социалния диалог, за да намерят обща почва за комплексни действия.

⁽¹⁾ „Виж възможностите и ги накарай да работят!“ — Стратегия за предприемачество в образованието за периода 2004-2008 г. Стратегически план, Министерство на търговията и промишлеността, Министерство на образованието и научноизследователската дейност, Министерство на местното самоуправление и регионалното развитие.

1.6 Трябва да се насърчава ролята на социалната икономика и на неправителствените организации (НПО) за развиване на предприемаческия дух в интерес на обществото и на социалните иновации. Специфичната роля на тези предприятия би следвало да намери признание на европейско ниво в новите основни насоки за политиките по заетостта през 2008-2010 г.

1.7 ЕИСК подкрепя инициативата на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“ да даде началото на „Предприемаческа стратегия чрез включване“ и възнамерява да участва активно в нея.

1.8 Изключително важно за оформянето на предприемаческия дух в Европа е представянето от страна на средствата за масова информация на убедителни примери и дейности за подражание и положителен имидж на предприятията и предприемачите, както и на насърчаваните от тях образователни стратегии за изобретателност и иновации. За изграждането на Европа, водена от предприемаческия дух е от ключово значение средствата за масова информация да представят и примери за дейности, които създават положителен имидж не само на училищата или на образователните стратегии, съдействащи за развитието на изобретателност и склонност да се действа по иновационен начин, но и на предприятията и на ръководителите на предприятия, които работят по подобен начин.

1.9 Предприемаческият дух трябва да бъде поставен на основно място във възможно най-много политики и програми на ЕС, за да въздейства върху осъществяването на целите на Лисабонската стратегия.

1.10 ЕИСК насърчава комисар Figel и комисар Verheugen в рамките на съвместни действия на ГД „Образование и култура“ и ГД „Предприятия и промишленост“ да предприемат действия за показване на предимствата и ценностите на способностите и подхода, свързани с предприемаческия дух в контекста на Лисабонската стратегия като обявят 2009 г. за „Година на изобретателността, иновациите и предприемаческия дух“.

2. Въведение

2.1 Настоящото становище по собствена инициатива ще отдели основно внимание на необходимостта от насърчаване на предприемаческия дух в най-широкия му смисъл като съществен фактор за социално и икономическо развитие, както и на начините, по които човешкият капитал и изобретателност могат да допринесат за осъществяване на целите на Лисабонската стратегия.

2.2 Европейската комисия дава следното определение на предприемачеството:

„Предприемачеството е способността на личността да претворява идеите в дела. То включва изобретателност, новаторство и поемане на риск, както и способността да се планират и управляват проекти за постигането на цели. Това подпомага всеки в ежедневието му живот у дома и в обществото; позволява на служителите да осъзнаят контекста на работата си и да се възползват от представените се възможности и е основа за по-специфични умения и знания, необходими на предприемачите за изграждане на социалната или търговската им дейност“⁽²⁾.

2.3 В Лисабонската програма ЕС определи за своя цел „да се превърне в най-конкурентоспособната и динамична икономика в света, основана на знанието“ и преди всичко „която е в състояние да поддържа устойчив икономически растеж с повече и по-добри работни места и по-голямо социално сближаване“.

2.4 Независимо от големите усилия за постигане на целите на Лисабонската стратегия е необходимо да се направи много повече. Насърчаването и използването на предприемаческия дух на социално, общинско, организационно и индивидуално ниво играе една от главните роли за даването на тласък на растежа и конкурентоспособността в Европа, както и на социалната и екологична устойчивост.

2.5 През м. февруари 2005 г. Комисията⁽³⁾ предложи да се даде ново начало на Лисабонската стратегия, като насочи усилията на Европейския съюз към две основни задачи: постигане на по-висок, устойчив растеж и осигуряване на повече и по-добри работни места. Стратегията подчертава освен другите дейности и значението на насърчаването на по-предприемаческа култура и създаването на поддържаща среда за МСП включително чрез образование в предприемачество и обучение, съобразени със съответното ниво на образование. Секторът на комуникациите и на средствата за масова информация (СМИ), както и секторът, свързан с творчеството, като цяло би следвало да играят също така важна роля за насърчаване на предприемачеството и за подсилване на решението за избор на предприемаческа кариера, особено по отношение на жените и на младите хора⁽⁴⁾.

⁽²⁾ „Предложение за препоръка на Европейския парламент и Съвета относно ключовите компетенции за ученето през целия живот“ COM(2005) 548 Приложение параграф 7.

⁽³⁾ „Съобщение до пролетния Европейски съвет: Да работим заедно за постигане на растеж и създаване на работни места — ново начало за Лисабонската стратегия“, COM(2005) 24.

⁽⁴⁾ „Заклучения на председателството“, Европейски съвет в Брюксел на 23-24 март 2006 г., параграф 31.

Предприемаческият дух е свързан с основни важни умения и нагласи, които могат да бъдат насърчени чрез учене през целия живот и подкрепя трите съставни части на Лисабонската стратегия:

- 1) развитие на Европа и нейните региони, за да се превърнат в по-привлекателен пазар за инвестиции и труд;
- 2) даване на приоритет на знанието и иновациите;
- 3) създаване на повече и по-добри възможности за заетост.

2.6 Редица важни становища на ЕИСК, предхождащи настоящето становище, са подчертавали различни аспекти на предприемачеството, особено „Насърчаване на предприемаческия дух чрез образование и учене“⁽⁵⁾ и напоследък становището „Потенциал на предприятията, по-специално на МСП“ за подкрепяне на Лисабонската стратегия и предприемачеството и относно „Пригодност за заетост и предприемачество“⁽⁶⁾.

2.7 Освен това Комитетът изготви няколко становища относно Лисабонската стратегия и значението на иновациите и изобретателността, които са ключови критерии за предприемачески дух и са подчертани като съществени умения за постигане на целите на Лисабонската стратегия. Последните становища посочват също⁽⁷⁾.

2.8 Настоящото становище се основава на предходните, като се насочва към добавената стойност за обществото на новаторството, изобретателността и предприемаческия дух и към начина, по който те биха могли да бъдат насърчавани от различните заинтересовани страни. Важно е тези умения и отношение да бъдат стимулирани от ранна възраст за освобождаване на потенциала на всеки и за поддържането му чрез учене през целия живот, процес, който започва в началното училище, като се взима винаги предвид общото развитие на личността на много младите ученици.

2.9 Настоящото становище би следвало също така да се разглежда в контекста и насоката на програмата на настоящия председател на Комитета: „Предприемачество с човешко лице“, в която предприемачеството се разглежда и като напредък на обществото в икономиката и иновациите, а не само като търсене на печалба. В този контекст председателят на ЕИСК предвижда организирането от Комитета на конференция през пролетта на 2008 г. на тема „Предприемачество с човешко лице“.

⁽⁵⁾ Вж. становището на ЕИСК от 19 юли 2006 г. относно „Изпълнение на Лисабонската стратегия на Общността: насърчаване на предприемаческото мислене чрез образование и обучение“, докладчик: г-жа Jerneck (ОВ С 309, 16.12.2006 г.).

⁽⁶⁾ Вж. становищата на ЕИСК относно „Потенциал на предприятията, по-специално на МСП (Лисабонска стратегия)“, (становище по собствена инициатива), INT/324, докладчик: г-жа Faes, и „Пригодност за заетост и предприемачество — ролята на гражданското общество и регионалните и местни органи от гледна точка на пола“ — (проучвателно становище) SOC/273, докладчик: г-н Pariza Castacos.

⁽⁷⁾ Вж. становищата на ЕИСК относно:

— „Потенциал на предприятията, по-специално на МСП (Лисабонска стратегия)“ (становище по собствена инициатива) INT/324, докладчик: г-жа Faes.

— „Инвестиции в знание и иновации (Лисабонска стратегия)“ (становище по собствена инициатива) INT/325, докладчик: г-н Wolff.

— „Заетост на приоритетни категории (Лисабонска стратегия)“ (становище по собствена инициатива) SOC/251, докладчик: г-н Greif.

— „Определяне на енергийна политика за Европа (Лисабонска стратегия)“ (становище по собствена инициатива) TEN/263, докладчик: г-жа Sirkeinen.

3. Общи забележки

3.1 ЕИСК се присъединява към определението за предприемачество, дадено от Европейската комисия и би искал да подчертае от една страна широкия си подход, а от друга — необходимостта да се привлекат публичните и частни заинтересовани страни за осъществяването му, за да могат да бъдат постигнати целите на Лисабонската стратегия.

3.2 Предприемачеството трябва да се разглежда в по-широка перспектива от традиционната индивидуална гледна точка на частните лица, които създават и развиват предприятие, водени от икономически цели и печалба.

3.3 Изобретателността, творческото мислене и новаторство на ниво група, предприятие или общество не могат да бъдат сведени до простия сбор от предприемаческия дух на отделните индивиди, които го съставят. Ето защо би следвало да се разграничават степените на развитие на предприемачеството.

3.4 Трябва да се отдаде пълното признание на социалните и другите движещи сили на предприемачеството. Предприемаческият дух е обществено явление, „представено на всички сцени на човешкия живот“. Следователно той е всеобхватна културна концепция за обществените процеси и дейности, тласкани от човека за осъществяване на лични, социални и икономически цели. От тази гледна точка предприемачеството ще насърчава човешкия и социален капитал, който е от изключително значение за иновационното общество и за икономическата конкурентоспособност, както и за по-широкото включване на разнородни групи.

3.5 Образованието трябва да подкрепя тази перспектива чрез насърчаване на предприемаческия дух и на по-разпространена предприемаческа култура.

3.6 Социалните партньори би следвало да удвоят усилията си за постигане на единогласие относно комплексни мерки за насърчаване на изобретателността, новаторството и предприемаческия дух, които ще доведат до създаването на повече и по-добри работни места. Информацията относно социалния диалог и неговото засилване би следвало да са естествен елемент от действията им.

3.7 Европейската комисия подчерта съществените знания, умения и отношения, които определят предприемаческия дух ⁽⁸⁾.

1) „Необходимото знание включва наличните възможности за лична, професионална и/или бизнес дейност, както и по-широкомасштабните въпроси, които определят контекста на работа и живот на хората, като по-общо разбиране на иконо-

мическите механизми, възможностите и предизвикателствата, пред които са изправени работодателя или организацията. Всеки би следвало да си дава сметка и за етичната позиция на предприятията и за начина, по който те могат да служат за пример чрез лоялна търговия или чрез социално предприятие“;

2) „Уменията са свързани с проактивно управление на проекти (включително умения като планиране, организация, управление, ръководство и делегиране, анализ, комуникация, обсъждане на отчет и оценка и записване) и способността да се работи както самостоятелно, така и в сътрудничество в екип. Преценката на собствените силни и слаби страни, както и преценяването и поемането на необходимите рискове са от съществено значение“;

3) „Предприемаческият подход се характеризира с инициативност, проактивност, независимост и новаторство в личния, социален и професионален живот. Той включва също така мотивацията и решимостта за постигане на лични и колективни цели на работното място или извън него“.

3.8 ЕИСК би следвало да спомене знанието и разбирането на отделния човек за значението на корпоративната социална отговорност и на предприемаческата дейност, чиято цел не е винаги печалбата, показана от предприятията като начин за подкрепяне на изграждането на капацитета на общността за включване на уязвими групи в пазара на труда и за други социални цели. Въпреки това е от съществено значение да се създадат подходящите условия и умения за развиването на предприемаческия дух от тези групи.

3.9 Необходим е новаторски и изобретателен дух с цел създаване на повече и по-добри работни места, постигане на социално сближаване, борба със социалното изключване за посрещане на предизвикателствата на глобализацията, на застаряването на населението, на защитата на околната среда и насърчаването на знанието. Ето защо тази тема е от голямо значение за Лисабонската програма.

3.10 Проучванията показват, че има статистически данни за важна връзка между предприемачеството и икономическия растеж и че това води до динамичен пазар на труда с по-ниско ниво на безработица ⁽⁹⁾. Предприемачеството е особено важно за малцинствата, които са извън пазара на труда.

3.11 Независимо от това, за осъществяване на такава положителна връзка е необходимо да се насърчава предприемачеството и то да се насочи към устойчив процес на създаване на богатство и на работни места.

⁽⁹⁾ Вж.

— The Global Entrepreneurship Monitor (GEM) 2004 г.;

— „Съобщение на Европейската комисия до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Изпълнение на Лисабонската програма на Общността: насърчаване на предприемаческото мислене чрез образование и обучение“, COM(2006) 33.

— „The Challenge to Inspire: Enterprise Education for Young People“, Fourth Session of the Team of Specialists on Entrepreneurship in Poverty Alleviation: Youth Entrepreneurship. („Предизвикателството да се вдъхновява предприемаческото образование за младите хора“. Четвърта сесия на екипа от специалисти за облекчаване на бедността чрез предприемачество. Младешко предприемачество.) Athayde, R. 2004 г., Женева: Обединени нации.

⁽⁸⁾ „Предложение за препоръка на Европейския парламент и Съвета относно ключовите компетенции за учене през целия живот“ COM(2005) 548.

4. Специфични бележки

4.1 Предприемаческият дух в образованието:

4.1.1 ЕИСК подновява подкрепата си за ключовите точки за насърчаване на предприемачеството, определени през 2006 г. ⁽¹⁰⁾:

- 1) Ранно полагане на основите на предприемаческото обучение и образование;
- 2) Допълнителни предприемачески програми, включени в националните програми от основното до висшето образование;
- 3) Положително и ефективно сътрудничество между училищата и университетите, предприятията и публичните власти;
- 4) Благоприятно за личното им развитие участие на преподаватели;
- 5) Привличане на работодатели и на служители за създаване на образователни програми за предприемачество;
- 6) Активно участие и присъствие на гражданското общество в образователния процес;
- 7) Отчитане на значението на жените-предприемачи в училищата с цел насърчаване на равновесието между жени и мъже;
- 8) Насърчаване на предприемачеството сред хората с увреждания и сред други групи в неравностойно положение.

По-голям трансфер на знания между образователните институции, включително висшето и допълнителното образование, с цел обмен на информация и рационализиране на програмите, предназначени за студентите в университетите.

4.1.2 Основната отговорност за предприемачеството в образованието носят учебните заведения.

⁽¹⁰⁾ Вж.

- „Съобщение на Европейската комисия до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Изпълнение на Лисабонската програма на Общността: насърчаване на предприемаческото мислене чрез образование и обучение“ COM(2006) 33.
- Вж. становището на ЕИСК от 19 юли 2006 г. относно „Изпълнение на Лисабонската стратегия на Общността: насърчаване на предприемаческото мислене чрез образование и обучение“, докладчик: г-жа Jerneck (ОВ С 309, 16.12.2006 г.).
- Заклученията на конференцията „Предприемачеството в образованието в Европа: насърчаване на предприемаческия дух чрез образование и обучение“ — инициатива на Европейската комисия, организирана съвместно с норвежкото правителство, гр. Oslo, 26-27 октомври 2006 г.

4.1.3 Предприемаческото обучение в образованието може да се обобщи както следва:

- При началното образование — подпомага учениците да имат повече доверие в себе си чрез поемането и приемането на отговорност и изследването на тяхната изобретателност чрез метода на опита и грешката и чрез повече знания за ресурсите, които местната общност поставя на тяхно разположение;
- В долните класове на средното образование — учениците развиват важни умения като взимането на решение, способността да работят в екип, решаването на проблеми и създаването на мрежи;
- В горните класове на средното образование — ученето чрез практика и чрез прилагането на практиката и теорията при отчитане на ресурсите, финансирането, околната среда, етиката и професионалните отношения могат да бъдат развити чрез създаването на младежки предприятия;
- Висше образование — развиване на продукти, намиране на възможности за бизнес, отношения с клиенти и с пазара, изобретателност и новаторство — това са елементи за създаването на бизнес план, за учредяването и управлението на предприятието.

4.1.4 ЕИСК също така би искал да подчертае някои заключения на различни проучвания, показващи, че образованието в предприемачество:

- съдейства за доразвиване на предприемаческата култура;
- е стратегия за развитието на предприемаческите качества, умения и отношение към предприемачеството на младите хора ⁽¹¹⁾;
- предприемаческото образование съдейства за развиване на изобретателността на младите хора, на способността им да работят в екип, на чувството им за отговорност и на самочувствието им ⁽¹²⁾;

⁽¹¹⁾ Вж.

- „Entrepreneurship som strategi for regional utvikling“, Spilling, O., Roppen, J., Sanness, A., Simonsen, B., Steinsli, J. og Stuylen, A. 2002, BI Discussion Paper 7/2002. Lillehammer: BI
- „Helping to create an entrepreneurial culture — A guide on good practices in promoting entrepreneurial attitudes and skills through education“ („Създаване на по-предприемаческа култура — ръководство за добрите практики в насърчаването на предприемаческо отношение и умения чрез образование“) Европейска комисия 2004 г.
http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/support_measures/training_education/doc/entrepreneurial_culture_en.pdf.

⁽¹²⁾ Вж.:

- „Създаване на предприемаческа култура — ръководство за добрите практики в насърчаването на предприемаческо отношение и умения чрез образование“) Европейска комисия 2004 г.
http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/support_measures/training_education/doc/entrepreneurial_culture_en.pdf.
- „Entrepreneurshipoppl ring i skolen. Hovedkonklusjoner fra 3 års fulgeforskning av Ungt Entrepren rskaps program: Program for nyskaping og entreprenørskap i opplæring og utdanning i Norge (2001-2005 r.)“, Johansen, V. and Eide, T. 2006, <http://www.ostforsk.no/notater/pdf/132006.pdf>
- „Erf ringer fra deltakelse i studentbedrift. Hvordan opplevde de tiden som etablerer av Studentbedrift og hva skjedde etterpe?“, Johansen, V. and Eide, T. 2006, <http://www.ostforsk.no/notater/pdf/162006.pdf>.

— насочва студентите да стават по-често предприемачи ⁽¹³⁾.

4.1.5 ЕИСК изразява съжаление, че Програмата „Младешта в действие“ ⁽¹⁴⁾ не поставя въпроса за предприемачеството. Предприемаческият дух и предприемачеството ще играят ключова роля за развитието и подобряването на възможностите за кариера на утрешната младеж. Ето защо е наложително да се включи тази ценност във възможно най-много политики и програми на ЕС.

4.2 Значение на предприемаческия дух за обществото:

4.2.1 Широкият подход по отношение на предприемачеството дава възможност да се развие изобретателността на всеки, включително и на хората в най-неравностойно положение. Следователно изобретателността и потенциалът на всеки следва да бъдат признати и насърчавани. Предприемаческият дух може да бъде разглеждан като силата да се поема лична отговорност за постигането на колективни цели и социална промяна. Европа трябва да използва докрай предимствата на изобретателността на работниците и гражданите за насърчаването на култура, която ще направи Европа както социална, така и конкурентоспособна. Участието на гражданите в обществото ще бъде насърчено от предприемаческия дух.

4.2.2 За да бъдат програмите успешни е от съществено значение всички заинтересовани страни да бъдат привлечени в процеса на предприемаческото образование. Норвежката стратегия е успешен пример за съвместна работа на заинтересованите страни на гражданското общество за постигане на целите на образованието в предприемачеството. В приложения пример ⁽¹⁵⁾ норвежкото правителство чрез министерствата на образованието и на предприятието работи много тясно с програмата JA-YE ⁽¹⁶⁾, както и със социалните партньори от местно до национално равнище, използвайки умножените умения и ангажираността на работодателите, профсъюзите, публичната администрация и родителите.

4.2.3 Трябва да се насърчава предприемаческият дух в публичния сектор за предоставяне на лесни за прилагане от ползвателите и ефикасни услуги. Това обаче не може да бъде постигнато единствено чрез въвеждането на пазарна философия и механизми. Те трябва да бъдат уравновесени с цели, характерни за публичния сектор и насочени към общия интерес на гражданите и към възможностите работниците да увеличат качеството на работата чрез освобождаване на предприемаческия си дух в нови форми на организация.

⁽¹³⁾ Вж.

— „Hva hendte siden? Ungdomsbedrifter i den videregeende skolen“, Luktavallimo, M. 2003. NTF-notat 1/2003.Steinkjer: Trøndelag Forskning og utvikling AS.

— „Ungdomsbedrifter og entreprenørskap — 2005“, Haugum, M. 2005. NTF-notat 4/2005.Steinkjer: Trøndelag Forskning og utvikling AS.

— „Entrepreneurship in Education: The Practice in OECD Countries“, („Предприемачеството в образованието. Практиката на страните от ОИСР“) Stevenson, L. 2005 г., документ на конференцията „Fostering Entrepreneurship — The Role of Higher Education“, („Насърчаване на предприемачеството — ролята на висшето образование“) Италия: 2005 г.

— „Erfaringer fra deltakelse i studentbedrift. Hvordan opplevde de tiden som etablerer av Studentbedrift og hva skjedde etterpå?“, Johansen, V. and Eide, T. 2006, <http://www.ostforsk.no/notater/pdf/162006.pdf>

⁽¹⁴⁾ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_327/l_32720061124en00300044.pdf

⁽¹⁵⁾ Вж. Приложение 1, документ на Junior Achievement Young Enterprise (JA-YE) Норвегия.

⁽¹⁶⁾ Junior Achievement Young Enterprise (JA-YE) Norway, <http://www.ja.org/near/nations/norway.shtml>, [www: http://www.ue.no](http://www.ue.no).

4.2.4 Генерална дирекция „Заетост, социални въпроси и равни възможности“ предложи стратегия за „Предприемачество за всички“ ⁽¹⁷⁾, която избира широкия подход и ще отделя особено внимание на предприемачеството за всички и на социалното предприятие в програмата Equal в рамките на новите структурни фондове за периода 2007-2013 г. ЕИСК подкрепя тази инициатива и възнамерява да участва активно в нея, но подчертава, че тя трябва да бъде подкрепена от постоянна структура в ГД „Заетост, социални въпроси и равни възможности“ и да разполага със съответните финансови средства.

4.2.5 ЕИСК би желал да поднови предложението си, направено в своето предишно становище ⁽¹⁸⁾ за обявяване на 2009 г. за Европейска година на предприемачеството. Независимо от това, поради намерението на ГД „Образование“ и ГД „Предприятие“ да обяви 2009 г. за Година на иновациите и изобретателността, ЕИСК приканва Комисията към съвместни действия на ГД „Образование и култура“ и ГД „Предприятия и промишленост“ и в областта на насърчаването на предимствата и на ценностите на предприемаческите умения и подход в контекста на Лисабонската програма чрез определянето на 2009 г. за „Година на изобретателността, иновациите и предприемаческия дух“.

4.3 Предприятията и предприемаческият дух:

4.3.1 Според Европейската комисия ⁽¹⁹⁾ насърчаването на създаването на нови предприятия е основен фактор за предоставяне на възможности за заетост и за подобряване на конкурентоспособността и растежа в Европа.

4.3.2 Предприемаческите качества като изобретателност, способност да се работи в екип и самочувствие, са важни за пазара на труда, където смените на работа са чести, предприятията нерядко са подложени на организационни промени и има бързо развитие на технологиите. Работодателите търсят винаги гъвкави, иновативни, решителни и приспособяващи се работници ⁽²⁰⁾.

4.3.3 Жените-предприемачи в бизнеса и тези, които предвиждат да станат самостоятелно заети, срещат специфични икономически, социални и културни прегради като резултат от дълготрайна, необоснована дискриминация. Чрез равнопоставеното участие в образованието и програмите на Общността за насърчаване на предприемаческата дейност тези пречки могат да бъдат намалени, което би довело не само до увеличаването на броя на предприятията, ръководени от жени, но и до допълнителна равнопоставеност на половете на работното място.

⁽¹⁷⁾ Изказване на Генералния директор M. van der Pas на форума „EQUAL Policy Forum Entrepreneurship“, организиран от германското председателство на ЕС, гр. Hannover, 5 юни 2007 г.

⁽¹⁸⁾ Вж. становището на ЕИСК от 19.7.2006 г. относно „Изпълнение на Лисабонската стратегия на Общността: насърчаване на предприемаческото мислене чрез образование и обучение“, докладчик: г-жа Jerneck (ОВ С 309, 16.12.2006 г.).

⁽¹⁹⁾ „Съобщение на Европейската комисия до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Изпълнение на Лисабонската програма на Общността: насърчаване на предприемаческото мислене чрез образование и обучение“ COM (2006) 33.

⁽²⁰⁾ „The Challenge to Inspire: Enterprise Education for Young People“, Fourth Session of the Team of Specialists on Entrepreneurship in Poverty Alleviation: Youth Entrepreneurship. („Предизвикателството да се вдъхновява предприемаческото образование за младите хора“, Четвърта сесия на екипа от специалисти за облекчаване на бедността чрез предприемачество. Младешко предприемачество.) Athayde, R. 2004 г., Женева: ООН.

4.3.4 Предприемачите са движени от широка гама от амбиции като финансова печалба, независимост или задоволство от работата. Независимо от мотивацията им е важно потенциалните и настоящи предприемачи да признаят социалните отговорности, представляващи неразделна част от собствеността на едно предприятие ⁽²¹⁾.

4.3.5 Новите имигранти, които са важни за всяка икономика, осигуряват работната сила и предприемаческата основа за икономическата дейност. Те са предприемчиви (както е доказала имиграцията им), но вероятността да работят в неформален сектор е също така твърде голяма. Предизвикателството е те да бъдат включени на работното място чрез икономическа интеграция и признаване на предприемаческите им дейности. Това подобрява приемането на разнородните общности и до по-ефикасна интеграция.

4.4 *Предприемаческият дух в контекста на представителите на служителите:*

4.4.1 Съвременните условия на труд насърчават ангажирането в икономиката и позволяват да се преминава от заетост към самостоятелна заетост. Ето защо предприемачеството би следвало да бъде разглеждано като дългосрочна или краткосрочна възможност, насърчавайки намеренията на повече хора да създадат и управляват тяхно собствено предприятие. Бюрократичните процедури следва да бъдат намалени до минимум, за да бъде дадена възможност за подобна гъвкавост. Независимо от това, публичната администрация трябва да предотвратява злоупотребите, свързани с улесненото променяне на тези различни професионални статuti. Важно е заетите и безработните лица да не бъдат примамвани или принуждавани към самостоятелна заетост или да се дава възможност на работодатели с по-малко скрупули да изоставят своите отговорности спрямо служителите.

4.4.2 Важен аспект от насърчаването на предприемаческия дух в предприятието е да се стимулират иновационните начини за организиране на работата, за добро управление и гъвкаво работно време, в съответствие с нуждите както на предприятията, така и на служителите ⁽²²⁾.

4.4.3 Следователно културата на независимост и отговорност трябва да бъдат развивани на работното място. По-голямото участие на служителите в определянето и подобряването на качеството на работата са необходими условия за такава култура на независимост. В този контекст би следвало да се отбележи, че повечето от предприемачите са били първоначално служители.

⁽²¹⁾ Вж. също становището на ЕИСК от 15.9.2004 г. относно „Съобщение от Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: План за действие: Европейска програма за предприемачество“, докладчик: г-н Butters (ОВ С 74, 23 март 2005 г.).

⁽²²⁾ Вж. изготвяното понастоящем становище на ЕИСК относно „Насърчаване на устойчива производителност на труда в Европа“ (становище по собствена инициатива), докладчик: г-жа Kurki (SOC/266).

4.4.4 Предвид демографската тенденция към застаряване на населението в Европа трябва да се осигури такава среда, която да дава възможност за прехвърлянето на умения, както и управленски умения и собственост на предприятията за високо надареното по-възрастно население на Европа ⁽²³⁾.

4.5 *Предприемаческият дух и изграждането на капацитет чрез социална икономика, НПО и социални предприятия:*

4.5.1 Особената роля и характерните особености на социалната икономика са били подчертавани в други становища на ЕИСК ⁽²⁴⁾. Предприятията в сектора на социалната икономика са от основно значение за предприемаческия плурализъм и за икономическото многообразие.

4.5.2 Ролята на предприемачеството в сектора с нестопанска цел беше подчертана в проведени напоследък проучвания. Бе показано ясно, че този сектор е основан на предприемачески дух. Предприемаческият процес е свързан с динамиката в групата и с различни социални движения ⁽²⁵⁾.

4.5.3 Социално и обществено ангажирани предприемачи търсят иновационни решения за проблеми, свързани с основни въпроси като предизвикателствата на околната среда, бедността, човешките права, социалното изключване, образованието и културата чрез организиране на дейности, предлагащи нови идеи за широкомащабни промени. Демокрацията и солидарността са ценностите, които стоят зад тези инициативи.

4.5.4 Социално отговорното предприемачество поддържа устойчивото развитие, демокрацията и участието на гражданите, както и на работниците в предприятията, борбата със социалното изключване и съживяването на местните общини. В допълнение към това, те насърчават предприемаческата култура сред жените, младите хора, имигрантите и етническите малцинства.

4.5.5 Социалните предприятия имат специфична роля в социалната и професионална интеграция на маргинализираните социални групи на пазара на труда. Те често посочват „направени по мярка“ пътища за включване в пазара на труда на хората в най-неравностойно положение, задача, за която те са по-подходящи поради подхода си в сравнение с други заинтересовани страни. Благодарение на вниманието, което те отделят на автономността на всеки чрез поемане на лична отговорност, те постигат добри резултати в социалната интеграция.

⁽²³⁾ Вж. също становището на ЕИСК от 15.9.2004 г. относно „Съобщение от Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: План за действие: Европейска програма за предприемачество“, докладчик: г-н Butters (ОВ С 74, 23.3.2005 г.).

⁽²⁴⁾ Вж. становището на ЕИСК относно:

— 27.10.2004 г. относно „Възможностите на СМП и на социалната икономика да се адаптират към промените, наложени от икономическия растеж“, (проучвателно становище), докладчик: г-жа Fusco.

— 1.4.2004 г. относно „Икономическа диверсификация в присъединилите се страни — ролята на СМП и на предприятията на социалната икономика“, докладчик: г-жа Fusco, съдокладчик: г-н Glorieux.

⁽²⁵⁾ Gawell 2004 г. „Предприемаческият процес в гражданското общество“.

4.5.6 Понятието „социално предприятие“ продължава да се разпространява в Европа. Специфичната роля на тези предприятия би следвало да получи признание на европейско равнище в новите насоки за политиките по заетостта през 2008-2010 г.

4.6 Ролята на средствата за масова информация (СМИ):

4.6.1 СМИ играят важна роля за подобряване на имиджа и за повишаване на ролята в обществото на малките и микро предприятия, на предприятията в специализираната търговия, услугите и традиционните и занаятчийски услуги. В допълнение към това би следвало да се подчертаят най-добрите практики и въздействието на предприемаческия дух върху растежа и заетостта.

4.6.2 Необходимо е да се подчертае в широк кръг различни СМИ разнородният характер на предприятията и предприемачеството и използването на положителни ролеви модели, особено за по-слабо представените групи като жените, етническите малцинства, хората с увреждания и имигрантите.

СМИ следва да представят ролеви модели и дейности, които придават положителен имидж на училищата и образователните стратегии, насърчаващи изобретателността и предпоставките за иновациите.

4.6.3 Напоследък в някои държави-членки телевизионните програми повишиха осведомеността по отношение на предприемачеството и на ценността на новите идеи. Два примера от Обединеното кралство са „Dragons Den“, в които предприемачите и изобретателите представяха идеите си пред екип на „The Apprentice“ („Чирака“), в които водещи личности в областта на бизнеса търсят своя „чирак“ (BBC). Двете програми повишиха интереса на студентите за започване на собствен бизнес, като показаха как една идея се превръща в предприятие.

4.6.4 Насърчаването на събития като изброените по-долу би повишило също така осведомеността за предимствата на предприемачеството и за въздействието му върху обществото:

- Европейска среща на върха за предприемаческото образование, организирана от JA-YE Europe на 5-7 септември 2006 г.;
- Конференция на тема „Предприемачеството в образованието в Европа: насърчаване на предприемаческия дух чрез образование и обучение“ — инициатива на Европейската комисия, организирана съвместно с норвежкото правителство, гр. Oslo, 26-27 октомври 2006 г.;
- Европейска награда за предприемачество (нов годишен конкурс на Европейската комисия, който отдава признание и възнаграждава инициативите в подкрепа на предприемачеството).

Брюксел, 25 октомври 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Имиграционна политика и политика на сътрудничество на Общността със страните на произход за насърчаване на развитието“

(2008/С 44/21)

На 16 февруари 2007 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността, да изготви становище по собствена инициатива относно „Имиграционна политика и политика на сътрудничество на Общността със страните на произход за насърчаване на развитието“.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 2 октомври 2007 г. (докладчик: г-н Pariza CASTAÑOS).

На 439-ата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 октомври 2007 г. (заседание от 25 октомври 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 94 гласа „за“ и 6 гласа „въздържал се“.

1. Въведение

1.1 От 2006 г. насам се налага нова перспектива при разглеждането на миграционните движения и политики и по-специално поради проведения се Диалог на високо равнище на ООН по въпросите на миграцията и развитието ⁽¹⁾. Анализът на връзките между миграцията и развитието породил нов подход към миграционните движения, при който се вземат предвид интересите на страните на произход, като се преодолява преобладаващият в Европа възглед, според който миграционните политики се определяха, като се отчитат единствено нуждите и интересите на приемащите общества.

1.2 Преди провеждането на Диалога на високо равнище на ООН беше представен заключителният доклад на Световната комисия по международна миграция, завършен през м. октомври 2005 г., в който се поставиха основите на многостранно гледище за международната миграция, при което аспектите на развитието в страните на произход придобиват особено значение. Този документ беше последван от голям брой разработки и срещи, осъществени в рамките на ООН и на други международни форуми.

1.3 Европейският съюз участва в този дебат и положи усилия за разглеждането на миграционните политики във връзка с политиките на сътрудничество за развитие. През 2002 г. Европейската комисия вече беше публикувала съобщение относно миграция и отношенията с трети страни ⁽²⁾, в което изложи широкообхватно гледище по темата за миграцията, с цел тя да не се свежда до борбата с неправомерната имиграция, а да се вземат под внимание ползите от нея и да се изгради връзка с борбата срещу бедността. В съобщението се посочва значението на паричните преводи, изтичането на мозъци поради наемането на работа от богатите страни (между които ЕС), връщането в страната на произход и други аспекти, като всички тези въпроси се разглеждат във връзка с целите на развитието на изпращащите страни.

1.4 Също така в приетия през 2004 г. регламент, в който се определя финансовата помощ, която ще получават трети страни за управление на миграцията и убежището (Aeneas) ⁽³⁾, се посочва възможността за финансиране на действия, насочени към

управление на миграцията, при което да се вземат предвид интересите на страните на произход (целта на регламента е предимно финансиране на действия за борба с неправомерната имиграция).

1.5 Но до този момент документът, в който най-широко се разглежда тази тема, е съобщението относно връзката между миграция и развитие, представено от Комисията в края на 2005 г. ⁽⁴⁾ С това съобщение се дава продължение на съобщението от 2002 г., но за разлика от него то се съсредоточава повече върху това, което свързва миграцията и развитието (като оставя настрана други страни като борбата срещу неправомерната имиграция). Развиват се нови аспекти във връзка с теми като паричните преводи, засилването на ролята на организациите на диаспората за развитието, движението на мозъци (и намаляването на отрицателното въздействие от изтичането на мозъци) и др.

1.6 Това съобщение се допълва от документ на Комисията, изготвен специално за участието в Диалога на високо равнище на ООН по въпросите на миграцията и развитието ⁽⁵⁾.

1.7 В едно ново съобщение ⁽⁶⁾ на Комисията беше развит този подход, като се предлагат политики на кръгова миграция и партньорства за мобилност между ЕС и третите страни. Позицията на ЕИСК по този въпрос е изложена в точка 11 на настоящото становище.

1.8 Европейският парламент също изготви собствено становище ⁽⁷⁾. В него се засягат същите теми като разглежданите в съобщенията на Комисията, но се набляга повече на предложенията. Прави се критика на политиките на „селективна имиграция“, тъй като насърчават изтичането на мозъци. Предлагат се конкретни мерки за завръщането в страните на произход на най-квалифицираните, като разработването на програми за покриване на разликите в трудовите възнаграждения на онези, които желаят да се върнат в страната си, или мерки за осигуряване на прехвърлянето на пенсионните и социалноосигурителните права на възвръщенците. Също така се посочва движението на мозъци, залага се на политиките на „съвместно развитие“, предлагат се мерки по отношение на паричните преводи и др.

⁽¹⁾ Проведен на 14 и 15 септември 2006 г.

⁽²⁾ COM(2002) 703 окончателен от м. декември 2002 г.

⁽³⁾ Регламент (ЕО) 491/2004 от 10.3.2004 г.

⁽⁴⁾ COM(2005) 390 окончателен от 1.11.2005 г.

⁽⁵⁾ COM(2006) 409 окончателен от 14.7.2006 г.

⁽⁶⁾ COM(2007) 248 окончателен от 16.5.2007 г.

⁽⁷⁾ 2005/2244(INI).

1.9 С настоящото становище и със становището по собствена инициатива на тема „Миграция и развитие: възможности и предизвикателства“⁽⁸⁾ ЕИСК дава нов принос към имиграционната политика на ЕС, като включва нова перспектива — сътрудничеството със страните на произход за подпомагане на развитието им.

2. Глобалното измерение на безработицата, бедността и неравенството⁽⁹⁾.

2.1 През последните десетилетия материалното богатство и просперитетът в света се увеличиха безпрецедентно, поне що се отнася до нарастването на БВП. Въпреки това разпределението на този просперитет е крайно неравномерно, тъй като са много страните и стотици хиляди хората, които са изключени от увеличаването на богатството.

2.2 Увеличаването на БВП не отразява точно реалната степен на развитие на едно общество. Индексът на човешкото развитие на ПРООН⁽¹⁰⁾ се стреми към по-широко определение на развитието отвъд БВП, което включва наред с други показатели продължителността на живота и нивото на образование. Въпреки това не включва други показатели, които изглеждат релевантни, като зачитането на човешките права, демокрацията, достъпа до достойна работа или равенството.

2.3 Основен въпрос е липсата на заетост или на друг достъп до средства за препитание. Обикновено безработицата е ключов мотивиращ фактор, подтикващ хората да се преместват на места, където може да открият по-добри възможности. Световното население, което през 2006 г. наброяваше 6,7 милиарда, се увеличава със 75 милиона души всяка година, най-вече в развиващите се страни. В доклада на МОТ, озаглавен *Global Employment Trends 2007 г.*, световната работна ръка през 2006 г. се оценява на около 2,9 милиарда души⁽¹¹⁾. През същата година, броят на безработните се оценява на 195,2 милиона или около 6,3 % от цялата световна работна ръка. Броят на „работещите бедни“, или лицата живеещи с равностойността на 2 долара или по-малко на ден, продължава да расте, като е достигнал 1,37 милиарда през 2007 г.⁽¹²⁾

2.4 Критичното положение на селските стопани в развиващите се страни е и ще продължава да бъде мощен икономически фактор за международната миграция. През 2000 г. около 43 % от работещите в света са били заети в селското стопанство, а в по-бедните държави те обикновено живеят при по-лоши условия, отколкото населението на градските райони. Това, заедно с други причини, е донякъде резултат от факта, че публичните политики често са отражение на пакети от мерки за

структурна адаптация, които са подтикнували тези държави да „модернизират“ селскостопанското производство, за да го насочат в по-голяма степен към износ, и на последващото от това подкопаване на позицията на дребните селски стопани чрез нарастващата либерализация на търговията, като те биват принудени да изоставят селското стопанство или да попаднат в положение на „хронична“ частична безработица или да емигрират от селските райони. Действително, между 1980 г. и 1999 г. делът на градското население нарасна от 32 на 41 % в държавите с ниски и средни доходи⁽¹³⁾.

2.5 Трябва да се подчертае, че не съществува пряка връзка между доходите и човешкото развитие. Възможно е страни с по-ниски доходи от други да имат по-високо ниво при индекса на човешко развитие⁽¹⁴⁾, благодарение на подходящи обществени политики или при отсъствие на конфликти.

2.6 В този глобален свят най-крайните стойности на индекса на човешкото развитие принадлежат на Норвегия и на Нигер. Гражданите на Норвегия са 40 пъти по-богати от гражданите на Нигер, живеят двойно по-дълго и имат пет пъти по-висока степен на училищна посещаемост.

2.7 При анализиране на тенденциите на човешкото развитие от 70-те години насам ни става ясно, че по-голямата част от страните са подобрили индекса си на човешко развитие. Въпреки това Западна Африка е единственото изключение — 28 от 31 страни с най-ниско човешко развитие се намират в този регион.

2.8 Други данни, които изглеждат релевантни, са следните:

— през последните три десетилетия средната продължителност на живота при раждане се е увеличила със седем години в развитите страни и с девет в развиващите се страни. Единственото изключение е Западна Африка, където продължителността на живота е по-ниска от преди 30 години. Продължителността на живота е намаляла с двадесет години в Ботсуана и с тринадесет в Замбия;

— равнището на детската смъртност спада повече в развитите страни, отколкото в развиващите се страни;

— в контекста на световна икономика, основана на познанието, средната училищна посещаемост на дете от страна с високи доходи надвишава 15 години. В Буркина Фасо е под 4 години. В по-слабо развитите страни 20 % от децата не завършват начално образование. В Чад, Малауи или Руанда тази стойност надвишава 40 %;

— в Латинска Америка въпреки новите по-позитивни тенденции все още съществуват сериозни проблеми, свързани с бедността и с неравното разпределяне на богатството.

⁽⁸⁾ Становище по собствена инициатива на ЕИСК, прието на пленарната сесия, проведена на 12 и 13 декември 2007 г. относно „Миграция и развитие: възможности и предизвикателства“ (докладчик: г-н Sharma, REX/236 CESE 673/2007).

⁽⁹⁾ Данните са от „Доклада за развитието на човечеството през 2006 г.“ на Програмата за развитие на ООН (ПРООН) и от доклада „Справедлива глобализация: създаване на възможности за всички“ на Световната комисия за социалното измерение на глобализацията (под егидата на МОТ) (2004 г.).

⁽¹⁰⁾ Последният Доклад за развитие на човечеството (публикуван наскоро) е от 2006 г. (в действителност отговаря на данни за 2004 г.).

⁽¹¹⁾ ILO. *Global Employment Trends 2007* (МОТ. Световни тенденции в заетостта 2007), (Женева).

⁽¹²⁾ Източник: доклада на МОТ относно „Основни показатели на пазара на труда“ (съкращение на англ. KILM), МОТ.

⁽¹³⁾ Пак там.

⁽¹⁴⁾ Вж. последния Доклад за човешкото развитие.

2.9 Бедността в света намаля (¹⁵). Но това намаляване се дължи до голяма степен на постигнатото през последните години развитие от Китай и Индия. 20 % от най-бедното население разполага с едва 1,5 % от доходите в света и с дневни доходи по-ниски от 1 щатски долар. Четиридесет % от населението в света разполага само с 5 % от доходите в света и живее с по-малко от 2 щатски долара на ден. От друга страна 90 % от жителите на страните от ОИСР се намират сред 20 % от населението с най-високи доходи в света. В обратния край 50 % от жителите на Западна Африка се намират сред 20 % с най-ниски доходи. Петстотинте най-богати хора в света разполагат с доходи (без да се смятат активите, които притежават), надвишаващи доходите на 416-те млн. най-бедни хора.

2.10 Бедността, безработицата и неравенството са общи характеристики на страните на произход на емиграцията. Липсата на достойна работа, икономическата криза, отсъствието на перспективи за развитие, бедствията и болестите, войните, корупцията и неефективността на някои правителства, липсата на свобода и на демократични институции подтикват много хора да напуснат страната си в търсене на нови хоризонти с по-добри перспективи. В доклада си от 2005 г. Световната комисия по международна миграция изрази становището, че много от широкомащабните миграционни потоци, които са нежелани и трудни за управление, са резултат от липсата на устойчиво развитие и от структурни проблеми в много страни.

2.11 От друга страна престъпните мрежи, занимаващи се с трафик на хора, се възползват от тази ситуация, с цел да забогатяват от неправомерната имиграция. Поради това е важно да се предприемат съгласувани действия срещу такива безмилостни престъпни мрежи, които се възползват от трудното положение на невинни хора. Също толкова важно е на границите, включително на морските, да се извършва добре координиран и ефективен контрол между транзитните и приемащите страни.

2.12 Развиването на мира и на демокрацията, на икономическия и социален растеж и на човешкото развитие, борбата срещу бедността и неравенството могат значително да допринесат за намаляване на нежеланата емиграция.

2.13 Въпреки това тези, които емигрират, не са най-бедните, тъй като емиграцията е недостъпна за тях. Емигрират хората, които разполагат с известни доходи (лични или семейни), по-високо образование, по-динамичните и с по-добри физически възможности, и много често това са най-младите. Емиграцията, поне в началния си стадий, допринася за загубата на човешки капитал в страните на произход.

2.14 Макар и не във всички случаи, бедността и липсата на възможности е в основата на решението на много хора да емигрират към Европа. ЕС трябва активно да сътрудничи в борбата срещу бедността в страните на произход и да прилага интегрален подход в имиграционната политика.

2.15 ЕИСК предлага Европейският съюз и държавите-членки да дадат нов политически импулс на Целите на хилядолетието за развитие, които бяха определени преди седем години в ООН и

(¹⁵) Доклад за човешкото развитие през 2006 г. на Програмата на ООН за развитие

трябва да бъдат постигнати през 2015 г. Тези цели трябва да бъдат допълнени със стремежа към достойна работа, насърчаван от МОТ.

2.16 Напредъкът е бавен, а международната общност не насърчава необходимите политически ангажменти. Например, малко са държавите-членки, които изпълняват ангажмента за отделяне на 0,7 % от своя БВП за помощ за развитие. Средносрочната оценка, направена от Генералния секретар на ООН през 2007 г. (¹⁶), буди разочарование, напредъкът е минимален, а помощта за развитие дори е намаляла на 5,1 % между 2005 г. и 2006 г.

2.17 Комитетът предлага на Европейската комисия да приеме конкретна програма за насърчаване на осемте цели на хилядолетието:

- надмогване на глада: намаляване наполовина на крайната бедност, тоест намаляване наполовина на броя на хората, които живеят с по-малко от един долар на ден;
- образование за всички: осигуряване на основно образование за всички деца;
- равенство: премахване на неравенството между половете и насърчаване на независимостта на жените;
- детска смъртност: намаляване с две трети на смъртността при децата под петгодишна възраст;
- здравословно състояние на майките: намаляване с три четвърти на смъртността на бременните жени;
- пандемии: обръщане на тенденцията в разпространението на болестите като малария или СПИН;
- устойчивост: намаляване наполовина на хората, които нямат достъп до питейна вода и до системи за саниране;
- търговия: създаване на многостранна система за търговски обмен, като едновременно с това се гарантира борбата с корупцията и насърчаването на добро управление.

3. Търговия и развитие

3.1 От различни перспективи се установява връзка между търговското отваряне и икономическия растеж, развитието, създаването на работни места и намаляването на бедността. Най-красноречивият пример са настоящите преговори в Световната търговска организация (СТО). Настоящият кръг преговори — кръгът от Доха — бе провъзгласен за кръг на развитието. Същата цел си поставят Споразуменията за икономическо партньорство (СИП), договаряни като неделима част от Споразумението от Котону, което свързва Европейския съюз и страните от АКТЕБ или неотдавнашното съобщение на Европейската комисия „Към стратегия на ЕС за подпомагане на търговията — принос на Комисията“ (¹⁷).

(¹⁶) Вж. доклада от на ООН 2007 г. на интернет сайт: www.un.org.

(¹⁷) Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Към стратегия на ЕС за подпомагане на търговията — принос на Комисията“ COM(2007) 163 окончателен.

3.2 В някои случаи се свързва търговското отваряне с развитието на най-бедните страни и с намаляването на нежеланата имиграция. В други случаи се обяснява емиграцията като следствие от защитата на пазарите на развитите страни срещу продуктите на развиващите се страни.

3.3 Необходимо е да се разгледа начинът, по който насърчането на търговията може да допринесе за намаляване на бедността в света. ЕИСК смята, че неотдавна изготвеното съвместно проучване на Международното бюро по труда и СТО „Търговия и заетост: предизвикателства в областта на политиките“ от м. март 2007 г. е основен отправен документ.

3.4 През последното десетилетие търговските бариери намаляха, намаля и бедността в световен мащаб. Въпреки това намаляването на бедността се съсредоточи в Китай и Индия, макар и само в някои райони и социални прослойки. Опитът в страни, които отвориха икономиката си, е различен. В страни, в които развитието бе основано на износа на текстил, не бе постигнато значително намаляване на бедността. В други бе постигнат единствено растеж на неформалната икономика. В Азия разликите в трудовото възнаграждение между квалифицирани и неквалифицирани работници намаляха, докато в Латинска Америка те се увеличиха ⁽¹⁸⁾.

3.5 ЕИСК смята, че противно на това, което мисли управляващият елит в някои развиващи се страни, не съществува никакво противоречие между развитие и човешки права. Наличните изследвания показват ⁽¹⁹⁾, че международните инвестиции и износет се увеличават в страните, които демократизират политическата си система, подкрепят трудовите права и подобряват социалната закрила. Спазването на международните норми на МОТ за насърчаване на достойния труд и подкрепата на организациите на гражданското общество са примери за добро управление, които Комитетът поддържа.

3.6 Също така по-голямо отваряне на пазарите от страна на индустриализираните страни може да способства за развитието, въпреки че последствията от него не винаги са благоприятни за всички страни. Това е така, тъй като само страните, които са постигнали известно равнище на развитие — със солидни национални пазари, ефективна инфраструктура за износ и стабилна политическа система, са способни да се възползват от намаляването на митническите и немитнически бариери за засилване на развитието си и за намаляване на бедността.

3.7 Въздействието от глобализацията върху развитието на страните е твърде различно според политиките, които те прилагат: постиженията в демокрацията и зачитането на човешките права, подобренията в образователната система, в здравеопазването, в инфраструктурата и в политиките по заетостта са именно политиките, които стимулират растежа и намаляването на бедността и водят до по-малко социални неравенства.

⁽¹⁸⁾ Цит. доклад на МОТ и СТО.

⁽¹⁹⁾ Доклад на Независимата група за оценка на Световната банка „Annual Review of Development Effectiveness 2006. Getting results“ (бел. пр.: от англ. „Годишен преглед на ефективността на развитието през 2006 г. Постигнати резултати“) и докладите на ОИСР по въпросите на търговията и труда.

3.8 ЕИСК смята, че в рамките на преговорите на СТО, ЕС трябва да спомогне за увеличаването на международната търговия (и по-специално между ЕС, Африка и Латинска Америка), за разпространяване на демокрацията и на човешките права по света.

3.9 Европейският съюз има сключени споразумения за асоцииране с различни държави и регионални групи от държави: Евро-средиземноморското партньорство, страните от АКТЕ, Русия и съседните източни страни, Меркосур, държавите от Общността на региона на Андите. Посредством становищата и смесените комитети Комитетът лансира идеята тези споразумения да надхвърлят чисто търговските въпроси и да включат различни социални аспекти.

4. Сътрудничество за развитие

4.1 В политиката на сътрудничество за развитие ЕС трябва да насърчава прилагането в приемащите страни на публични политики за обучение и трудова заетост, в сътрудничество със социалните партньори и организациите на гражданското общество. Тези политики са ключови за развитието, наред с подкрепата на мира и доброто управление.

4.2 До този момент в политиките на сътрудничество за развитие на ЕС се обръщаше недостатъчно внимание на ролята на миграцията като фактор за борба срещу бедността.

4.3 Официалната помощ за развитие се основава на принципите на социална справедливост и преразпределяне на богатството. Целта на политиката на сътрудничество за развитие е борбата срещу бедността и достоен живот за всички хора. Въпреки че не се стреми пряко да подтиква или спира миграционните движения, като се бори срещу бедността и неравенствата, тя може да допринесе за намаляване на причините, които водят до недоброволна емиграция ⁽²⁰⁾.

4.4 Недопустимо е политиката на помощ за развитие да се използва като начин за упражняване на натиск в международните преговори по въпросите на миграцията, както някои европейски лидери предложиха на Европейския съвет в Севиля.

4.5 ЕИСК смята, че ЕС може да насърчи участието на общностите на диаспората в проектите за сътрудничество. Приносът им може да бъде много важен при определяне на предложенията и при оценяване на резултатите, които понякога се извършват от експерти от страните донори, които познават само частично приемащите райони.

4.6 Демокрацията и човешките права, образованието и обучението, насърчаването на независимостта на жените, здравеопазването и околната среда са приоритетните цели на сътрудничеството на ЕС. ЕИСК смята, че е много важно и укрепването и насърчаването на организациите на гражданското общество.

⁽²⁰⁾ OXFAM — INTERMON: „Migraciones y desarrollo: el papel de la cooperación“ (бел. пр.: исп. „Миграция и развитие: ролята на сътрудничеството“), Estudios nº 8 (2001).

4.7 Създаването на мрежи и смесени комисии между социални партньори и организации на гражданското общество в страните на произход и приемащите страни може да се превърне в цел на помощта на ЕС. Така например, повишаването на информираността на населението е основен елемент на политиките на сътрудничество за развитие. Обществото в приемащите европейски страни трябва да бъде запознато с културата, условията на живот и на труд, социалните и политически условия в страните на произход на имиграцията като начин да се допринесе за по-добра интеграция.

5. Европейска имиграционна политика в сътрудничество със страните на произход

5.1 Учудващо е, че държавите-членки на ЕС все още не са ратифицирали Международната конвенция за защита на правата на всички мигриращи работници и на членовете на техните семейства, приета от Генералната асамблея на ООН с резолюция № 45/158 от 18 декември 1990 г. и в сила от 1 юли 2003 г. ЕИСК ⁽²¹⁾ отново отправя предложение ЕС и държавите-членки да ратифицират Конвенцията. В съответствие с целите на Европейските съвети от Тампере и Хага, Комитетът смята, че зачитането на човешките права и равното третиране трябва да са основата на европейската имиграционна политика.

5.2 ЕИСК отправя предложение към Комисията, Парламента и Съвета на ЕС в областта на външната политика да прокарат международна нормативна рамка за миграцията на основата на Всеобщата декларация за правата на човека, Международния пакт за граждански и политически права и Международния пакт за икономически, социални и културни права. Тази международна нормативна рамка следва да включва:

- Международната конвенция на ООН за защита на правата на всички работници-мигранти и на членовете на техните семейства;
- Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените (CEDAW);
- Конвенцията за премахване на всички форми на расова дискриминация;
- Конвенцията за правата на детето;
- Конвенциите на МОТ (конвенции 97 и 143);
- Декларацията на МОТ за основните принципи и права в областта на труда;
- Многостранный рамка на МОТ в областта на трудовата миграция;
- Декларацията от Дърбан за новото хилядолетие и Програмата за действие на Световната конференция на ООН против расизма от 2001 г.

5.3 Досега политиките в областта на имиграцията се съсредоточаваха върху подходящи аспекти, които ЕИСК е подкрепял, но

които отговарят единствено на интересите на европейските държави като приемащи страни: борбата с нелегалната имиграция и трафика на хора, задоволяването на нуждите на нашите трудови пазари и на икономическото ни развитие. По такъв начин се разглеждат проблемите, свързани със съжителството или идентичността, определят се политиките на приемане, с цел да се привлекат висококвалифицирани имигранти, като същевременно се отхвърлят други. На основата на тези идеи, ние европейците прилагаме по-отворени или по-рестриктивни политики, но при всички случаи като мислим единствено за ефекта, който имиграцията оказва върху европейските общества.

5.4 Въпреки това ЕС и повечето държави-членки провеждат изключително активна политика на сътрудничество за развитие. Освен това Европа е сключила много важни споразумения за съседство и асоцииране с голям брой страни по света. При все това, тези политики се прилагат без никаква връзка с имиграционната политика, сякаш са напълно независими области, като погрешно се мисли, че може да съществува миграционна политика без сътрудничество със страните на произход.

5.5 Съществуват многобройни изследвания във връзка с въздействието на миграцията върху развиващите се страни. От всички доклади произтича общият извод, че приносът на мигрантите е положителен за икономическото и социално развитие на страните на произход, въпреки че за някои страни може да има и някои отрицателни ефекти. Сред положителните се изтъква значението на паричните преводи, а сред отрицателните — изтичането на мозъци и загубата на човешки ресурси.

5.6 ЕИСК изразява подкрепа за нов подход за европейските политики: управлението на имиграционната политика да става в сътрудничество със страните на произход, за да може миграцията да бъде фактор за развитие на тези страни. Това предполага преразглеждане на много аспекти на тези политики, включително на отнасящите се до критериите за приемане или възможностите за мобилност на имигрантите.

6. Миграцията е полезна както за страните на произход, така и за приемащите страни

6.1 Ползата от имиграцията за приемащите страни бе обстойно изложена в други становища на ЕИСК. За европейските страни имиграцията задоволява нуждите на пазарите на труда, породени от демографското развитие ⁽²²⁾. Имигрантите заемат работните места, незаети от местни работници, и допринасят за икономическото развитие, за създаването на работни места и за социалния напредък. Както се посочва в доклада на Генералния секретар в рамките на Диалога на високо равнище на ООН по въпросите на миграцията и развитието, имигрантите подпомагат икономическия растеж в приемащите страни, като поддържат

⁽²¹⁾ Становище по собствена инициатива на ЕИСК от 30 юни 2004 г. относно „Международната конвенция за работниците-мигранти“ (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS (OB C 302 от 7.12.2004 г.).

⁽²²⁾ Вж. становището на ЕИСК от 9 юни 2005 г. относно „Зелена книга за общностен подход към управлението на икономическата миграция“ (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS), (OB C 286 от 17.11.2005 г.).

изпълнението на икономически дейности, които в противен случай биха били възложени на външни изпълнители. Те съдействат за икономическия растеж и като увеличават броя на активното население и на потребителите и изявяват предприемаческите си способности⁽²³⁾. Комитетът предложи също така ЕС да засили интеграционните политики⁽²⁴⁾. Миграцията може да бъде положителна за всички: за мигрантите, за приемащите общества и за страните на произход.

6.2 За развиващите се страни емиграцията дава възможност излишната работна ръка да излезе навън, като вследствие на това намалява безработицата и представлява важен механизъм за облекчаване на бедността, благодарение на значителното количество на паричните преводи, изпращани от емигрантите на семействата си. От друга страна емигрантите при завръщането си играят все по-важна роля за активизиране на икономиката, вземайки участие в нея, като създават предприятия или малък бизнес и внасят нови знания и технологии. Но също така има отрицателни последици като загубата на най-образованите и предприемчиви млади хора.

6.3 ЕИСК предлага посредством сътрудничество със страните на произход да се умножат положителните ефекти и да се намалят отрицателните. Това е едно от предизвикателствата на нашата работа. В заключителния доклад на Световната комисия по международна миграция се посочва, че днес предизвикателството се състои в определянето на политики, които да умножат ползата от миграцията в страните на произход, като ограничат отрицателните последици. Също така се посочва, че миграцията трябва да бъде част от националните, регионални и световни стратегии за развитие и че за постигането на тази цел приемащите страни трябва да признаят недвусмислено, че също получават полза от нея⁽²⁵⁾.

6.4 Миграцията може да бъде двигател на развитието единствено в съчетание с други политически, икономически и социални фактори. Поради това ЕИСК смята, че ЕС трябва да приеме нов подход в политиката в областта на имиграцията и развитието, в сътрудничество със страните на произход, като подкрепя развитието чрез структурни промени, които да стимулират демокрацията и доброто управление и да спомогат за намаляване на неравенството, подобряване на качеството на човешкия капитал и на инфраструктурата, необходима за осигуряване на устойчиво развитие.

7. Ползата от паричните преводи

7.1 Паричните преводи са лични средства на имигрантите, но за някои страни на произход те са придобили голямо значение като източник на доходи. Цифрите говорят сами по себе си: по

изчисления на Световната банка през 2005 г. паричните преводи, получени от развиващите се страни, възлизаха на 167 000 млн. долара (докато през 1990 г. същите изчисления ги определяха на 69 000 млн.). Генералният секретар на ООН посочи, че през 2006 г. емигрантите са изпратили 264 000 млн. долара. Тази стойност се равнява на почти четворния размер на официалната помощ за развитие. В някои страни тя също така надвишава чуждестранните инвестиции.

7.2 Паричните преводи представляват непрекъсната и стабилна помощ към издръжката на семейството. Имигрантите и семействата им са главните действащи лица в тези международни парични трансфери. В Европа между 60 % и 70 % от имигрантите изпращат пари на семействата си. Тези пари основно се влагат в пряко потребление, но не само на материални продукти, тъй като значителна част от получените средства се изразходва за образование и здравеопазване, което води до подобряване на състоянието на човешкия капитал. Икономиката на местата, където се получават паричните преводи, е облагодетелствана от увеличаването на потреблението и от инвестирането в малък бизнес. Обръщението на повече пари също допринася за развитието на финансовия сектор. Доходите в европейски валути също спомогат за финансов баланс на страните на произход.

7.3 Но наред с ползите могат да възникнат и проблеми. Цените на някои продукти за потребление се повишават и с това се увеличават трудностите за някои семейства, които не получават парични преводи. Отглеждането на някои култури и някои производствени отрасли (с най-ниска рентабилност) биват изоставени, както става и с определени работни места, тъй като доходите, които те носят, са много ниски в сравнение с тези от паричните преводи.

7.4 Тези проблеми трябва да се вземат предвид. Въпреки това Световната комисия по международна миграция изрази заключението, че като цяло те представляват важен положителен фактор за развиващите се страни: „Паричните преводи, извършвани по официален път, са значим източник на валутни средства за страните-получатели; те реализират капацитета на финансовия сектор, спомогат за привличане на допълнителни инвестиции и водят до известно облекчаване на държавните заеми“⁽²⁶⁾.

7.5 Необходимо е да се ограничат неформалните пътища за преводи, тъй като водят до разходи и рискове. В много случаи, при липсата на компетентни финансови институции в най-отдалечените райони се създават неформални мрежи. ЕИСК смята, че за оптимизиране на ползата от паричните преводи за страните на произход трябва да се намали цената на финансовото посредничество за паричните преводи. В много случаи тази цена е прекомерна и не е съразмерна с цените на други международни финансови операции. По изчисления на експертите цената варира чувствително от едни райони до други. Например, цената на преводите от Испания до Латинска Америка и Карибите е 2 % от стойността, а от друга страна от Европа до повечето африкански страни е между 8 % и 10 %. Европейските власти и

⁽²³⁾ Вж. ООН A/60/871, 2006 „Международна миграция и развитие“. Доклад на Генералния секретар.
<http://daccess-ods.un.org/TMP/9671214.html>.

⁽²⁴⁾ Становище по собствена инициатива на ЕИСК от 21 март 2002 г. относно „Имиграцията, интеграцията и ролята на организираното гражданско общество“ (докладчик: г-н PARIZA CASTACOS, съдокладчик: г-н MELNCIAS (ОВ С 125 от 27.5.2002 г.) и становище по собствена инициатива на ЕИСК от 13 септември 2006 г. относно „Имиграцията в ЕС и политиките на интеграция: сътрудничеството между регионалните и местни органи на управление и организациите на гражданското общество“, (докладчик: г-н PARIZA CASTACOS (ОВ С 318 от 23.12.2006 г.) и конференцията, организирана съвместно с Европейската комисия през м. септември 2002 г. по въпросите на интеграцията.

⁽²⁵⁾ Вж. доклада на Световната комисия по международна миграция от 2005 г. „Миграцията в условията на взаимосвързан свят: нови перспективи за действие“. <http://www.gcim.org/en/>.

⁽²⁶⁾ Вж. доклада на Световната комисия по международна миграция от 2005 г. „Миграцията в условията на взаимосвързан свят: нови перспективи за действие“. <http://www.gcim.org/en/>.

надзорни органи на финансовия сектор трябва да стимулират етично и социално отговорно поведение у европейските банки за намаляване на цените на паричните преводи. Необходимо е и подобряване на ефективността на банковата система в страните на произход, която в много случаи има недобре развита структура и недостатъчни гаранции. Европа трябва да насърчава сключването на споразумения между финансовите сектори и от двете страни с посредничеството на правителствата и международните организации с цел намаляване на крайната цена на трансферите. Банките могат да стимулират система на добри практики посредством споразумения за социална отговорност.

7.6 Комисията оповести изготвянето на директива за налагане на доставчиците на финансови услуги на задължението за повече прозрачност при комисионните, които получават от клиентите си. Във връзка с паричните преводи тази директива трябва да налага строги изисквания, за да прекрати сегашните злоупотреби. Регулаторните органи на финансовите системи трябва да следят при посредническите услуги да не се прилагат неподходящи обменни курсове, които оскъпяват неправомерно крайната цена на паричните преводи.

7.7 ЕИСК предлага паричните преводи да се използват за насърчаване на инвестициите в обществени и икономически дейности. В сътрудничество с местните органи на управление банките могат да разработят нови системи на кредитиране, свързани с паричните преводи, за финансиране на икономически дейности и предприемачески инициативи. За тази цел финансовият сектор трябва да има подходяща структура и да е достатъчно платежоспособен.

7.8 Разходите за образование и здравеопазване са най-значимите инвестиции на семействата, които получават парични преводи. Необходимо е да се стимулират финансови, осигурителни и кредитни инструменти, свързани с паричните преводи, с цел да се постигнат по-големи резултати в образованието и здравеопазването.

8. Диаспорите като транснационални мрежи

8.1 В глобализирания свят през последните десетилетия международната миграция се увеличи значително. Силно нарасна броят на мигрантите ⁽²⁷⁾, увеличи се броят както на изпращащите, така и на приемащите страни, а също така се повиши и броят на страните, които едновременно са изпращащи и приемащи. Увеличаването на миграцията става в благоприятния за това контекст на поевтиняване на транспорта и на съобщенията. Днес международните пътувания са по-лесни (като се изключи пограничният контрол), а дори и пътуванията между най-отдалечените точки на планетата.

8.2 Поевтиняването на пътуванията, особено по въздушните линии, наред с настоящите системи за телефонна и електронна комуникация, дават възможност за безпрецедентно увеличаване на комуникациите и на връзките между хората между мястото на

произход и мястото на имиграция. Хората, които са емигрирали и са се разпръснали из различни краища, днес поддържат много по-тесна и непосредствена мрежа от връзки от тази, която биха могли да поддържат преди.

8.3 Мрежите от емигранти изпълняват все по-голяма роля в миграционните процеси. Мрежите помагат на хората да вземат решение за своя проект за миграция, улесняват пътуването и преминаването. Освен това спомагат за влизането в приемащата страна, за достъпа до жилище и при търсенето на работа.

8.4 Емигрантите стимулират бизнеса в страните на произход. Например много от търговските предприятия, които имигрантите създават в приемащите страни, внасят продукти от страните на произход, като така насърчават производството и търговията в тях. Увеличаването на пътуванията стимулира транспортните предприятия. В много случаи, когато имигрантите постигнат силно икономическо положение в приемащата страна, правят преки инвестиции в страната на произход. По такъв начин се развиват много предприятия в някои райони на Китай и в компютърния сектор в Индия и Пакистан. Също така много имигранти стимулират икономически дейности и предприятия в Африка и Латинска Америка.

8.5 Все повече международни предприятия наемат хора с имигрантски произход за създаване на клон на бизнеса си в страната на произход. Многобройни са европейските мултинационални предприятия, които наемат имигранти на ръководни и технически постове, с цел да интернационализират дейността си.

8.6 Диаспорите, организирани в транснационални мрежи, също могат да спомогнат част от паричните преводи да се насочат към икономически дейности и предприемачески проекти. Политиките на сътрудничество за развитие на ЕС могат да се прилагат в сътрудничество с имигрантските мрежи, тъй като тези мрежи дават възможности за ефективно канализиране на помощта и за умножаване на инвестиционния капацитет на диаспорите.

8.7 На определени места диаспорите действат под формата на мрежа, като инвестират в страните си на произход. Могат да служат за пример проекти като програмата „три за едно“ в Мексико, която се състои в това, че асоциациите на мигранти, произхождащи от едно и също населено място, инвестират в проекти за развитието му, но за всеки, изпратен от асоциациите, долар, всяко от трите нива на управление — федерално, държавно и общинско — влага по още един долар ⁽²⁸⁾.

8.8 ЕС трябва да подкрепя транснационалните мрежи на диаспорите, тъй като това е начин за стимулиране на развитието в страните на произход. Мрежата от асоциации от един и същи град на произход могат колективно да канализират някои инвестиции, които могат да се умножат с европейските и национални вноски.

⁽²⁷⁾ През 1990 г. имаше 155 млн. мигранти, а през 2005 г. броят им стана 191 млн.

⁽²⁸⁾ Вж. ООН А/60/871, 2006 г.: 71, цит. пр.

8.9 Европейската комисия и държавите-членки, в сътрудничество със страните на произход и организациите на гражданското общество, трябва да насърчават създаването на благоприятна среда, която да позволява на диаспорите да оптимизират въздействието от дейността им върху развитието. Комитетът предлага част от публичните фондове на ЕС и на държавите-членки да се насочат към дейности за развитие, лансирани от общностите на диаспората. Публично-частното сътрудничество е от основно значение за успеха на икономическите и социални дейности. Ето някои примери за добри практики:

8.9.1 Програмата IntEnt със седалище в Нидерландия е подкрепила през последните десет години почти 2000 предприятия от диаспората на Суринам, Мароко, Антилските острови и Турция, посредством мобилизиране на 12,5 млн. евро за създаване на 200 предприятия, които са наели 840 души в страните на произход.

8.9.2 Създадената през 1986 г. в Марсилия асоциация „Migrations & Développement“ подкрепя различни организации на марокански имигранти (включително млади французи от марокански произход) за мобилизиране на помощи за техните места на произход в Мароко. Хиляди имигранти от диаспората са дали своя финансов принос за различни проекти, а 300 от тях участват пряко в прилагането на тези проекти, като облагодетелстват повече от 50 000 души в Мароко.

8.9.3 Организациите на диаспората в Обединеното кралство бяха начело на кампанията RemitAid⁽²⁹⁾ за освобождаване от данъци на колективните парични преводи, изпратени за развитието на страните на произход. Рамката RemitAid подкрепя инициативите за развитие на диаспорите посредством общ капитал, събран от върнатите данъци върху паричните преводи (подобно на схемата gift-aid, която прилага освобождаване от данъчно облагане за даренията с благотворителна цел на територията на страната).

8.9.4 Филипинската организация за миграция и развитие (Philcomdev) е наскоро създадена мрежа от организации на емигранти и членове на семействата им, НПО, кооперативни, профсъюзни и микрофинансови организации, социални предприятия, мрежи във Филипините и в чужбина с дейност в областта на миграцията и развитието в страната си.

8.10 В рамките на европейските помощи за развитие трябва да се подкрепя и търговията с Европа на продукти, които идват от страните на произход и са канализирани посредством системите за „справедлива търговия“ от мрежите на диаспорите.

8.11 ЕИСК предлага да бъдат подкрепени и преките инвестиции, както на самостоятелни мигранти, така и на техните асоциации. Инвестициите в проекти в туристическия сектор или в селското стопанство, например, предоставят широки възможности за развитие в много страни на произход. Кредитите, отпуснати на мигранти или на асоциации на диаспорите за търговски проекти или за преки инвестиции в страните на произход, са

форма на подкрепа, която трябва да бъде стимулирана в европейските страни посредством политиките на сътрудничество.

9. Завръщането и разширяването на възможностите за движение като начин за възстановяване на човешкия капитал

9.1 Част от международните мигранти са квалифицирани или висококвалифицирани работници. Това води до един от най-отрицателните ефекти на миграцията за развиващите се страни — загубата на „мозъци“. Не всички изпращащи страни понасят по еднакъв начин т.нар. изтичане на мозъци, но за някои това представлява истинска катастрофа. Както се посочва в доклада SOPEMI, „между 30 % и 55 % от високообразованите хора от Ангола, Бурунди, Гана, Кения, Мавриций, Мозамбик, Сиера Леоне, Танзания и Уганда живеят в страни от ОИСР“⁽³⁰⁾. Секторът на здравеопазването в Африка е един от най-пострадалите от този аспект, както и образователният сектор.

9.2 Има изпращащи страни, в които въздействието от емиграцията на специалисти с висше образование и високо квалифицирани работници не е толкова отрицателен. Например излизането на специалисти по информационни технологии от Индия и Пакистан няма толкова негативни последици, тъй като тези страни имат много мощна образователна система за подготовка на компютърни специалисти и не се оказват лишени от тях.

9.3 Емигрирането на „мозъци“, когато не е в широк мащаб, може дори да се окаже благотворно за изпращащата страна, защото винаги има процеси на завръщане или циркулярно движение, които благоприятстват внасянето на нови знания, технологии и предприемачески проекти. Именно това се случва в страни като Бразилия или Индия. Но съществуват много страни, за които изтичането на мозъци означава незаменима загуба на специалисти и квалифицирани професионалисти.

9.4 Това изтичане на мозъци е в полза на приемащите европейски страни. От 2002 г. насам в различни европейски страни се промени законодателството в областта на имиграцията, с цел улесняване на влизането на висококвалифицирани работници.

9.5 Европейският съюз също лансира селективна имиграционна политика. В Програмата за действие в областта на законната имиграция⁽³¹⁾ се предвижда изготвянето на специална директива за приемане на висококвалифицирани имигранти, която Комисията ще представи през м. септември и по която Комитетът ще приеме становище. Въпреки това не се предвижда изготвянето на директива за приемане с общ характер. Въпреки отправените от ЕИСК и Европейския парламент⁽³²⁾ критики, тези политики на „селективна имиграция“ ще се развият в Европа, с риск да задълбочат проблемите в някои страни. Въпреки това Комитетът смята, че това законодателство би трябвало да бъде в полза на всички: както на страните на произход и приемащите страни, така и на самите имигранти.

⁽³⁰⁾ Вж. SOPEMI 2005, ОИСР.

⁽³¹⁾ COM(2005) 669 окончателен от 21 септември 2005 г.

⁽³²⁾ Вж. 2005/2244(INI) и становище на ЕИСК от 9 юни 2005 г. относно „Зелена книга за общностен подход към управлението на икономическата миграция“ (докладчик: г-н PARIZA CASTACOS), (ОВ С 286 от 17.11.2005 г.).

⁽²⁹⁾ Вж.: www.RemitAid.org.

9.6 Последователността между политиката в областта на миграцията и политиката на сътрудничество за развитие изисква приемащите страни да пристъпят решително и сериозно към проблема на изтичането на мозъци. За тази цел първият аспект, който трябва да се разгледа, е фактът, че проблемите, породени за страната на произход от излизането на квалифицирани работници, биха могли да се превърнат в предимства, ако тези работници се върнат с нови знания, полезни за предприятията, икономиката или общественото обслужване в тяхната страна. Завърналите се мигранти могат да станат средство за пренасяне не само на знания и технологии, а и на инвестиции.

9.7 От тази гледна точка насърчаването на връщането ще бъде благотворно за развитието на страните на произход. Това трябва да бъде напълно доброволно връщане, когато квалифицираният работник намира благоприятни условия, за да може да продължи професионалната си дейност в страната си на произход. Следователно предизвикателството е в създаването на тези благоприятни условия.

9.8 За насърчване на доброволното завръщане на квалифицираните работници е необходимо връщането в страната на произход да не означава загубване на разрешителното за работа и пребиваване в Европа (или на новопридобитото гражданство). Само по такъв начин ще бъде възможна кръгова миграция.

9.9 Завръщането се насърчава и с прехвърляне на социалните права на завърналите се в страната на произход. Трябва да се постигне правилно функциониране на прехвърлянето на пенсии и на социалноосигурителни права, включително в областта на здравеопазването. В доклада на Генералния секретар в рамките на Диалога на високо равнище на ООН по въпросите на международната миграция и развитието се посочва, че повечето от международните мигранти срещат пречки при прехвърлянето на пенсиите; и въпреки че са сключени многобройни двустранни споразумения, той предлага да се изготви международна рамка, даваща по-големи гаранции. Споразумение № 157 на СТО (от 1982 г.) относно създаване на международна система за запазване на правата в областта на социалното осигуряване е ратифицирано само от три страни (Испания, Филипините и Швеция) ⁽³³⁾. Комитетът предлага на другите държави-членки да ратифицират Споразумение № 157 на СТО.

9.10 Посредством европейските политики на сътрудничество за развитие трябва да се приемат програми за предотвратяване на изтичането на мозъци и за улесняване на доброволното завръщане на квалифицирани работници, както и да се инвестира във високосквалифицираните сектори и дейности в страните на произход.

9.11 ЕИСК изразява съгласие с Комисията, която предложи държавите-членки да изготвят кодекси за добри практики за управление на приемането на високосквалифицирани имигранти в сътрудничество със страните на произход.

9.12 ЕС трябва много активно да сътрудничи в подготовката на младите хора в страните на произход на имиграцията. Тези страни понасят загубата на голяма част от най-добре подготвените

си човешки капитал, от който се възползват европейските общества. Сътрудничеството в обучението е справедлив начин за компенсиране на тези страни, които по такъв начин биха могли да разполагат в бъдеще с човешки капитал, който им е необходим за развитието им.

9.13 ЕИСК желае да изтъкне значението на споразуменията и партньорствата със страните на произход, които могат да развият европейските университети, болниците, предприятията и технологичните и изследователски центрове, с цел някои високосквалифицирани специалисти да развиват дейността си в страните на произход с възнаграждения, социални права и професионални средства, които са съизмерими с европейските.

10. Политика на приемане на имигранти в съответствие с целите на развитието: приемането е принос към развитието

10.1 Европейският съюз и държавите-членки трябва да променят политиките на приемане, за да дадат възможност за законно имигриране посредством гъвкави и прозрачни процедури. В становището си относно Зелената книга ⁽³⁴⁾ ЕИСК вече посочи на Комисията необходимостта от открита политика за приемане както на високосквалифицираните работници, така и на тези с по-ниска квалификация. Въпреки че разбира приетата от някои правителства позиция, Комитетът също така отправи предложение държавите-членки да сложат край на преходния период, който ограничава свободата на пребиваване и работа на гражданите на някои от новите държави-членки.

10.2 Трябва да се ограничи незаконната имиграция с политики, насочени към вътрешността на Европа. Това може да стане, например, чрез борба с наемането на незаконни имигранти посредством общностно законодателство ⁽³⁵⁾, което Комитетът ще разгледа в друго становище в процес на изготвяне, контрол на границите и борба с трафика на хора, както и сътрудничество със страните на произход и на преминаване. ЕС трябва да прояви солидарност, поемайки част от разходите, със страните от Южна Европа, на които се налага да управляват масовото навлизане на незаконни имигранти и да организират редица морски спасителни операции и дейности по приемане и оказване на хуманитарна помощ. В изключителни случаи също така ще бъде необходимо да се узакони правното положение на много хора „без документи“ в ЕС, които са жертви на трудова експлоатация и не могат да участват в политиките на интеграция.

10.3 Измежду най-гъвкавите политики на приемане трябва да се насърчат системите за временна миграция и кръговата миграция, както за високосквалифицираните работници, така и за тези с по-ниска квалификация.

⁽³⁴⁾ Вж. становището на ЕИСК от 10 декември 2003 г. относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно имиграция, интеграция и трудова заетост“ (докладчик: г-н PARIZA CASTACOS), публикувано в (ОВ С 80 от 30.3.2004 г.).

⁽³⁵⁾ Вж. предложението за директива от 16 май 2007 г. за прилагане на санкции срещу работодатели на незаконно пребиваващи граждани на трета държава (COM(2007) 249 окончателен).

⁽³³⁾ Вж. ООН А/60/871, 2006 г.: 80, цит. пр.

10.4 За съществуването на реалистична система за временна имиграция е нужно общностното законодателство да предоставя много гъвкави краткосрочни разрешителни, съчетани с процес на връщане и гаранции за повторно наемане през следващите години. По този начин много от имигрантите ще използват законните канали и няма да стоят незаконно в Европа след изтичане на разрешителното им за пребиваване.

10.5 ЕИСК препоръчва ЕС и държавите-членки да договорят със страните на произход процедури за кръгова миграция, която да улесни миграционната мобилност посредством гъвкави и прозрачни процедури. Тези спогодби трябва да бъдат балансирани, в интерес и на двете страни, с цел имиграцията също да бъде фактор на развитие за страните на произход.

10.6 Също така могат да бъдат полезни процедури за временно приемане, които да включват споразумения за обучение и за признаване на професионалната квалификация. По такъв начин временните имигранти, които работят в Европа, ще могат да повишат професионалната си квалификация и след връщането си да разширят възможностите си на трудовия пазар и да допринесат за икономическото и социално развитие на страните.

10.7 Настоящата липса на гъвкавост на законодателството в европейските страни представлява значителна пречка за кръговата миграция. За улесняване на движението на имигрантите, за връщането и развитието на предприемачески инициативи в страната на произход, европейското законодателство в областта на имиграцията трябва да даде възможност за дългосрочно поддържане на правото на постоянно пребиваване.

10.8 За това ЕИСК предлага Директивата за статута на дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни да бъде изменена, с цел периодът, през който пребиваващите запазват правото на постоянно пребиваване, да се увеличи от текущата година на пет години. В съответното становище ЕИСК ⁽³⁶⁾ изрази мнението, че една година (или две, според първоначалното предложение на Комисията) е прекалено кратък срок, за да могат значим брой имигранти да решат да приемат предизвикателството за започване на професионален проект за връщане в страната си на произход.

10.9 Днес, когато ЕС лансира глобален подход към имиграционната политика, разглеждайки имиграционната политика в съответствие с политиката на сътрудничество, е необходимо всяко лице с право на дългосрочно пребиваване в някоя от страните-членки да може да се върне в страната си на произход, без да губи правото на пребиваване в продължение на поне пет години.

11. Насърчаване на кръговата миграция и на партньорствата за мобилност

11.1 През м. май Европейската комисия публикува важно съобщение ⁽³⁷⁾ относно кръговата миграция и мобилността между Европа и трети страни. Въпреки че настоящото становище е по собствена инициатива, то представлява приносът на ЕИСК към

открития от Комисията дебат. В различни части на становището са включени предложенията на ЕИСК по някои от въпросите, които Комисията поставя в съобщението си.

11.2 Съобщението е разделено на две части, като първата поставя въпроса за целесъобразността на развиването на партньорства за мобилност с трети страни, а втората се отнася по-конкретно до кръговата миграция.

11.3 Комитетът подкрепя предложението за създаване на партньорства за мобилност с цел ЕС и държавите-членки да предоставят възможности за законна имиграция посредством гъвкави и прозрачни процедури. Партньорствата са представени на основата на ангажменти както от страна на държавите, изпращащи мигранти, така и на държавите-членки на ЕС.

11.4 От изпращащите страни се очаква да поемат същите ангажменти, които се изискват от тях в борбата с неправомерната имиграция, и те са много конкретни: реадмисия, граничен контрол, сигурност на документите за пътуване, борба с незаконното прехвърляне на мигранти през границите, трафикът с хора и др. Важно е тези страни да спазват международните си задължения в рамките на Споразумението от Котону и по-специално разпоредбите на член 13. Комитетът смята, че някои страни, където „държавата е слаба“, ще срещнат големи трудности за изпълняване на тези условия и затова предлага партньорствата за мобилност да се пригодят гъвкаво към особеностите на всяка страна на произход.

11.5 Ангажиментите за държавите-членки могат да бъдат, наред с други, четири типа:

11.5.1 На първо място е ангажиментът за предоставяне на по-добри възможности за законна миграция, като се спазва принципът на общностните предпочитания за гражданите на ЕС, който Комитетът споделя. ЕИСК изразява съгласие с идеята няколко държави-членки (засилено сътрудничество) да могат да предложат на страните на произход обща оферта, и с възможността това предложение за партньорство да бъде представено от страна на ЕС, посредством квоти и инструменти за адаптиране към европейските пазари на труда.

11.5.2 На второ място Европейската комисия и държавите-членки ще предоставят на третите страни техническа и финансова помощ за управляване на легалните миграционни потоци. Комитетът смята, че наличните фондове на Общността за тематичната програма за миграция и убежище са недостатъчни и затова предлага на Комисията, Парламента и Съвета значително увеличаване на тези средства.

11.5.3 На трето място Комитетът също така споделя мнението, че партньорствата за мобилност, в съответствие със страните на произход, могат да обезкуражат имиграцията на някои професии, с цел предотвратяване на изтичането на мозъци (например при здравните работници в някои европейски страни). Споразуменията трябва да благоприятстват кръговата миграция, както и връщането на временните имигранти.

⁽³⁶⁾ Вж. становището на ЕИСК от 3 октомври 2001 г. относно „Предложение за директива на Съвета относно статута на дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни“ (докладчик: г-н Pariza Castacos), публикувано в (ОВ С 36 от 8.2.2002 г.).

⁽³⁷⁾ COM(2007) 248 окончателен относно Циркулярната миграция и партньорствата за мобилност между Европейския съюз и трети държави.

11.5.4 На четвърто място ЕС и държавите-членки се ангажират да подобрят процедурите по издаване на визи за краткосрочно пребиваване. В различни становища ЕИСК посочи, че е необходимо подобряване на организацията на консулските услуги на държавите-членки на ЕС в страните на произход. Също така изрази необходимостта представителствата на Комисията да сътрудничат с държавите-членки по въпросите на миграцията; както и нуждата да се използва мрежата EURES за проучване на търсенето на работа в ЕС. Комитетът подкрепя предложението на Комисията за възможност за засилено сътрудничество между няколко държави-членки с отварянето на общи центрове за подаване на молби за визи, а също и за укрепване на общите консулски институции за издаване на многократни входни визи на граждани на трети държави, пътуващи често и да се улесни издаването на визи за някои категории лица, определени в споразуменията за мобилност.

11.6 Комисията поставя въпроса за целесъобразността на улесняването на **кръговата миграция**. ЕИСК смята, че в сега действащите законодателства в областта на имиграцията липсва в голяма степен гъвкавост и са незадоволителни както за имигрантите и за страните на произход, така и за приемащите европейски страни. В различни становища ЕИСК предложи по-гъвкаво законодателство, с цел да се създадат условия за системи за кръгова миграция, зачитащи волята на хората. Основните права на имигрантите трябва да бъдат напълно защитени и особено социалните и трудови права, както и правото на лицата да живеят със семейството си.

11.7 Комисията предлага две форми на кръгова миграция: за гражданите на трети страни, установени в ЕС, с цел да могат да развиват дейности в страната си на произход, като запазят правото си на пребиваване в определена държава-членка; и кръговата миграция за лица, които пребивават в трета страна, с цел да могат да идват в ЕС да работят, да учат или да се обучават, или в съчетание от трите, и след изтичане на разрешителното им да се върнат в страната си на произход, като запазят възможността за връщане в ЕС посредством опростени процедури за приемане.

11.8 Комитетът смята, че може да се изгради система на кръгова миграция, единствено когато мигрантите, независимо дали временни или не, които са се завърнали в страната си на произход, имат възможността законно да се върнат в европейската страна, в която са пребивавали. Стимулирането на кръговата миграция означава преди всичко създаване на механизми, позволяващи връщане в европейската страна на пребиваване по гъвкав начин.

11.9 ЕИСК изразява съгласие с Комисията по предложението ѝ за изработване на законодателна рамка на ЕС, която да насърчава кръговата миграция. За тази цел ще е необходимо да се изменят някои действащи директиви и да се приемат подходящи критерии за изготвянето на нови директиви, предвидени в законодателната програма, като:

11.9.1 Предложение за директива относно приемане на високообразовани имигранти: Комитетът смята за подходящо предложението на Комисията за още по-голямо улесняване на процедурите на приемане за лица, които вече са пребивавали законно известно време в ЕС (с цел висококвалифициран труд, образование или друг вид обучение).

11.9.2 Предложение за директива относно приемане на сезонни имигранти: Комитетът предлага да се изготви многогодишно разрешително за пребиваване или работа за сезонни имигранти, което да дава възможност за връщане през период от пет последователни години, който може да бъде продължен с още пет години, с цел извършване на сезонна работа.

11.9.3 Предложение за директива относно приемането на лицата на платен стаж: Комитетът смята, че е полезно за обучението на гражданите на трети страни и за развитието на страната им, да се предостави възможността да дойдат в Европа за период на обучение, като по този начин се допринесе за насърчаване на кръговата миграция на мозъци и за предаването на знания. За увеличаване на кръговия характер на миграцията, в предложението би могло да се предвиди възможността лицата, които са били преди това на курс на обучение, да се върнат за ограничени периоди (между 1 и 5 години) с цел да получат допълнително обучение, когато това е необходимо за повишаване на квалификацията им.

11.9.4 ЕИСК предлага на Комисията да лансира някои изменения на редица действащи директиви за насърчаване на кръговата миграция. Една от тях е Директива 2003/109/ЕО относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани на трети страни. Понастоящем Директивата постановява, че по принцип статутът на дългосрочно пребиваващ се отнема при отсъствие в продължение на повече от 12 последователни месеца от територията на Общността. Комисията предлага разширяване на този период на две или три години, а Комитетът смята, че пет години е по-подходящ период.

11.9.5 Директива 2004/114/ЕО относно условията за прием на граждани на трети страни, с цел образование, ученически обмен, безвъзмездно обучение или доброволческа дейност и Директива 2005/71/ЕО относно специфична процедура за прием на граждани от трети страни за целите на провеждане на научноизследователска дейност: Комитетът изразява съгласието си за изменение на тази Директива за въвеждане на разрешителни за пребиваване с многократно влизане, които да позволяват на лицето да отсъства от територията на ЕС за по-дълги периоди, без да губи правото си на пребиваване. Също така е целесъобразно незадължителните клаузи от тези директиви, които позволяват на държавите-членки да въведат опростени или ускорени процедури за лицата, които преди това са работили като изследователи или са учили в ЕС, да се превърнат в право, за да се осигури на тези лица достъп до бързи процедури, при условие че се върнат в страната си на произход след изтичане на разрешителното. Комитетът също така е съгласен да се свържат двете директиви, като се даде възможност за по-лесно приемане като научен работник (с по-малко предварителни условия) на гражданите непринадлежащи на ЕС, които преди това са били приети като студенти и които след завършване на образованието си надлежно са се върнали в страната си на произход. Тази концепция би могла да се разшири и да включи студентите, които кандидатстват за приемане като научни работници, докато все още пребивават в държавата-членка, където учат, при условие че подадат молбата преди изтичане на разрешителното им за учене.

11.10 ЕИСК смята, че е необходимо да се гарантира изпълнението на целите на кръговата миграция и дългосрочна полза от нея, посредством стимули за насърчаване на кръговия характер на миграцията, гарантиране на успешното връщане, оценяване на прилагането на процедурите и намаляване на опасността от изтичане на мозъци, посредством сътрудничество с третите страни.

11.11 Движението на мозъци също изисква разрешаване на един от най-важните проблеми, с които се сблъскват много имигранти в Европа: непризнаването на дипломите за висше образование и за професионална квалификация. Движението на тези лица в страната на произход и в приемащата страна ще се подобри, когато в Европа се признаят дипломите. Комитетът предлага, въпреки съществуващите трудности, да се напредне в договарянето на споразумения за признаването на дипломите между ЕС и страните на произход на повечето миграционни потоци.

11.12 Също така, за да може правилно да действа система за кръгова миграция, е необходимо да се гарантират пенсионните и социалноосигурителните права, придобити от имигрантите, за което ще е необходимо договаряне на реципрочни споразумения между държавите-членки на ЕС и страните на произход, както и ратифициране на Конвенция № 157 на МОТ.

11.13 Комитетът предлага в партньорствата за мобилност, които ще се създадат, ЕС да предложи включването на тези глави, с цел да се улесни признаването на дипломите за професионална квалификация и предоставянето на гаранции за пенсионните права.

Брюксел, 25 октомври 2007 г.

12. Глобалният форум за миграция и развитие

12.1 На 10 юли в Брюксел се проведе междуправителствената конференция Глобален форум за международна миграция и развитие под председателството на Генералния секретар на ООН, г-н Бан Ки-мун, с участието на над 800 делегати от повече от 140 страни, като продължение на срещата на високо равнище на ООН през м. септември 2006 г.

12.2 На 9 юли ЕИСК взе участие в деня на гражданското общество, представляван от докладчика на настоящото становище. Заключениеята, които в общи линии Комитетът споделя, се намират на уебсайта на конференцията⁽³⁸⁾. През следващата година Глобалният форум ще се проведе в Манила, в който би трябвало да участва и Комитетът.

12.3 Комитетът приканва правителствата на държавите-членки на Европейския съюз и Комисията да продължават да изпълняват активно ангажмента си в ООН, за да може въпросът за миграцията да заема важно място в международната програма, за да се гарантират човешките права на мигрантите посредством международна нормативна рамка и за да може съвместното управление между страните на произход и приемащите страни на миграционните процеси да допринася за икономическото и социално развитие на човечеството.

12.4 С настоящото становище Комитетът за пръв път изразява позицията си относно кръговата миграция; като в бъдеще то ще бъде допълнено с други становища.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁸⁾ Достъпни са единствено на английски (http://smooz.gfmd-civil-society.org/gfmd/files/Final_CSD.pdf) и на испански език (http://smooz.gfmd-civil-society.org/gfmd/files/Final_CSD_espanol.pdf).

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно статистиката на Общността за общественото здраве и здравето и безопасността на работното място“

COM(2007) 46 окончателен — 2007/0020(COD)

(2008/C 44/22)

На 19 март 2007 г. Съветът реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложението горе-поставено.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 2 октомври 2007 г. (докладчик: г-н RETUREAU).

На 439-ата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 октомври 2007 г. (заседание от 25 октомври 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 77 гласа „за“, 4 гласа „против“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. Резюме на становището

1.1 Комитетът одобрява предложението за регламент и правното му основание. Предложението отговаря на принципите на субсидиарност и пропорционалност, като същевременно дава възможност за събиране на статистически данни от полза за изпълнението на стратегията на Общността за здравето и безопасността на работното място, която изисква ясна правна рамка.

1.2 Комитетът подчертава значението на общите определения и системи за признаване, по-специално поради мобилността на работниците, по отношение на:

- трудовете злополуки и злополуките по време на обичайния път до работното място,
- професионалните заболявания, предизвикани от условията на труд и/или продуктите,
- временната или постоянна нетрудоспособност и частичната или пълна инвалидност, причинени от злополуки или заболявания, свързани с работното място, както и изгубените работни дни.

1.3 В данните за броя засегнати лица по категории злополуки Комитетът смята за целесъобразно да се вземе под внимание полът и възрастта на жертвите, както и, в рамките на възможното, естеството на договорното им отношение. Необходимо е да се обърне особено внимание на поверителността на събраните лични данни.

1.4 Комитетът смята, че сътрудничеството с МОТ и СЗО би трябвало да се развие. Според Комитета предложеният регламент представлява изключително полезно средство за постигане на съответствие между естеството и определенията на данните, които трябва да се регистрират, и методите за събиране и анализ на тези данни.

2. Предложение на Комисията

2.1 Настоящият регламент се съсредоточава единствено върху статистическата дейност, развивана съгласно член 285 от Договора за създаване на Европейската общност. Целта му не е прилагането на политиките в областите на общественото здраве и

здравето и безопасността на работното място, които се провеждат съответно съгласно членове 152 и 137 от Договора.

2.2 Изготвянето на статистиката на Общността се регулира от правилата, изложени в Регламент (ЕО) № 322/97 на Съвета от 17 февруари 1997 г., изменен с Регламент (ЕО) № 1882/2003 на Европейския парламент и на Съвета ⁽¹⁾.

2.3 Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 г. за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни ⁽²⁾ и Регламент (ЕО) № 45/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2000 г. ⁽³⁾, който я прави приложима за институциите и органите на Общността, позволяват обработването на личните данни, отнасящи се до здравето по съображения от значим обществен интерес, при условие, че съществуват подходящи гаранции.

2.4 Общностните и националните политически действия и стратегии в областта на общественото здраве и здравето и безопасността на работното място представляват значим обществен интерес, а разпоредбите на Регламент (ЕО) № 322/97 на Съвета и (Евратом, ЕИО) № 1588/1990 от 11 юни 1990 г. за предоставянето на поверителна статистическа информация на Статистическата служба на Европейските общности (Евростат) ⁽⁴⁾ предоставят подходящи гаранции за защита на лицата при изготвянето на статистиката на Общността за общественото здраве и здравето и безопасността на работното място.

⁽¹⁾ ОВ L 52, 22.2.1997 г., стр. 61. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1997:052:0001:001:BG:HTML> Регламент, изменен с Регламент (ЕО) № 1882/2003 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 284, 31.10.2003 г., стр. 1, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:284:0001:01:BG:HTML>).

⁽²⁾ ОВ L 281, 23.11.1995 г., стр. 31. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1995:281:0031:006:BG:HTML> Директива, изменена с Регламент (ЕО) № 1882/2003 (ОВ L 284, 31.10.2003 г., стр. 1).

⁽³⁾ ОВ L 8, 12.1.2001 г., стр. 1. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:271:0001:01:BG:HTML>.

⁽⁴⁾ ОВ L 151, 15.6.1990 г., стр. 1. Регламент, последно изменен с Регламент (ЕО) № 322/97. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1997:052:0001:001:BG:HTML>.

2.5 В действителност Решение № 1786/2002/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 септември 2002 г. за приемане на програма за действие на Общността в областта на общественото здраве за 2003-2008 г. ⁽⁵⁾, Резолюция № 2002/С 161/01 на Съвета от 3 юни 2002 г. относно нова стратегия на Общността за здравето и безопасността на работното място за 2002-2006 г. ⁽⁶⁾ и Съобщението на Комисията от 20 април 2004 г. относно „Модернизиране на социалната закрила с цел развитие на висококачествено, достъпно и устойчиво здравеопазване и дългосрочна здравна помощ: подпомагането на националните стратегии, посредством използването на „отворен метод на координация““ ⁽⁷⁾ изискват качествена информационна статистическа система за оценка на резултатите от политиките, както и доразвиване и проследяване на други действия в двете области. Това ще продължи и ще се развива посредством приемствени програми и стратегии.

2.6 В съобщението си с незаконодателен характер SEC(2007) 214, 215, 216 ⁽⁸⁾ „Повишаване на качеството и производителността на труда: стратегия на Общността за периода 2007-2012 г.“ Комисията изтъква факта, че здравето и безопасността на работното място заслужават да заемат челно място в политическата програма на Общността. Здравето и безопасността на работниците са от първостепенно значение за увеличаване на производителността и конкурентоспособността на предприятията и допринасят за по-голяма надеждност на системите за социална закрила, като намаляват разходите вследствие на злополуки и заболявания. Необходимо е концепцията за добро състояние на служителите на работното място да се превърне в конкретна действителност за гражданите, с което да се допринесе за осъществяването на Програмата за гражданите на Европа, приета на 10 май 2006 г.

2.7 Досега събирането на статистически данни се извършваше на основата на „доброволни споразумения“ с държавите-членки в рамките на петгодишни статистически програми на Общността (понастоящем Решение № 2367/2002/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2002 г. относно статистическата програма на Общността за периода 2003-2007 г.) ⁽⁹⁾ и техните годишни компоненти.

2.8 В частност в областта на статистиката на общественото здраве, разработването и прилагането в трите аспекта (причини за смърт, здравно обслужване и изследвания чрез здравни интервюта, инвалидност и заболяемост) са управлявани и организирани в съответствие с партньорска структура между Евростат, заедно с водещите страни (понастоящем Обединеното кралство като генерален координатор и лидерите в съответната област от Естония, Люксембург и Дания) и държавите-членки. В тази рамка бе извършен голям обем методологична работа, включваща изготвянето на насоките, и започна осъществяването на събирането на данни.

2.9 Все пак текущото състояние се характеризира със следните ограничения. Първо, що се отнася до събирането на вече обработени данни, въпреки че бе достигнато известно повишаване на качеството и съпоставимостта на данните, държавите-членки трябва да разполагат със солидна основа за прилагането му на практика.

2.10 Една правна рамка би позволила затвърдяването на осъществения напредък в повишаването на качеството и стандартите за съпоставяне на всички еднотипни рутинни събирания на данни. Тя ще гарантира по-голяма устойчивост и стабилност на европейските изисквания в средносрочен план и би поставила ясни цели по отношение на стандартите за съпоставимост, които трябва да се постигнат на европейско равнище.

2.11 Освен това повечето от новите държави-членки заявиха, че те няма да са в състояние да спазват изискванията на ЕС в областта на статистиката на общественото здраве и здравето и безопасността на работното място, ако не разполагат с европейска правна рамка.

2.12 В заключение, всички държави-членки се нуждаят от по-ясна представа за графика и основните етапи за прилагане на новите статистически инструменти, разработени наскоро и за действията, които са подготвени за подобряване на качеството. Предложеният регламент ще бъде подходяща рамка за изготвяне на подробни пътни карти в разнообразни области и аспекти на статистиката на здравеопазването и на здравето и безопасността на работното място.

2.13 Ето защо днес Комисията (Евростат) счита за необходимо да предостави солидна основа чрез осигуряването на основен правен акт в областите на статистиката на общественото здраве и здравето и безопасността на работното място. Областите, обхванати от предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета, са свързани с текущата дейност и разработките, осъществявани понастоящем заедно с държавите-членки в съответните групи на Евростат, или в областта на общественото здраве чрез партньорството за изготвяне на статистика на общественото здраве. Основната цел е да се изготви утвърдена и солидна база за вече завършените събирания или за тези, чиято методология се разработва в момента или се подготвя осъществяването им.

2.14 В програмата за действие на Общността в областта на общественото здраве (2003-2008 г.) ⁽¹⁰⁾ се посочва, че статистическият елемент от информационната система за общественото здраве ще се разработи в сътрудничество с държавите-членки, като се използват необходимите статистически програми на Общността за насърчаване на синергията и избягване на дублирането.

2.15 В измененото предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за създаване на втора Програма за действие на Общността в областта на здравеопазването за 2007-2013 г. ⁽¹¹⁾ се посочи, че текущата работа по разработването на система за здравен контрол на ЕС трябва да се разшири, използвайки необходимите статистически програми на Общността. От своя страна, стратегията на Общността за здравето и

⁽⁵⁾ ОВ L 271, 9.10.2002 г., стр. 1.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:271:0001:01:BG:HTML>.

⁽⁶⁾ ОВ L 161, 5.7.2002 г., стр. 1.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:161:0001:0004:FR:PDF>.

⁽⁷⁾ COM(2004) 304 окончателен 20.4.2004 г.

⁽⁸⁾ SEC(2007) 214 от 21.2.2007 г.

⁽⁹⁾ ОВ L 358, 22.2.1997 г., стр. 1. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1997:052:0001:001:BG:HTML> Регламент, изменен с Регламент (ЕО) № 2002/358 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 138 от 30.4.2004 г., стр. 12, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:138:0001:01:BG:HTML>).

⁽¹⁰⁾ Вж. бележка 5.

⁽¹¹⁾ COM(2006) 234 окончателен 24.5.2006 г.

безопасността на работното място за 2002-2006 г. ⁽¹²⁾ изисква Комисията и държавите-членки да ускорят започнатата работата по хармонизиране на статистиката за трудови злополуки и професионални заболявания, така че да има налични съпоставими данни, от които да се направи обективна оценка на въздействието и ефективността на мерките, предприети съгласно стратегията на Общността.

3. Бележки на Комитета

3.1 Комитетът одобрява предложения регламент и правното му основание. Предложението отговаря на принципите на субсидиарност и пропорционалност, като същевременно дава възможност за събиране на статистически данни от полза за стратегията на Общността за здравето и безопасността на работното място, която изисква ясна правна рамка.

3.2 Комитетът подчертава значението на общите определения и системи за признаване, по-специално поради мобилността на работниците, по отношение на:

- трудовете злополуки (настъпили на работното място) и злополуките по време на обичайния път до работното място (настъпили по време на пътуването от местопребиваването до работното място и обратно и по време на продължителните почивки извън работното място, например обедната почивка), и когато работата налага пътувания (служебни),
- професионалните заболявания, предизвикани от условията на труд и/или употребяваните продукти (прах, химически препа-

рати, вибрации, вреден шум, мускулно-скелетни и околоставни увреждания: тежки товари, повтарящи се действия и др.),

- временната или постоянна нетрудоспособност и частичната или пълна инвалидност, причинени от злополуки или заболявания, свързани с работното място, както и изгубените работни дни.

3.3 В данните за броя засегнати лица по категории злополуки Комитетът смята за целесъобразно да се вземе под внимание полът и възрастта на жертвите, както и икономическия сектор, и, в рамките на възможното, естеството на трудовото им правоотношение (постоянен трудов договор, атипична заетост, временна заетост, самостоятелна заетост). Необходимо е да се обърне особено внимание на поверителността на събраните лични данни.

3.4 Комитетът смята, че би трябвало сътрудничеството с МОТ и СЗО да се развие, тъй като то може да доведе до интересен обмен в теоретичен план (изследвания на произхода на заболяванията и злополуките, ергономия и рехабилитация) и в методологичен план по отношение на статистическите извадки и методи.

3.5 Според Комитета предложеният регламент представлява изключително полезно средство за постигане на все по-голямо съответствие между естеството и определенията на данните, които трябва да се регистрират, и методите за събиране и анализ на тези данни с цел непрекъснато повишаване на тяхното качество, съвместимост и сравнимост.

Брюксел, 25 октомври 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹²⁾ Вж. бележка 6.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕИО) № 1408/71 на Съвета за прилагането на схеми за социално осигуряване на заети лица, самостоятелно заети лица и членове на техните семейства, които се движат в рамките на Общността“

COM(2007) 159 окончателен — 2007/0054 (COD)

(2008/С 44/23)

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

На 24 април 2007 г. Бюрото на ЕИСК възложи подготовката на работата на Комитета на специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“.

Предвид неотложния характер на работата, на 439-ата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 октомври 2007 г. (заседание от 25 октомври 2007 г.) Европейският икономически и социален комитет определи за главен докладчик г-н Rodríguez García-Caro ⁽¹⁾ и прие настоящото становище с 64 гласа „за“ и 1 гласа „въздържал се“.

1. Заключение

1.1 Европейският икономически и социален комитет подкрепя измененията на Приложенията към Регламент (ЕИО) № 1408/71 с убеждението, че те ще доведат до подобряване на съдържанието му и ще бъдат в полза на гражданите на ЕС, засегнати от прилагането му. Тази подкрепа е по-специално изразена за онези изменения, които позволяват в обхвата на координирането да се включат определени обезщетения, като ги изважда от обхвата на изключенията и на правата, които не могат да бъдат изнасяни извън границите на съответната държава.

1.2 Също така Европейският икономически и социален комитет, като представител на социалните партньори и на организираното гражданско общество, желае да подчертае бавния законодателен процес по предложението за регламент за определяне на процедурата за прилагане на Регламент № (ЕО) 883/2004. Не бихме изготвяли настоящото становище, ако посоченият регламент беше влязъл в сила. Затова призоваваме Европейския парламент и Съвета да ускорят максимално процеса на взимане на решения и да дадат възможност новата координация на системите за социално осигуряване да влезе в сила във възможно най-кратък срок.

2. Въведение

2.1 От приемането му през м. юни 1971 г. Регламент № 1408/71 претърпя последователни изменения, с които съдържанието му бе адаптирано и актуализирано. Тези изменения се дължат, наред с други причини, на промените в законодателството на държавите-членки, на сключените между държавите двустранни споразумения, на последователните разширявания, които бяха извършени и на адаптирането на съдържанието му към издадените от Съда на Европейските общности решения в областта на социалното осигуряване.

2.2 От приемането на първото становище на ЕИСК относно този регламент през 1967 г. ⁽²⁾, Комитетът, като социално-икономически участник, представляващ гражданското общество, почти

ежегодно е давал становището си относно всички изменения, внасяни в членовете или приложенията към регламента. По такъв начин Комитетът участва активно в развитието на инструмент от жизненоважно значение за гарантиране на правото на свободно движение на работниците в частност и на хората по принцип, навсякъде в държавите, които съставляват Европейския съюз. По този начин се гарантира запазването на правата на определени обезщетения от системата за социално осигуряване при придвижване през вътрешните граници на Съюза.

2.3 През 2004 г. регламентът претърпя най-голямото в историята си изменение. С цел опростяване на текста и подобряване на съдържанието му и след дълъг дебат в институциите Европейският парламент и Съветът приеха нов регламент за координация на системите за социално осигуряване ⁽³⁾, а именно Регламент (ЕО) № 883/2004, който е призван да замени действащия текст. Въпреки това и тъй като все още не е приет регламентът за прилагането му, новият текст за координация не е влязъл в сила, поради което Регламент № 1408/71 все още е напълно действащ.

2.4 Комитетът издаде съответните си становища както по Регламент № 883/2004 за координация на системите за социално осигуряване ⁽⁴⁾, така и по предложението за Регламент за определяне на процедурата за прилагане ⁽⁵⁾. Това последно предложение продължава дългия си административен път в компетентните институции.

2.5 Тъй като това е жив и динамичен текст, различните изменения, които държавите-членки внасят в националното си законодателство, следва да се включват в Регламент № 1408/71, за да не загубят силата си и в резултат на това да не бъдат накарани правата на тези, които се придвижват в границите на

⁽³⁾ ОВ L 35 от 30.4.2004 г.

⁽⁴⁾ Становище на ЕИСК от 27 януари 2000 г. относно „Координация на системите за социално осигуряване“, докладчик: г-н Rodríguez García-Caro (ОВ C 75 от 15.3.2000 г.).

⁽⁵⁾ Становище на ЕИСК от 27 януари 2000 г. относно „Координация на системите за социално осигуряване — процедура за прилагане“, Докладчик: г-н Greif (ОВ C 324, 30.9.2006 г.).

⁽¹⁾ При условие за одобряване от Асамблеята.

⁽²⁾ ОВ C 64, 5.4.1967 г.

Европейския съюз. В крайна сметка целта на тези изменения е да се актуализира и да се подобри координацията на системите за социално осигуряване.

2.6 В правно отношение предложението води до отменяне и изменение на някои разпоредби, включени в приложенията към регламента и освен това се прилага в Европейското икономическо пространство.

3. Съдържание на предложението

3.1 Предложението за Регламент се отнася изключително до някои от приложенията към Регламент № 1408/71, поради което не засяга членовете, по които не се внасят никакви изменения.

3.2 Направените изменения отразяват предложенията, внесени от следните държави-членки: Австрия, Дания, Франция, Нидерландия, Унгария, Ирландия и Полша. Освен в случая на Франция, всички изменения са в резултат от промени в националното законодателство.

3.3 Измененията се отнасят до следните приложения и държави:

3.3.1 Приложение I, част I, в която се дават определения за „заети лица“ и за „самостоятелно заети лица“, когато не са определени от националното законодателство. Това приложение се изменя поради промени в нормативната уредба в Ирландия.

3.3.2 Приложение I, част II, в която се дава определение за изрази „член на семейството“, когато не може да бъде определен въз основа на националното законодателство. Тук изменението отново се отнася до Ирландия по същата причина.

3.3.3 Приложение II, част I, в която се определят специалните схеми за самостоятелно заети лица, изключени от обхвата на регламента. Текстът относно Франция се заменя по причини, свързани с допълнителното осигуряване.

3.3.4 Приложение II, част II, в която се определят специалните помощи за раждане на дете или осиновяване, изключени от обхвата на регламента. В случая на Полша се заменя, с цел в координацията да се включи добавката към помощите за раждане.

3.3.5 Приложение II а, в което се съдържат обезщетенията, получавани без вноски, и следователно предоставяни изключително на територията на съответната държава-членка. Изменението отново се отнася до Ирландия поради промени във вътрешното законодателство.

3.3.6 Приложение III, част А, в което се съдържат споразуменията, които все още се прилагат, въпреки съществуването на самия Регламент. Изменението се отнася до Унгария и по двете споразумения с Германия и с Австрия поради промени в унгарското законодателство относно пенсиите.

3.3.7 Приложение IV, част А, в което се изброяват посочените в текста на Регламента законодателства, според който размерът

на обезщетенията за инвалидност не зависи от продължителността на осигурителните периоди. Изменението се отнася отново до Ирландия и Унгария поради промени в законодателствата им.

3.3.8 Приложение IV, част В, в която се изброяват случаите, в които може да се откаже двойното изчисляване на обезщетението, тъй като няма да доведе до по-добър резултат. Текстът относно Унгария отпада, тъй като тези обстоятелства вече не се отнасят до нея поради промени в националното законодателство. Освен това се заменя текстът, свързан с Австрия, поради промени в законодателството относно пенсиите.

3.3.9 Приложение VI, в което се определят общите подробни правила за прилагане на законодателствата на определени държави-членки. Поради промени във вътрешното законодателство се отнася до текстовете относно Дания, Нидерландия и Австрия.

3.3.10 Приложение VIII, обхващащо системите, които предвиждат семейни надбавки или допълнителни или специални обезщетения за сираци. Изменението се отнася до Ирландия поради посочени промени в нормативната уредба.

4. Бележки

4.1 На пленарната си сесия на 13 и 14 декември 2006 г. Европейският икономически и социален комитет прие становище относно други изменения, внесени в Регламент № 1408/71 ⁽⁶⁾. В споменатото становище Комитетът изразяваше надежда това да бъде последното изменение, по което следва да се произнесе, с желанието без повече отлагане да бъде приет новият регламент за прилагане на Регламент № 883/2004. Шест месеца по-късно сме изправени пред нови промени в Приложенията към Регламент № 1408/71, тъй като регламентът за прилагане все още не е приет.

4.2 Независимо от тази преценка, ЕИСК изразява подкрепата си за измененията на приложенията към регламента с убеждението, че те ще доведат до подобряване на съдържанието му и в крайна сметка, ще бъдат изрично в полза на гражданите на Съюза, засегнати от прилагането му. В този смисъл изразяваме съгласието си по-специално с онези изменения, които включват обезщетения в обхвата на координацията на системите за социално осигуряване, като ги изваждат от приложенията, в които се съдържат изключения от общото прилагане на обезщетенията.

4.3 Понастоящем европейските институции разискват няколко предложения за регламенти, всеки от които е свързан с координацията на системите за социално осигуряване. От една страна предложението за регламент за прилагане на Регламент № 883/2004, по което ЕИСК вече даде становището си, е в процес на обстоен анализ от Съвета, като това проучване ще продължи през периода на португалското председателство, докато в Парламента е на първо четене. От друга страна предложението за регламент, което придава съдържание на Приложение XI към Регламент № 883/2004, следва подобен на споменатия процес

⁽⁶⁾ Становище на ЕИСК от 13 декември 2006 г. относно „Изменение на Регламент № 1408/71“, докладчик: г-н Rodríguez Garcés-Caró (ОВ C 325 от 30.12.2006 г.).

на обсъждане, като ЕИСК е дал своето становище ⁽⁷⁾. В това отношение следва да се има предвид, че при приемането на регламента за координация някои от приложенията към него останаха без съдържание, което трябва да се попълни с последователно приемане на съответните регламенти. И накрая, предложението за Регламент за изменение на Регламент № 1408/71, по което се произнасяме в настоящото становище.

4.4 От обективна гледна точка и предвид изложеното в предходния параграф, сме изправени пред затворен кръг в нормативния процес, в който продължават да се приемат изменения на един почти отменен регламент, липсват приложения към новия регламент за координация, който вече би трябвало да е влязъл в сила, а новият регламент за прилагане е в процес на приемане, който, за съжаление, ни напомня бавния път на вземане на решение, извървян от регламента за координация. Предвид всичко това ЕИСК отново призовава Европейския парламент и Съвета да ускорят административните процедури, които следва да се извършат, с цел окончателното приемане на двата регламента. С цел да се напомни, следва да се посочи, че на Европейския съвет в Edimburgh през 1992 г. бе призната необходимостта от общо преразглеждане на законодателството с цел опростяване на правилата за координация. От тази декларация изминаха петнадесет години, а ние все още използваме същите неопростени правила.

Брюксел, 25 октомври 2007 г.

4.5 Сложността на правилата за координация на системите за социално осигуряване води общо взето до отчуждаване на гражданите от съдържанието, до непознаване от тяхна страна на правата, с които разполагат. В този смисъл, като се използва поводът, който дава настоящото становище, следва да се наблегне на необходимостта националните органи да разпространяват ефективно сред гражданите на своите държави ясни и синтезирани послания, с които да може те да бъдат запознати с правата, с които разполагат в областта на социалното осигуряване при придвижването си по какъвто и да е повод в рамките на Съюза. Това непознаване става още по-явно при кратки туристически или служебни пътувания, при които всеки остър здравословен проблем предизвиква сериозни трудности за гражданите поради непознаване на правата, с които разполагат и процедурите, които следва да извършат, за да получат неотложна помощ.

4.6 В продължение на тази позиция и в подкрепа на изложеното в параграф 4.5 на гореспоменатото становище относно приложение XI към регламент № 883/2004, ЕИСК би следвало да изготви становище по собствена инициатива с цел проучване на съществуващите в Европейския съюз проблеми за оказването на здравна помощ на гражданите, които се придвижват в границите му и за разглеждане на възможните предложения, които биха могли да се направят с цел ефективно функциониране на механизмите за координация.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁷⁾ Становище на ЕИСК от 14 март 2007 г. относно „Координиране на системите за социално осигуряване — Приложение XI“, докладчик: г-н Greif. (ОВ C 161 от 13.7.2007 г.).

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Малтретиране на възрастните хора“

(2008/С 44/24)

С писмо от 16 май 2007 г., в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, заместник-председателят на Европейската комисия г-жа Margot Wallström се обърна към Европейския икономически и социален комитет с искане за изготвяне на становище относно „Малтретиране на възрастните хора“.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, натоварена да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 2 октомври 2007 г. (докладчик: г-жа HEINISCH)

На 439-ата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 октомври 2007 г. (заседание от 24 октомври 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 144 гласа „за“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Хартата на основните права на Европейския съюз (провъзгласена в Ница на 7 декември 2000 г.) потвърждава и признава правото на възрастните хора на достоен и независим живот и правото им на участие в социалния и културния живот (член 25). В Европа населението на възраст от 65 и повече години се увеличава значително. Предизвикателството на бъдещето е да се справим успешно с тази демографска промяна и да не разглеждаме явлението „застаряване“ като тежест за обществото или като заплаха за отделния човек.

1.2 Един от аспектите на това предизвикателство е въпросът за малтретирането на възрастните хора, тема, която хората продължават да пренебрегват и все още са склонни по-скоро да омаловажават и премълчават. На особени рискове са изложени нуждаещите се от грижи възрастни хора, които са или изолирани, или са в дом за стари хора. Ето защо ЕИСК призовава изрично председателството на Съвета да разгледа темата „Малтретиране на възрастните хора“ и по-специално що се отнася до грижите, които им се оказват.

Адресати: председателствата на Съвета на ЕС и Комисията, правителствата на държавите-членки.

1.3 Отговорността за предотвратяване на малтретирането на възрастните хора на първо място е на държавите-членки. Тъй като обаче проблемът съществува във всички държави-членки, ЕИСК счита, че е необходима обща стратегия.

— Предвид на това, че малтретирането на възрастните хора представлява нарушаване на правата на човека и на Хартата на основните права на Европейския съюз, ЕИСК призовава Комисията, въз основа на съществуващото законодателство да изработи глобална стратегия за справяне с този проблем.

— Тази паневропейска стратегия следва да се базира на проучване по темата „Малтретиране на възрастните хора и по-специално на хората, които се нуждаят от грижи“ в

целия ЕС. За да се направи проучване на състоянието на нещата, би било желателно да се съберат не само данни относно разпространението на явлението, но и информация относно различните форми на малтретиране, техните причини и рисковите фактори. В тази връзка е необходимо да се проучи както положението с грижите, оказвани в дома, така и с грижите, оказвани в специализираните институции.

— С настоящото проучване би трябвало също така да се установи връзката между степента на риска, на който са изложени възрастните хора, тяхното правно положение и възможностите за подпомагане и подкрепа, и съществуващите разпоредби за борба с малтретирането на децата.

— Необходимо е също така в настоящото проучване да се разгледа въпросът за прилагането на Хартата на основните права на Европейския съюз с цел защита на възрастните хора в държавите-членки.

Адресати: Европейски парламент, Комисия, Главна дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“.

1.4 Борбата с малтретирането на възрастните хора, особено когато се нуждаят от грижи, може да се води ефективно единствено на национално ниво. Ето защо всяка държава-членка, в рамките на изработване на паневропейска стратегия, следва да изготви национален план за действие, насочен към борба срещу това явление, като предостави необходимите средства. В националните планове за действие следва да се вземат под внимание по-специално следните аспекти:

— снемане на табуто от малтретирането на възрастните хора, които се нуждаят от грижи, чрез привличане на вниманието на гражданите към този въпрос и към въпроса за полагащите за тях грижи — например посредством информационни и образователни кампании;

— изработване на рамкови директиви и правна основа в съответствие с Хартата на основните права на Европейския съюз;

- изработване на национални доклади за предотвратяването на малтретирането на възрастните хора, за които се полагат грижи в дома или в специализирани заведения. В тези доклади е необходимо също така да се установи дали държавите-членки разполагат с (минимални) обвързващи стандарти по отношение на грижите, с институционализирани форми на контрол и до каква степен тези стъпки са ефикасни за защита на възрастните хора, за които се полагат грижи в дома или в специализирани заведения;
- подобряване на информираността, уменията и сътрудничеството между всички участници и всички институции, които пряко участват в полагането на грижи. Това включва също така обучение и инициативи, предназначени за някои професионални категории: медицински персонал, обслужващ персонал, полиция, както и предоставянето на права на персонала в специализираните заведения да съобщава за случаи на малтретиране;
- създаване по цялата територия на лесно достъпни центрове за консултантски услуги (ако е необходимо с гарантиране на конфиденциалността), с цел да се отстранят възможно най-бързо всякакви пропуски в информираността на всички (потенциално) заинтересовани лица относно състоянието на грижите;
- създаване на услуги за подпомагане на семействата и на възможности за диалог и подкрепа за полагащия грижи персонал;
- създаване на мрежи за сътрудничество, обучение и системен обмен на информация за всички участници и всички институции, пряко свързани с грижите.

Адресати: държавите-членки.

1.5 ЕИСК счита, че на национално и европейско ниво е абсолютно необходим обмен относно процедурите и моделите на добри практики с цел да се гарантира качеството при изработване на стандарти в областта на грижите.

Адресати: държавите-членки, Европейска мрежа за превенция на престъпността (ЕМПП).

2. Контекст

2.1 Възраст и риск от малтретиране

2.1.1 Демографските прогнози сочат, че до 2050 г. се очаква населението на възраст 65 и повече години в Европа да се увеличи значително (с 58 милиона, тоест 77 %); от всички възрастови групи, сравнително най-бързо ще нарасне броят на лицата от четвъртата възраст (на 80 и повече години). Това развитие ще се отрази в много области на всекидневния живот и на практика ще изправи пред особени предизвикателства всички политики.

2.1.2 Това демографско развитие е само една от причините, поради които става все по-неотложно да се вземат мерки срещу малтретирането на възрастните хора. В действителност този вид малтретиране е тема, която силно се пренебрегва, често се омаловажава и премълчава. При тези обстоятелства не е чудно, че наличните досега емпирични данни са недостатъчни и непълни.

2.1.3 Разбира се, статистиките за престъпността сочат, че рискът от насилие, на който са изложени жените и мъжете над 60 години, е определено по-нисък от този за по-младите граждани; освен това, при разговори с потърпевшите, възрастните хора по-рядко съобщават за случаи на насилие, отколкото по-младите. Всъщност нито статистиките относно престъпността, нито разговорите с жертвите са най-добрите инструменти за оценка и обяснение на специфичните рискове от насилие срещу възрастните хора.

2.1.4 Това се отнася преди всичко за рисковете от малтретиране, на които са изложени възрастните хора в своето близко социално обкръжение, произтичащи от лица, които те познават и на които имат доверие, а може би и зависят от тях. През последните десетилетия науката, политиката и практиката „откриха“, че близкото обкръжение е среда, където нивото на насилие е високо. Все пак това явление засяга най-вече децата и жените ⁽¹⁾ и в по-малка степен е малтретиране на възрастните.

2.1.5 Според определението, предложено от *Action on Elder Abuse*, инициатива, предприета от Световната здравна организация (СЗО), което се наложи в научния и в политическия речник като „малтретиране на възрастните хора“ се разбира всяко отделно или повтаряно действие или всяка липса на адекватно действие, което може да причини вреда на възрастен човек или да го постави в положение на опасност ⁽²⁾.

2.1.6 Наличните резултати показват, че възрастни хора често са обект на лошо, понякога на крайно лошо отношение, което почти винаги се премълчава ⁽³⁾. Резултатите от едно проучване, направено през 2006 г. сред повече от 2 000 души на възраст 66 и повече години в Англия, Шотландия, Уелс и Северна Ирландия, които живеят в частни жилища (в това число в домове за

⁽¹⁾ Вж. в тази връзка становище по собствена инициатива на ЕИСК от 16 март 2006 г. „Домашно насилие срещу жените“ (ОВ С 110 от 9 май 2006 г.) и допълнение към становище от 14 декември 2006 г. „Децата — непреки жертви на домашното насилие“ (ОВ С 325 от 30 декември 2006 г.), докладчик по двете становища: г-жа Renate HEINISCH.

⁽²⁾ Декларация от Торонто за превенцията на малтретирането на възрастните хора: „Под „малтретиране на възрастните хора“ се разбира всяко отделно или повтаряно действие или всяка липса на адекватно действие, което може да причини вреда на възрастен човек или да го постави в положение на опасност. Това действие може да бъде от различен вид: физическо, психологическо/емоционално, сексуално, финансово, или допуснато поради предумишлено или непредумишлено нехайство“ (СЗО 2002 г.) (http://www.who.int/ageing/projects/elder_abuse/alc_toronto_declaration_en.pdf); *Action on Elder Abuse* (www.elderabuse.org.uk).

⁽³⁾ На международен симпозиум, проведен в гр. Кьолн през м. май 2006 г. под патронажа на г-н Vladimir SPIDLA, комисар по заетостта, социалната политика и равните възможности, бе отбелязано, че нивото на насилието върху възрастните хора в различните държави-членки варира между 5 и 20 % (Доклад за симпозиума *Gewalt und Vernachlässigung gegenüber alten Menschen in häuslicher und institutioneller Pflege* във Форум за превенция на престъпността 4/2006 и 1/2007).

стари хора) ⁽⁴⁾ са следните: като цяло 2,6 % от запитаните съобщават за насилие, извършено от член на семейството или от приятел(ка) или от полагащо грижи лице през последните дванадесет месеца. Ако се добави и лошото отношение от страна на съседи и познати, нивото се увеличава на 4 %. Преобладаващата форма на малтретиране е неполагането на грижи, следвана от финансово експлоатиране, физически и психически тормоз и по-рядко от сексуален тормоз. Жените по-често съобщават че са били жертви на малтретиране, отколкото мъжете. Тези резултати са сравними с резултатите в други западни държави и донякъде съответстват на броя на случаите на домашно насилие. Според проучване, направено през 2004 г. в Испания, нивото на малтретиране на възрастните хора е почти толкова високо колкото нивото на малтретиране на децата.

2.2 Малтретиране на възрастните хора при полагането на грижи за тях

2.2.1 Понятието „грижи“ тук се разбира в широк смисъл и се простира от подпомагането и подкрепата в дома до интензивните (болнични) грижи.

2.2.2 На особени рискове са изложени нуждаещите се от грижи възрастни хора, които са или изолирани, или са в домове за стари хора. По тази причина в настоящото проучвателно становище вниманието е фокусирано върху тяхното положение, заплахите на които са изложени и възможностите за превенция и намеса.

2.2.3 С изключение на групите от най-възрастните, нуждаещите се от грижи възрастни хора са малцинство: в края на 2003 г. в Германия 1,6 % от хората на възраст 60-64 г. и 9,8 % от тези на 75-79 г. са се нуждаели от грижи; при хората на възраст 90-94 г. процентът се увеличава на 60,4 ⁽⁵⁾. Предвижданията показват, че в бъдеще ще се увеличава не само броят на възрастните хора (вж. по-горе), но най-вече този на немошните и нуждаещите се от грижи. Предвижда се увеличаване на броя на нуждаещите се от грижи хора с 116-136 % и дори с 138-160 % на лицата, живеещи в домове за стари хора. Рисковете, свързани с нужда от грижи и подпомагане, ще се увеличат най-много при хората от четвъртата възраст (над 80 години) ⁽⁶⁾.

2.2.4 Малтретиране на възрастните, нуждаещи се от грижи хора се разбира в смисъла, който влага в него геронтологията и не съдържа единствено физическо малтретиране, но и всяко действие и бездействие, което има отрицателно отражение и

може да утежни положението и състоянието на възрастния човек ⁽⁷⁾. Малтретирането може да бъде от различен вид ⁽⁸⁾:

- пряко физическо насилие (удари, разтърсване, шипане, телесни наказания, обездвижване с механични средства, лишаване от помощни средства за придвижване и др.);
- непряко физическо насилие (неоправдано предписване на лекарства, например „успокоителни“ и т. н.);
- сексуално насилие (нарушаване на личната неприкосновеност, интимни контакти с лице без негово съгласие и т.н.);
- емоционално или психологическо насилие (вербална агресия, презрително отношение или пренебрежение, емоционална студенина, социално изолиране, заплаха за физическо или друг вид насилие, оскърбления, обиди, и т. н.);
- финансова или друг вид материална експлоатация (непозволено използване на парични средства на възрастния, продажби на негови недвижими имоти без позволение, склоняване или натиск с цел даряване на пари, отнемане на пари или ценни предмети, натиск с цел получаване на финансови изгоди, изнудване от страна на измамници във вреда на възрастните хора, и т.н.);
- нехайство (неоказване на необходимата всекидневна помощ, хигиенни и други грижи, особено лишаване от храна и течности за пиене, поява на (декубитални) рани вследствие на неполагане на грижи за лежашо болния и др.);
- заплаха за изоставяне или за настаняване в дом за стари хора;
- злоупотреба под формата на участие в поредица от изследвания без съгласието или против волята на възрастния.

2.2.5 Малтретиране на възрастните хора може да се случи както в дома, така и в специализирано заведение. Не съществуват данни за обхвата на насилието към нуждаещите се от грижи хора в Европа. На разположение са само отделни свидетелства за нехайно отношение, малтретиране и насилие — недобре позната, но важна област.

2.2.5.1 Що се отнася до грижите в дома, според проучванията от 5 до 25 % е делът на актовете на насилие, извършени над нуждаещи се от грижи хора при полагането на грижи ⁽⁹⁾.

⁽⁴⁾ UK Study of Abuse and Neglect of Older People (june 2007) www.natcen.ac.uk.

⁽⁵⁾ Федерална статистическа служба (2005 г.), Статистически данни в областта на грижите за възрастните хора 2003 г.- Статистически данни за Германия, Висбаден.

⁽⁶⁾ Съвет за превенция на престъпността на федерална провинция Северен Рейн-Вестфалия (2006 г.), Опасности за старите хора, които се нуждаят от грижи.

⁽⁷⁾ Това определение съответства на Декларацията от Торонто за превенция на малтретирането на възрастните хора (СЗО 2002 г., вж. по-горе бележка № 2).

⁽⁸⁾ Съвет за превенция на престъпността на федерална провинция Северен Рейн-Вестфалия (вж. бележка № 6), Декларация от Торонто (вж. бележка № 2) и проучване, проведено в Обединеното кралство (вж. бележка № 4).

⁽⁹⁾ Görgen, Thomas (2005a) Nahraumgewalt im Alter. Рискове за жертвите и възможности за действия за предотвратяване на насилието. Форум за превенция на престъпността 3/2005, стр. 13-16. Данни за някои европейски държави могат да се намерят във Walentich/Wilms/Walter (2005): Gewalt gegen ältere Menschen in der häuslichen und institutionellen Pflege. Bewährungshilfe 2/2005, стр. 166-182.

2.2.5.2 Според публикуваните в Германия ⁽¹⁰⁾ резултати от едно проучване относно малтретирането и нехайството, на които са станали жертва обитателите на специализирани или не домове за стари хора, повече от 70 % от запитаните лица, полагащи грижи, заявяват, че самите те са извършвали или са видели да бъдат извършвани от други колеги актове на насилие, действия създаващи проблеми или са допусkali нехайство ⁽¹¹⁾.

2.3 Разпознаване на малтретирането при полагането на грижи

2.3.1 На практика възприемането на малтретирането често пъти е трудно. Сред главните причини за неосведомеността по този въпрос ще споменем силния срам, който изпитват жертвите, фактът, че зависят от помощта, грижите и вниманието на лицата, които извършват това малтретиране и съответно страхът от отмъщение или влошаване на положението, практическата неспособност да разкажат за случаите на малтретиране, най-вече поради органичното дегенериране на мозъка, както и несигурността как да се действа когато има подозрение, че е налице лошо отношение.

2.4 Положението с предоставянето на грижи в дома

2.4.1 В наши дни личното жилище е все още всекидневната жизнена среда на мнозинството от възрастните хора. В много европейски страни за нуждаещите се възрастни хора се полагат грижи в дома — в Германия това важи за две трети от всички случаи. Едва 7 % от възрастните над 65 и повече години в Германия живеят в домове за стари хора. Грижите се полагат предимно от съпруга(та) или на второ място от дъщерите и снахите. Разбира се, в повечето случаи не се наблюдава малтретиране, но такива случаи все пак съществуват (вж. параграф 2.2.5.1).

2.4.2 Домашните грижи съдържат много трудности, в това число за здравето на полагащите грижи, тяхното благополучие и социалните им контакти. Понякога семействата трябва да понесат значителни лишения, за да се грижат за възрастните си роднини. Проблемът се усложнява от това, че не са достатъчно подготвени да се справят с подобна ситуация и от недостатъчната подкрепа. В тази връзка, грижите за възрастни хора, страдащи от деменция, създават особено големи трудности.

2.4.3 Случаите на малтретиране при полагане на грижи в дома все пак не се дължат само на претовареност на полагащите грижи, а на цяла поредица от рискови фактори. Те включват, по-специално, качеството на взаимоотношенията преди възникването на нуждата от полагане на грижи, наркоманията и психическите разстройства на полагащите грижи, социалната изолация и липсата на подкрепа от страна на обществото, но също така и агресивното поведение на нуждаещото се от грижи лице ⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ Görgen, Thomas (2005b): „As if I just didn't exist“ — Elder abuse and neglect in nursing homes. In: M. Cain & A. Wahidin (eds): Ageing, crime and society.

⁽¹¹⁾ Данни относно явленията, свързани с насилие, като например ограничаването свободата на движение и злоупотреба с психотропни медикаменти, се намират в Rolf Hirsch (2005) Aspekte zur Gewalt gegen alte Menschen in Deutschland. Bewährungshilfe 2/2005, стр. 149-165.

⁽¹²⁾ Görgen 2005a (вж. бележка № 9).

2.5 Положението в специализираните заведения

2.5.1 Въпреки, че понастоящем броят на нуждаещите се от грижи възрастни хора, които се лекуват в специализирани заведения е малък, очаква се голямо увеличение на броя на обитавашите домове за стари хора, особено при хората от четвъртата възраст (вж. по-горе параграф 2.2.3). Още сега се наблюдава тенденция на намаляване на домашните грижи за сметка на грижите, предоставяни в стационарни медицински заведения или от служби за амбулаторни грижи.

2.5.2 В повечето домове за стари хора няма случаи на малтретиране. Тази констатация важи най-вече за признатите и контролираните в държавите-членки заведения, които стриктно спазват действащите национални разпоредби в областта на здравеопазването.

2.5.3 Някои домове за стари хора обаче имат лоша репутация. Не съществуват системни проучвания относно малтретирането в домовете за стари хора, но извършените проверки в тези заведения, например от страна на медицинските служби на здравноосигурителните каси, показват, че нередностите в тях не са изолирани случаи ⁽¹³⁾.

2.5.3.1 Констатирани са случаи на лоши и недостатъчни грижи, особено що се отнася до даването на храна и течности за пиене, предписване на прекалено големи дози психотропни лекарства, сериозни пропуски при използването на медикаменти, както и мерки за ограничаване на свободното движение.

2.5.4 Освен това, вместо грижите да бъдат съобразени с нуждите на пациентите, в зле управляваните домове за стари хора често се констатира известно нехайство и безразличие. Строгите графици често са пречка за самоопределението и самостоятелността на обитателите на домовете.

2.5.5 Липсата на време и претовареността с работа на обслужващия персонал вреди не само на нуждаещите се от грижи, но носи неудовлетворение и на полагащите грижи. Преждевременното напускане и липсата на квалифицирани кандидати усложнява проблема с наемането на персонал в домовете за стари хора. Понастоящем на практика не се полагат усилия, за да се насърчат и направят по-привлекателни грижите за възрастните хора.

2.6 Анализ и предложения на ЕИСК

2.6.1 Малтретирането на възрастните хора е недопустимо където и в каквато и степен да се случва и повече не трябва да бъде пренебрегвано. Комитетът призовава председателствата на ЕС, Европейската комисия и националните правителства да предприемат мерки за отстраняване на причините за малтретирането на възрастните хора, така че възрастните хора да бъдат защитени, независимо дали се намират у дома или в специализираните институции.

⁽¹³⁾ През 2007 г. във втория доклад на медицинската служба на централното сдружение на германските здравноосигурителни каси относно качеството на грижите, предоставяни в стационарни медицински заведения или от служби за амбулаторни грижи, при 10 % от обитателите в домовете за стари хора е констатирано влошаване на здравето, вследствие на недостатъчни грижи (<http://presseportal.de/pm/57869>).

2.6.2 Предложенията на ЕИСК се отнасят преди всичко за следните области:

2.6.2.1 Измерение на правата на човека

— Хартата на основните права на Европейския съюз (провъзгласена в Ница на 7 декември 2000 г.) потвърждава и признава правото на възрастните хора на достоен и независим живот и правото им на участие в социалния и културния живот (член 25).

— За постигането на тази цел, според ЕИСК е необходима нова представа за възрастните хора. На явлението дискриминация въз основа на възрастта трябва да се обърне по-голямо внимание, тъй като то често е причина за малтретиране на нуждаещите се от грижи възрастни хора. Предизвикателството би следвало да се състои в това възрастните хора да бъдат по-добре интегрирани в обществото и грижите, които им се предоставят, да бъдат приемани като обща задача.

— Комитетът подчертава, че възрастните хора имат право да изберат да живеят където желаят без страх, че ще бъдат изложени на опасност от малтретиране и че дискриминацията срещу възрастните хора е неприемлива. Хартата на основните права следва да се прилага за защита на възрастните хора, независимо от мястото където те живеят.

— Комитетът подчертава значението на това възрастните хора да могат да избират местоживеенето си с оглед на степента на подкрепа, от която се нуждаят. Следователно Комитетът призовава националните правителства да развият редица възможности за жилищно настаняване и подпомагане, съответстващи на нуждите на лица, живеещи у дома, в защитени жилища, в домове за стари хора или в центрове за предоставяне на дългосрочни здравни грижи.

— Възрастните хора трябва да имат възможност да съобщават за случаи на малтретиране или за своите опасения, като им бъде гарантирана сигурност. Това се отнася и за роднините и други лица, полагащи грижи, които трябва да разполагат с канали, чрез които да изразят своите безпокойства без страх, че техният роднина ще понесе наказание или че за самите тях или за работното им място ще има последици. Трябва да се гарантира, че съобщенията за такива случаи ще бъдат решени тактично и ефективно.

2.6.2.2 Подобряване на данните и нужда от изследвания

— Комитетът препоръчва да се направят допълнителни задълбочени изследвания в рамките на ЕС, за да се установи степента на малтретиране на възрастните хора, с цел да се вземе предвид следното:

— да се установят преобладаващите тенденции на малтретиране на възрастните хора като цяло, както и да се дефинира въпросът какво представлява малтретирането в домашна среда или в специализираните заведения;

— причините за малтретирането, като се обърне специално внимание на натоварването, на което са изложени членовете на семейството, полагащи грижи и подкрепата, която те получават;

— до каква степен се прилага Хартата на основните права по отношение на защитата на възрастните хора;

— до каква степен в държавите-членки съществуват стандарти за полагане на грижи за възрастни хора и по какъв начин те се наблюдават и контролират.

2.6.2.3 Снемане на табуто и засилване на съзнанието

— Комитетът призовава националните правителства да предприемат действия за повишаване на съзнанието относно малтретирането на възрастните хора чрез национални кампании в медиите, с практическа подкрепа, оказвана от официални и доброволни организации, за да се снесе табуто, свързано с малтретирането на възрастните хора, където и да се проявява то.

— Комитетът признава, че медиите могат да играят влиятелна роля при промяна на общественото съзнание и подчертава, че трябва да възприемат основана на добра информация и конструктивна позиция.

2.6.2.4 Информация, образование, обучение и превенция

— Комитетът призовава националните правителства да предприемат мерки за:

— подобряване на информацията, с която разполагат възрастните хора и техните роднини относно малтретирането на възрастните хора;

— да се гарантира, че специалистите, осигуряващи грижи, имат възможност, без да се излагат на опасност, да съобщават за случаи на малтретиране и да им се предоставят достатъчно консултации и подкрепа;

— да се гарантира, че медицинските лица и специалистите, осигуряващи грижи, както и полицията, са достатъчно добре обучени, за да разпознават случаите на малтретиране и за да използват механизмите за предотвратяването им;

— да се гарантира, че здравните и социалните служби ще получат възможност да предлагат центрове за спешен прием, групи за подкрепа и независими, конфиденциални услуги за телефонни консултации;

— да се гарантира, че членовете на семейството, които полагат грижи за възрастни хора, са достатъчно информирани за симптомите и развитието на заболяванията, особено в случай на старческа деменция, така че да се осигури ясно разбиране за степента, до която се изискват грижи, както и че се оказва достатъчна подкрепа, която включва и обучение;

- да се гарантира, че членовете на семейството, които полагат грижи за възрастни хора, имат достъп до подходящи дневни грижи, персонална помощ и медицинска подкрепа, за да се намали натоварването, до което евентуално може да доведе полагането на грижи в продължение на 24 часа дневно;
- да се гарантира, че на членовете на семейството се предоставят механизми за откъсване от работа, за да могат да осигуряват грижи, без това да навреди на перспективите им на пазара на труда, като това се отнася в еднаква степен за мъжете и за жените.
- Продуктите и услугите на информационните и комуникационните технологии (ИКТ) ще предлагат на все по-голям брой възрастни хора възможността да живеят там, където желаят и следователно да запазят своята автономност, както и високо качество на живот. ИКТ могат не само да им помогнат да извършват ежедневни дейности, но и при необходимост да се използват за следене на здравословното им състояние и активност, като по този начин се намалява нуждата от грижи в специализирани заведения. ИКТ ще повишат сигурността на възрастните хора, ще им гарантират достъп до социалните и медицинските служби, както и до службите за неотложна помощ и по този начин до голяма степен ще им позволят да водят независим, автономен и достоен живот.

Брюксел, 24 октомври 2007 г.

2.6.2.5 Изграждане на мрежи

- Комитетът призовава националните правителства да създадат мрежи от различни организации, за да гарантират сътрудничество, обучение и систематичен обмен на информация ⁽¹⁴⁾.

2.6.2.6 Институционализиран контрол на грижите

- Комитетът призовава държавите-членки да създадат служби за наблюдение и инспекция на високо ниво, които да гарантират висококачествени услуги за възрастните хора, основаващи се на ясно определени и достъпни за обществеността стандарти за грижи, и тези институции да имат правомощия да предприемат коригиращи мерки, резултатите от които следва да бъдат обявявани публично.

2.6.2.7 Увеличаване разкриваемостта на случаите на малтретиране

- Комитетът подчертава значението на увеличаване на разкриваемостта на случаите на малтретиране на възрастните хора, като се спазва необходимата тактичност, независимо дали става дума за случаи при грижи, оказвани в дома, или грижи, оказвани в специализирани институции, с участието на съответните организации. Трябва да се гарантира, че всеки случай на малтретиране ще бъде разследван и ще бъдат предприети коригиращи мерки. Следва да се признае, че полицията и правосъдието биха могли да бъдат част от този процес.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁴⁾ В тази връзка, като пример би могла да се спомене инициативата на Бон (вж. информационната брошура, публикувана под ръководството на Bonner Initiative gegen Gewalt im Alter — Handeln statt Misshandeln e.V.: Alte Menschen in Not — Wir können helfen, Bonn, 2006. Информацията относно тази и други инициативи може да се намери в уебсайта на International Network for the Prevention of Elder Abuse (www.inpea.net).

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета, изменяща директива 2003/96/ЕО относно корекцията на специалния данъчен механизъм за газьола, използван като моторно гориво за търговски цели, и съгласуването на данъчното облагане на безоловния бензин и газьола, използван като моторно гориво“

COM(2007) 52 окончателен — 2007/0023 (CNS)

(2008/С 44/25)

На 19 април 2007 г., Съветът на Европейския съюз реши в съответствие с член 93 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложението горе-поставено.

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 8 октомври 2007 г. (докладчик: г-н BURANI).

На 439-ата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 октомври 2007 г. (заседание от 24 октомври 2007 г.) Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 151 гласа „за“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Основно съдържание на предложението за директива

1.1 Настоящото предложение за директива изменя разпоредбите на директива 2003/96/ЕО ⁽¹⁾ (ДДОЕП), отнасяща се до данъчното облагане на горивата за транспортни нужди и валидна за всички държави от ЕС. На практика тя въвежда **постепенно нарастване на минималните акцизни ставки върху газьола**, за да се достигне, след период на постепенни увеличения, до тяхното **изравняване** („съгласуване“, според терминологията, използвана в директивата) **с акцизите върху бензина: 380 EUR на 1 000 литра за двата вида гориво от началото на 1 януари 2014 г.** Крайният срок е отложен за държавите-членки, които не се възползват от преходни периоди.

1.2 В тази обща рамка съществуват някои разграничения, дерогации и преходни и нормативни изменения. Първото **разграничение**, което се прави, е между **„газьола за търговски цели“** (използван за тежкотоварни автомобили с товароподемност по-голяма от 7,5 тона и от автобуси за превоз на пътници) ⁽²⁾ и **„газьола за нетърговска употреба“** (за който, без да са направени допълнителни уточнения, се предполага, че е този, използван от всякакъв друг вид моторно превозно средство). Държавите-членки имат право да прилагат **различно данъчно облагане на газьола за търговски цели** при условие, че съблюдават минималните нива за Общността, определени в директивата, и че акцизната ставка не е по-ниска от националното ниво на облагане, което е било в сила на 1 януари 2003 г. Във всички случаи **данъчната ставка върху газьола за нетърговска употреба и върху бензина** не може да бъде по-ниска от ставката върху газьола за търговски цели.

1.3 Данъчната ставка върху газьола за търговски цели може обаче да бъде по-ниска от националното ниво на облагане в сила на 1 януари 2003 г., но при условие, че държавата-членка, която възнамерява да прилага тази мярка въведе или вече е въвела **система от пътни потребителски такси**. Това обаче е

възможно само, ако резултатът от комбинацията между намалени данъчни ставки и потребителски пътни такси е приблизително равен — но не по-нисък — на националното ниво на облагане, което е било в сила на 1 януари 2003 г.

1.4 Друга възможност за намалено облагане върху газьола за търговски цели се съдържа в правото да се въведат **различни данъчни ставки върху газьола за търговски цели** чрез въвеждането (или поддържането) на **механизъм за възстановяване, който не е дискриминационен** и който да предвижда достъп до възстановяването за всички оператори, ползващи газьол в съответната държава при равни, прозрачни и опростени условия.

1.5 „Пътната карта“ за хармонизиране на данъчното облагане върху бензина и газьола предвижда:

— данъчна ставка върху бензина в размер на 359 EUR на 1 000 литра от 1 януари 2004 г. и **380 EUR от 1 януари 2014 г.**;

— данъчната ставка върху газьола се увеличава стъпаловидно: 302 EUR от 1 януари 2004 г., 330 EUR от 1 януари 2010 г., 359 EUR от 1 януари 2012 г. и накрая **380 EUR от 1 януари 2014 г.**

1.6 Освен това съществуват многобройни **дерогации**, които в обобщен вид предвиждат:

— Преходният период изтича през 2016 г. за държавите, които вече се възползват от дерогациите до 2012 г. (Испания, Австрия, Белгия, Люксембург, Португалия, Гърция и Полша). Те могат да прилагат данъчна ставка в размер на:

— 302 EUR до 1 януари 2007 г., за да достигне 330 EUR до 1 януари 2012 г., 359 EUR до 1 януари 2014 г. и общото равнище от 380 EUR до 1 януари 2016 г.

⁽¹⁾ Директива на Съвета от 27 октомври 2003 г. относно реструктурирането на правната рамката на Общността за данъчно облагане на енергийните продукти и електроенергията, наричана „директива за данъчното облагане на енергийните продукти“ (ДДОЕП).

⁽²⁾ По-точно и по-подробно определение се съдържа в член 7, параграф 3 от ДДОЕП.

— Преходният период изтича през 2017 г. за държавите, които се възползват от дерогациите до 2013 г. (Латвия и Литва и при различни условия България и Румъния).

2. Общи бележки

2.1 Една от целите на предложението за директива е да се намалят нарушенията на конкуренцията, които съществуват на пазара като следствие от различията в продажните цени на горивата и по-специално на газьола за търговски цели в различните държави-членки. Различията често са значителни: на 18 май 2007 г. един литър газьол струваше 0,82 EUR в Латвия, 1,41 EUR в Обединеното кралство, 1,12 EUR в Германия, 0,90 EUR в Люксембург, 1,18 EUR в Италия и 0,98 EUR в Австрия. Ето защо, от гледна точка на данъчното хармонизиране, предложението на Комисията изглежда напълно оправдано.

2.2 Конкретният мотив, който подтикна Комисията да представи разглежданото предложение, може да бъде оценен изцяло, само ако това предложение се сравни с директивата, която се цели да бъде изменена — 2003/96/ЕО от 27 октомври 2003 г. (директива за данъчното облагане на енергийните продукти или ДДОЕП). Вниманието беше съсредоточено върху **газьола за търговски цели** ⁽³⁾, тъй като се смяташе, че той влияе върху цената на превоза на товари; газьолът и бензинът за нетърговска употреба, според Комисията, имат по-малко значение за тези цели, въпреки че нарушенията по границите понякога са съществени.

2.2.1 Действията по отношение на газьола за търговски цели са в съответствие с Бялата книга относно транспортната политика, но според Комисията, тя ще допринесе по индиректен начин и за намаляване на различията между газьола за нетърговска употреба и бензина, благодарение на изравняването на минималните нива на данъчните ставки.

2.3 ДДОЕП предоставя на държавите-членки възможността да **разграничават (decoupling) цената на газьола за търговски цели от тази за нетърговска употреба** чрез механизъм за възстановяване — процедура, която със сигурност е благоприятна за автомобилния транспорт в държавите с високи данъчни ставки, но която е тровава от административна гледна точка и скъпа за държавната хазна и предприятията. Освен това начините за възползване от това улеснение доведоха до повече проблеми, отколкото ползи: освен препоръката относно въвеждането на пътни потребителски такси (потвърдени в разглежданото предложение), съществува и допълнително условие — **националното ниво на ставките** върху газьола на 1 януари 2003 г. трябва да бъде **поне двойно по-високо от минималното ниво на ставките**, прилагани на 1 януари 2004 г. На практика това условие е изпълнено в малко държави (сред които Обединеното кралство). За останалите държави единственото възможно решение беше (и все още е) **увеличаването на ставката върху газьола за нетърговска употреба**: една определено непродуктивна и непопулярна опция. В крайна сметка различията в цената не бяха намалени и държавите с високи данъчни ставки не разполагаха с никаква възможност да намалят разликите спрямо останалите страни. Разглежданото предложение опростява тази процедура и спомага за това, тя да

бъде реално достъпна за по-голям брой държави-членки, но по същество концепцията остава непроменена.

2.4 В тази връзка ЕИСК отбелязва, че освен акцизите върху горивата във всички държави-членки съществуват редица **други такси и налози**, които повишават общия дял на данъците до 85 %, а в някои случаи и повече, от продажната цена на горивата. Делът на акцизите варира между 30 % и 60 % от цената: разликата се образува от ДДС или от други налози (предимно местни такси), върху които Комисията няма никакъв контрол. В крайна сметка дори и след предвиденото хармонизиране, през 2016 г. ще останат редица налози, които няма да са „хармонизирани“. Освен това промишлената цена на газьола е по-ниска от промишлената цена на бензина. Следователно, освен ако не станат обект на спекулативни действия, изискващи внимателно наблюдение, **продажните цени при бензина и газьола ще продължат да се различават в отделните държави, въпреки че разликите (вероятно) ще бъдат по-малки от настоящите**. Нито ДДОЕП, нито разглежданото предложение за директива не допринасят съществено за изравняването на условията на конкуренция.

2.5 Следователно от гледна точка на конкуренцията обхватът на предложението изглежда по-скоро ограничен, въпреки че трябва да се признае, че Комисията няма правомощия за намеса върху останалите компоненти на цената на горивата. Но дори и в този си вид предложението изглежда непълно: необходимо е също така да се предвиди приемането на **максимална акцизна ставка**, която да позволи в перспектива да се намали преместването на потреблението от една страна в друга. Тази мярка се подкрепяше от ЕИСК в миналото, а неотдавна беше подкрепена и в становището му относно акцизните ставки върху алкохола ⁽⁴⁾, друга тема, при чието разглеждане съществуват някои сходства с разглежданото тук предложение.

2.5.1 Въз основа на проучванията, с които разполага, Комисията отхвърли това решение: налагането на „таван“ ще ограничи фискалния суверенитет на държавите-членки. ЕИСК смята, че въз основа на това разсъждение задължението за възприемане на минимални нива също би могло да се разглежда като нарушаване на този суверенитет.

2.6 Въпреки тези ограничения, предложението на Комисията представлява опит за хармонизация от **чисто фискална гледна точка и за създаване на равни условия за конкуренция**. В този контекст Комисията просто изпълнява изискванията на Лисабонската стратегия. Като страничен ефект нарастването на акциза върху газьола би допринесло за борбата с „горивния туризъм“, а именно практиката да се зарежда гориво, когато това е възможно, в държави, където цените са по-ниски. Това е добре познато явление: най-често цитираният пример е Люксембург, но е разпространено във всички гранични зони с разлики в цените. В Люксембург обаче то е най-очевидно: годишното потребление на газьол през 2004 г. беше 4 500 литра на глава от населението в сравнение с 750 литра в съседна Белгия ⁽⁵⁾. ЕИСК изразява своето принципно съгласие с тези съображения, въпреки че отбелязва, че сравнението на потреблението на глава от населението се основава на съществената разлика в броя на населението: 10,5 милиона в Белгия и 460 хиляди в Люксембург.

⁽³⁾ Под „газьол за търговски цели“ се разбира газьолът, използван за превоз на товари, и по-специално с тежкотоварни автомобили с товароподемност по-голяма от 7,5 тона.

⁽⁴⁾ ОВ C 175, 27.7.2007 г. относно сближаване на акцизните ставки върху алкохола.

⁽⁵⁾ Източник: Eurostat — IEA.

2.7 Изхождайки от това, тезата на Комисията — подкрепяна от редица проучвания — е, че редица превозвачи биха предприели **отклонения от обичайните си маршрути, за да заредят с по-евтино гориво**. Допълнително изминатото разстояние (милиони километри!) би довело до увеличаване на потреблението на гориво и съответно до замърсяване на околната среда. Ако се премахнат стимулите за „горивния туризъм“, би могло да се премахнат и отклоненията от обичайните маршрути със съответно намаляване на замърсяването на околната среда. Това е привлекателна и определено популярна теория, но тя противоречи на реалността, поне що се отнася до цитирания пример. Само един поглед върху картата е достатъчен, за да се уверим, че Люксембург е *заблжителна транзитна точка* за значителна част от трафика от север на юг и от изток на запад (за северната част на Европа). Онези, които възнамеряват да се отклонят, за да спестят при зареждане, трябва да отчетат освен загубеното време, изразходваното за допълнително изминатото разстояние гориво и евентуалните магистрални такси, също така и **времето за чакане при зареждане** ⁽⁶⁾ и интензивния трафик, особено в определени часове от денонощието. Освен това подобни ситуации, които Комисията допуска, могат да възникнат особено в държавите, разположени в периферията на Съюза.

2.8 Като цяло намаляването на „горивния туризъм“ изглежда трябва да се преосмисли: **времето има съществено значение** при изчисляване на разходите. На икономите за гориво се противопоставят по-високите разходи за работни заплати и закъснението на доставките. Три-четири часа закъснение спрямо предвиденото време често водят до просрочване на пристигането след деня, определен за товарене или разтоварване, и оттук до допълнително пренасочване. Въпреки че „туризмът“ за зареждане на транзитно преминаващите товарни автомобили *по предварително установените ил маршрути* има съществено значение, ЕИСК смята, че *отклоненията* на товарни автомобили, обосновавани със спестяванията при зареждане на гориво, са по-скоро надценени, поне що се отнася до товарните автомобили. Ако се проучи целият трафик на „горивния туризъм“, може да се стигне до различни изводи: в този случай обаче е необходимо да се вземат предвид други съображения, както се вижда в следващата глава.

2.8.1 Един извод, върху който ЕИСК би искал да обърне внимание на вземащите решения институции, е, че възможното глобално намаляване на замърсяването на околната среда като последствие от отслабналите стимули за „горивния туризъм“, вероятно е изключително надценено.

3. Съображения относно значението на предложението

3.1 ЕИСК може само да одобри предложението за директива за хармонизиране на акцизните ставки, ако тя се разглежда като данъчна мярка, с която се цели постигане на равни условия за конкуренция. Това е в правомощията и задълженията на Комисията и е в съответствие с Лисабонската стратегия. Не може обаче да не се изразят резерви по редица свързани с темата въпроси, някои от които водят до сериозно съмнение в целесъобразността от приемането на предложените мерки.

3.2 Комисията изтъква, че различията в цените на газьола в отделните държави на Съюза предизвикват **нарушаване на конкуренцията на пазара на автомобилния транспорт**, като припомня, че горивата представляват средно между 20 % и 30 % от текущите разходи на предприятията. Според проучване

на Министерство на транспорта на Франция, цитирано от Комисията, „две трети от наблюдаваните между 1997 г. и 2001 г. различия в разходите на дружествата за автомобилен транспорт могат да се обяснят с три фактора: различията в данъчното облагане на газьола, различията в корпоративното данъчно облагане и развитието на работните заплати. Разликите в данъчното облагане на газьола изглежда са основният фактор, обясняващ сам по себе си 40 % от наблюдаваните разлики на пазарните дялове“ ⁽⁷⁾.

3.2.1 Без да се подлага на съмнение истинността на цитираните данни и на иконометричните проучвания, разгледани от Комисията, трябва все пак да се отбележи, че съществени разлики в разходите в отделните страни (особено в тези, които наскоро се присъединиха към Съюза) означават, че **относителният ефект на разходите за горива, като фактор в тези различия, намалява**. Всъщност с присъединяването на новите държави-членки различията може би се задълбочиха, но в същото време относителната стойност на компонента „гориво“ значително се понижи. От гледна точка на уеднаквяване на условията за конкуренция въздействието на директивата би било по-незначително от очакваното. Тази теза не се споделя от Комисията, която смята, че при сравнение между старите и новите държави става ясно, че цената на горивото се е превърнала във важен фактор за нарушаване на конкуренцията. ЕИСК отбелязва, че ако наистина това е така, то би трябвало увеличаването на разходите за икономиките във фаза на растеж да се обмисли сериозно.

3.2.2 Дори да се достигне до изравняване на разходите за гориво — което няма да се случи, предвид допълнителните налози, различни в отделните държави (вж. параграф 2.4) — компонентите на разходите за транспорт, освен тези за гориво, са многобройни и значими и нито един от тях не може да бъде „хармонизиран“, поне в близко бъдеще: освен трите фактора, споменати във френското проучване, неуреднаквени остават цената на превозните средства (с различия, които могат да достигнат до 20 %), пътните такси, застраховките, цената на недвижимите имоти и на оборудването и т.н. Като се вземат предвид всички тези различия, приносът, свързан с уеднаквяването на акцизните ставки върху газьола за намаляване на разликите в условията за конкуренцията, изглежда по-скоро скромнен.

3.2.3 В доклада към предложението за директива не се разглежда въздействието, което увеличението на цената на горивата може да има върху **публичните или частните дружества за пътнически транспорт и върху туризма като цяло**. От иконометричните проучвания, споменати в придружаващия документ (SEC(2007)170/2, стр. 24 и 26), би могло да се направи заключение, че докато търговските превози няма да се повлияят в количествено отношение от увеличението на продажната цена на горивата, индивидуалният транспорт ще претърпи леко свиване (по-малко от 1 % за период от 23 години), което би довело до намаляване на замърсяването на околната среда. Комисията проведе сериозни иконометрични проучвания, според които повишаването на цената на горивата би довело след време до увеличения, които се изчисляват между 0,10 % и 1,1 % и които ще се погълнат от нивото на инфлацията: една успокоителна теза, но която не отчита съществуващата разлика между **реалното и осезаемото ниво на инфлация**. Съществува обаче добре познат на пазара мултиплициращ ефект, който преобразува

⁽⁶⁾ В Люксембург съществуват само четири бензиностанции на автомагистралата, по две във всяка посока на движение.

⁽⁷⁾ Предложение за директива, „Общ контекст“, стр. 3.

увеличенията на разходите, дори и минималните, в несъизмерими повишения на цените. Цените на горивата са в основата на ценовата пирамида. Повишаване на данъчните ставки върху петрола ще окаже влияние върху цените на всички стоки и услуги, което ще доведе до по-високи равнища на инфлацията в Общността, както и до намаление на мобилността, загуба на работни места и понижаване на оборота.

3.2.3.1 От фискална гледна точка Комисията отбелязва, че **данъчното облагане на енергията** като цяло (и акцизните ставки в конкретния случай с горивата) е намаляло в резултат на инфлацията от началото на века досега, както като процентен дял от БВП, така и по отношение на общите данъчни приходи. Предложението за увеличаване на акцизните ставки следователно би било само **адаптиране на данъчните приходи**, отчитайки прогнозираното нарастване на инфлацията (в размер на 2,2 %) от настоящия момент до 2017 г. Това съображение напълно удовлетворява данъчната система, но за превозвачите и гражданите означава, че **нарастването на цената на горивата се добавя към общата стойност на инфлацията**.

3.2.4 **Механизмът за възстановяване**, който според Комисията не цели да облагодетелства транспортните дружества като такива, а изпълнява функцията на балансираща мярка за условията на конкуренция, е решение, което вече е възприето в някои държави-членки, но, както вече беше отбелязано, струва скъпо на предприятията и на самата данъчна система. Дори и да оставим настрана вече изразените критики, ЕИСК се пита дали това решение е в съгласие с опростяването на административните процедури, което беше изтъкнато от Съвета като фактор за растеж.

3.2.5 Други съмнения буди мярката, която е в основата на механизма за възстановяване, според която данъчните ставки могат да бъдат по-ниски от определените лимити (вж. параграф 2.3), ако една държава-членка *въведе* или вече прилага **система от пътни потребителски такси за тежкотоварните автомобили**: по-конкретно системата от магистрални такси или „винетки“. И двете предложения водят до **чиста загуба за държавната хазна**: магистралните такси и винетките са приходи за стопанисващите автомагистралите дружества или водят до повишение на други позиции в публичния баланс. В крайна сметка регулиращият елемент **няма да бъде в полза нито на автомобилните превозвачи** (магистралните такси компенсират по-ниските увеличения на данъчните ставки), **нито на данъчната система**. Още по-лошо, въвеждането на магистрални такси или тяхното увеличение ще се отрази отрицателно върху всички останали ползватели на пътищата, освен ако не се въведат диференцирани данъчни ставки или специални винетки с последващи административни усложнения, които са още по-тежки за транзитните транспортни средства от други държави-членки.

3.2.6 Изключително сложните процедури за администрирането на данъците водят до корупция и измами. Те нарушават основния принцип на пазарната икономика като налагат две цени за един и същи продукт.

3.3 ЕИСК би искал да изрази съображения, които са от по-общ характер, но съвсем не са маловажни. Предлаганите мерки ще бъдат въведени постепенно и ще бъдат напълно изпълнени **след седем години**, а в някои държави-членки — до десет години. Ситуацията в международен мащаб не дава основание за предвиждане на подобрения, както по отношение на цените, така и по отношение на доставките на суров петрол. При тези условия едно планирано повишаване на цените на горивата изглежда **необмислена мярка, която ще повлияе**

негативно върху цените на транспорта в ЕС. То не би довело и до чувствителни ползи по отношение на **борбата със замърсяването на околната среда**, като се има предвид — както Комисията сама изтъкна — че потреблението на горива не би трябвало да намалее (въпросът за отклоненията от обичайния маршрут беше разгледан вече във връзка с „горивния туризъм“).

3.4 Тъй като става въпрос предимно за бъдещето, друг аспект, който следва да бъде разгледан, е постепенното въвеждане на пазара на **алтернативните горива**, чието ползване в общи линии се стимулира като ефективна алтернатива на традиционните горива, както от гледна точка на опазването на околната среда, така и като принос към намаляването на зависимостта на Европа от външни енергийни източници. Нарастването на цените на традиционните горива може да **стимулира научноизследователската дейност и производството на алтернативни горива, но при условие, че се знае каква данъчна политика ще бъде възприета**. Понастоящем не съществува единен подход в отделните страни, въпреки че съществува общ консенсус относно необходимостта от стимулирането на това производство. С други думи Комисията и правителствата би трябвало да заявят, извън общите насърчаващи декларации, дали възнамеряват да прилагат еднакви **фискални и нефискални** политики в областта на биогоривата и дали те в перспектива ще бъдат определяни като полезни „конкурентни“ на традиционните или, ако се разглеждат като равностойни на останалите горива, дали ще бъдат облагани в същия размер. За производителите на моторни превозни средства и пазара не би трябвало да съществува несигурност.

3.4.1 Отделен въпрос представляват **течните газове**, които понастоящем се използват предимно при личните автомобили или от обществения транспорт, но които в бъдеще, в резултат на технологични нововъведения, могат да намерят приложение и за търговски цели. Тези горива в отделни страни се ползват с благоприятен данъчен режим: тяхното потребление днес е маргинално, но, както и в случая с биогоривата, пазарът би могъл да се развива и въпреки това за него не бива да съществува неизвестност. Още по-маргинална е електрическата тяга, дори и да изглежда малко вероятно нейното приложение да се разпростре извън определени граници; необходимо е Комисията да разгледа фискалната политика, която трябва да се прилага при *всички* алтернативни горива.

3.5 И накрая, картината не би била пълна, ако не се вземе предвид **глобализацията**: освен съображенията за конкуренцията на вътрешния пазар, Съюзът би трябвало да отдели по-голямо внимание и на **конкурентната си позиция по отношение на най-високо развитите икономически държави и нововъзникващите икономики**. Както беше отбелязано преди, средната продажна цена на горивата в ЕС е значително по-висока от тази в повечето други държави. Една мярка — с доста несигурни последици — насочена към намаляване на вътрешната конкуренция, но която води до общо нарастване на разходите, може да пожертва най-важната цел — подобряване на нашата вече нестабилна конкурентна позиция.

3.5.1 Повишаването в бъдеще на данъчните ставки върху газьола има положителни и отрицателни страни и ефекти. Но ако разгледаме тяхното съотношение, преобладават негативните ефекти. Увеличаването на данъчните ставки върху газьола ще доведе до загуба на конкурентоспособност и работни места. В дългосрочен план проектопредложението ще понижи и застраши икономическия потенциал на ЕС и ще постави препятствие пред постигането на сближаването — една от основните цели на ЕС — поради намалената мобилност на хората.

4. Заключение

4.1 Предложението за директива е в съответствие с политиките на ЕС, що се отнася до **равни условия за конкуренция** и от тази гледна точка значението му не може да се отрича. Трябва обаче да се има предвид, че то **не представлява решение със съществена стойност**, тъй като различията в разходите на предприятията за транспорт в отделните страни остават значителни, което се дължи на разлики в други налози, спрямо които Комисията няма правомощия да се намесва.

4.2 Комисията отделя специално внимание върху **борба със замърсяването на околната среда**, като на страничен, но важен ефект от предложението за директива, като резултат от редуцирането на явлениято „горивен туризъм“. ЕИСК смята, че този ефект е в значителна степен надценен: въпреки че от една страна търсенето на горива ще се запази непроменено, отклоненията от обичайния маршрут с цел извличане на полза от по-ниски цени не са от решаващо значение.

4.2.1 В резултат на това „горивният туризъм“ ще се разрасне и разпространи, превръщайки се от вътрешен проблем за ЕС (Германия, Франция и Белгия) във външен проблем (за Австрия, Унгария, Словения, Естония, Литва, Полша, Румъния, България и Гърция).

4.3 От гледна точка на положителния ефект за данъчните приходи, ползите не са за пренебрегване: Комисията изчисли, че за периода 2007-2030 г. те ще възлизат на 35,6 милиарда EUR (за ЕС-25) — сравнително значима сума, която ще засили и разшири преразпределителната роля на администрацията и обяснява одобрението от страна на данъчните власти в редица държави-членки. Но именно тази сума показва, без необходимост от коментар, в какво се състои товара на повишаването на разходите, който ще се поеме от предприятията и потребителите, което е в противоречие с политиката на ЕС за намаляване на бюрокрацията.

4.4 В заключение, **предложението за директива е оправдано — с някои резерви, изразени от страна на ЕИСК — от гледна точка на хармонизирането на данъчните системи, принципите на конкуренцията и намаляването на замърсяването на околната среда**: ЕИСК смята също така, че **крайното решение на законодателите би трябвало да**

бъде взето, след като внимателно се разгледат страничните ефекти и последиците върху различните политики на ЕС, прилагайки принципа на пропорционалност. По-конкретно следва внимателно да се разгледат:

- общото повишаване на разходите (особено в наскоро присъединилите се държави) и необходимост от ограничаване на инфлацията;
- последиците за индустриалните политики в резултат на изравняването на цените на газьола и на бензина и вероятната промяна в предпочитанията на потребителите — от моторни превозни средства на газьол към такива на бензин или обратно;
- общата фискална политика по отношение на **всички** горива за автомобилен транспорт, който вече се използват или потенциално могат да бъдат използвани;
- условията в периферните региони, за които разходите за транспорт на стоки, както внасяни, така и изнасяни, представляват съществен фактор, възпрепятстващ растежа и заетостта. При някои от тях трябва да се разгледа конкурентната им позиция спрямо съседните на ЕС държави;
- въздействието на нарастването на разходите върху **външната конкурентоспособност** на ЕС по отношение на държавите, с които се конкурира, по-специално Съединените американски щати, където разходите за гориво и данъчното облагане на дружествата са значително по-ниски;
- последиците върху **заетостта**: ако в настоящия момент възраженията са, че транспортните дружества в някои държави страдат от конкуренцията на дружества в други държави, прилагането на директивата — ако тя доведе до желания ефект, както предвижда Комисията, но в което ЕИСК се съмнява — може в бъдеще да има обратния ефект;
- въздействието върху **общата производителност и ефективност на сектора на автомобилния транспорт**, което, според ЕИСК, в най-добрия случай ще бъде „неутрално“;
- съгласуваността на системата за „недискриминационно възстановяване“ с политиките за опростяване на административните процедури.

Брюксел, 24 октомври 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно някои временни разпоредби, свързани със ставките по данъка върху добавената стойност“

COM(2007) 381 окончателен — SEC(2007)910

(2008/С 44/26)

На 27 юли 2007 г. Съветът реши, в съответствие с член 95 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложението горе-поставено.

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 8 октомври 2007 г. (единствен докладчик: г-н BURANI).

На 439-ата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 октомври 2007 г. (заседание от 24 октомври 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 154 гласа „за“ и 4 гласа „въздържал се“.

Заклучения и препоръки

Основание

1. Основно съдържание на предложението за директива

1.1 С публикуването на съобщението си до Съвета и до Европейския парламент ⁽¹⁾, Комисията сложи началото на широк дебат относно използването на намалени ставки по ДДС. Главната цел е да се създаде основа за нова директива като се потърсят приемливи и трайни глобални решения относно **намалените ставки**. Под „намалени ставки“ се имат предвид онези, които са по-ниски от нормалния размер на ДДС (15 %).

1.2 В съобщението, публикувано в същия ден като предложението за директива, Комисията заявява, че „определянето на подходящия подход ще отнеме много време“. Междувременно възниква проблемът с **временните дерогации, предоставени на новоприсъединилите се държави-членки**, за които различните срокове ще изтекат между м. юни 2007 г. и 1-ви януари 2010 г. (членове 128-130 от „директивата за ДДС“ ⁽²⁾). В своето предложение за директива Комисията предлага едно по-просто решение, което се състои в това да се предложи **удължаване до 2010 г.** Става дума обаче не за общо, а за удължаване, **ограничено до някои услуги или стоки**. По този начин край на тези дерогации ще съвпадне с изтичането на срока на минималната ставка на ДДС от 15 % и с приключването на опита от прилагане на намалена ставка на ДДС за услуги, които интензивно използват работна ръка.

1.3 Удължаване се разрешава за предоставянето на някои стоки или услуги, **които интензивно използват работна ръка** (строителство, ресторантьорство и др.), а за определени страни — за стоки с **особено социално значение** (хранителни продукти, книги и специализирани списания, фармацевтични продукти и т.н.). Този избор е оправдан поради факта, че по всяка вероятност намалената ставка по ДДС ще остане в сила за всички страни,

дори след като бъдат определени нови правила. Дерогации, които пречат на доброто функциониране на свободния пазар, няма да бъдат удължени (продукти за селското стопанство).

1.4 Продуктите, **изключени** от удължаването, са по-специално въглищата и енергията за отопление, за които изключенията, предвидени в различните актове за присъединяване, изтичат (през 2007 г. или 2008 г.) и в тях не се предвижда удължаване. Освен това данъчното облагане на енергийните източници е включено в отделна глава, която е в процес на разглеждане. След като бъдат намерени решения, те ще се прилагат във всички държави-членки.

2. Съображения от общ характер

2.1 Директива 2006/112/ЕО предвиждаше за **държавите, присъединили се преди 2001 г.**, редица дерогации ⁽³⁾. Тези дерогации са **валидни без ограничения във времето** или точно до влизането в сила на „**окончателния режим**“, приложим за операциите в рамките на Общността“. При сегашното състояние на нещата и в светлината на придобития опит няма изгледи окончателният режим да бъде въведен в краткосрочен или в средносрочен план, така че **освобождаването, предоставено на „старите“ държави-членки, на практика може да бъде продължено за неограничено време**, докато „новите“ държави-членки биха били ошетени, когато изтекат сроковете, договорени при преговорите за присъединяване. При това, на някои държави-членки е разрешено да прилагат намалени ставки за услуги, предоставяни на местно ниво, до края на 2010 г. ⁽⁴⁾, докато за други тази възможност не съществува. Такава ситуация не е оправдана.

2.2 Предложението за директива представлява преходно разрешение, което **позволява на наскоро присъединилите се държави-членки да оперират при условия, като цяло еднакви с тези за другите държави-членки**, поне до

⁽¹⁾ COM(2007) 380 окончателен от 5.7.2007 г.

⁽²⁾ Директива на Съвета 2006/112/ЕО от 28.11.2006 г.

⁽³⁾ Членове от 109 до 122 от Директивата относно ДДС.

⁽⁴⁾ Вж. Приложение IV от Директивата относно ДДС.

31 декември 2010 г. Комисията се надява, че до тази дата Съветът ще е приел **новата директива**, която ще регулира всички категории на освобождаване, като изразява това желание и в съобщението.

3. Специфични бележки

3.1 ЕИСК изразява задоволство от извършената от Комисията работа, както по отношение на **предложението за директива, което той одобрява безрезервно**, така и по отношение публикуването на съобщение, в което се обявява определянето на структура за „освобождаванията“, която е в съответствие с принципите на единния пазар и с Лисабонската стратегия. В отделно

становище Комитетът ще разгледа отново съобщението с цел да даде по конструктивен начин своя принос към дебата.

3.2 Въпреки това, в светлината на натрупания опит са основателни опасенията, че общият интерес за бързо достигане до споразумение относно предложението за директива, би могъл да бъде подчинен на защитата на специфични интереси и политики. ЕИСК се надява, че тези опасения ще се окажат неоснователни. От техническа гледна точка предложението е безупречно: единствено политическите аспекти ще играят роля в хода на процеса на вземане на решения. ЕИСК би желал да насочи вниманието на вземащите решения върху факта, че пазарът и гражданите се нуждаят от прозрачни и справедливи закони, които да бъдат приети бързо.

Брюксел, 24 октомври 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Хърватия по пътя на присъединяването“

(2008/C 44/27)

На 16 февруари 2007 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността, да изготви становище относно „Хърватия по пътя на присъединяването“.

Специализирана секция „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 3 октомври 2007 г. (докладчик: г-жа SIGMUND).

На своята 439-а пленарна сесия, проведена на 24 и 25 октомври 2007 г. (заседание от 24 октомври 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 155 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Въведение

1.1 На 20 април 2004 г. Комисията даде положително становище относно молбата на Хърватия за присъединяване към Европейския съюз; на 20 декември 2004 г. Европейският съвет реши да започне през м. март 2005 г., преговори за присъединяване които бяха отложени след това за м. октомври 2005 г.

1.2 През м. октомври 2006 г. беше приключен успешно общият аналитичен преглед и двустранните преговори за присъединяване можеха да бъдат започнати. Междувременно вече беше постигнат значителен напредък по отношение на политическите и икономическите критерии и на приемането на достиженията на правото на Европейската общност.

1.3 Комитетът поздравява бързия напредък на преговорите и широкото участие на организираното хърватско гражданско

общество в този процес, но подчертава първостепенното значение на приноса на всички съответни представителни организации на гражданското общество и особено на широкото участие на социалните партньори при преговорите по всички съответни глави. В тази връзка Комитетът отбелязва становището си от 31 март 2004 г. и посочените в параграф 5.5 аргументи, които продължават да са валидни и поради това се подчертават ⁽¹⁾.

1.4 Настоящото становище няма да подложи на нова оценка наличните статистически данни, а ще се занимае на първо място с положението на организираното гражданско общество в Хърватия, като анализира за тази цел неговите основи, перспективи и предизвикателства.

⁽¹⁾ ЕИСК 520/2004 (Докладчик г-н STRASSER), параграф 5.5: „Успешното приспособяване на хърватската икономика към условията на европейския вътрешен пазар предполага, че гражданското общество ще поддържа необходимите реформи, мерки за либерализация и приспособяване към законодателството на ЕС. Съществена предпоставка за това е хърватското население да бъде редовно и достатъчно информирано за значението и за въздействието на интеграцията и представителните организации на гражданското общество да участват в политическия процес на вземане на решения.“ (ОБ C 112 от 30.4.2004, стр. 68).

2. Общи бележки за ролята на гражданското общество

2.1 Историята на възникването на организираното гражданско общество в т.нар. „стари“ държави-членки се различава съществено от изграждането на дейностите на гражданското общество в т.нар. „нови“ държави-членки, положението в Хърватия е сравнимо с това, което се наблюдаваше и новите държави-членки, докато в първия случай инициативите на гражданското общество възникват в държавата на основата на търсене или други нужди или за прокарването на определени интереси на принципа „отдолу нагоре“, във втория случай е налице ангажираност на гражданското общество с дадена идея, нагласа, но на първо място срещу свръхсилната държава (това не се отнася за социалните партньори, при които защитаването на интересите стои на преден план). Този контекст обяснява и възникналата във всички тези държави различна по степен необходимост от наваксване в тези области, които засягат съществени елементи от дейността на гражданското общество, като доверието, солидарността, прозрачността или автономията.

2.2 Комитетът разглежда за първи път през 1999 г. въпроса за описанието на организираното гражданско общество и формулира важни характерни особености за определянето му⁽²⁾. От анализа на положението и ролята на гражданското общество в Хърватия става ясно, че поради исторически причини, социалните партньори в качеството си на представители на работодателите и на работниците, са „твърдото ядро“ на заинтересованите страни на гражданското общество. Обща характерна черта на всички представители на организираното гражданско общество е, че освен защитаването на интереси, те имат и задължението за колективното благоденствие, което ясно ги разграничава от лобистите, които също така защитават интереси. Комитетът е на мнение, че това сложно и отворено определение на организираното гражданско общество има голямо значение именно с оглед на положението в Хърватия, тъй като Комитетът отбелязва, че в Хърватия в някои случаи „неправителствените организации“ се поставят наравно с „гражданското общество“ като понятие. Комитетът изказва предупреждение относно използването на подобно непълно по негово мнение определение, което би изключило предварително по дефиниция социалните партньори от участие във всякаква форма на дейност на гражданското общество.

2.3 Дейността на представителите на организираното гражданско общество обхваща освен представянето на интереси, и участието в публичния процес на съставяне на мнение и оформяне на политики под всякаква форма. Освен многобройните прагматични форми на участие, социалният и гражданският диалог са основните изразни форми на демокрацията на участието. Докато социалният диалог остава ограничен само до социалните партньори поради разглежданите в неговите рамки теми и не може да бъде разширяван, в гражданския диалог могат да участват всички представители на организираното гражданско общество, доколкото те отговарят на всички необходими критерии за представителност. Докато социалният диалог може да бъде ясно описан, все още няма съответното определение за граждански диалог. Най-близко до гражданския диалог стои определението на Юрген Хабермас, според което гражданският диалог като елемент на демокрацията на участието е интерактивен обмен на мнения, в който може да се влива нормативно съдържание. По аналогия със социалния диалог, гражданският диалог може да бъде както вертикален, т.е. между държавата и

организираното гражданско общество, така и хоризонтален, между самите заинтересовани страни на организираното гражданско общество. Комитетът подчертава значението на разграничаването на понятията за социален и граждански диалог; гражданският диалог допълва социалния диалог, но не го замества.

На европейско ниво Европейският икономически и социален комитет е институционалният представител на организираното гражданско общество на държавите-членки; той е по този начин „дом за граждански диалог“, но не е място за социален диалог.

2.4. Комитетът е на мнение, че въпросът за представителността на заинтересованите страни на гражданското общество е от особено значение, тъй като е във връзка с демократичната легитимност на заинтересованите страни. Ето защо не е достатъчно да се представят достатъчни по брой засегнати или заинтересовани страни, т.е. да е налице количествена представителност, а е необходимо една организация на гражданското общество също така да има преди всичко качествена представителност, т.е. да бъде в състояние чрез специализирани знания, опит и специфични умения да участва конструктивно в събитията. Особено значение сред другите качествени критерии за разпознаване на организацията на гражданското общество имат елементи като прозрачност, структури за демократично взимане на решения, устойчивост, икономическа независимост и автономност, които са особено важни именно сред новите демокрации. Комитетът изрази мнението си в редица становища, както по отношение на въпроса за съставните елементи на организираното гражданско общество, така и за представителността на представителите му, и изготви списък на заинтересованите страни на гражданското общество, както и примерен набор от критерии за представителност⁽³⁾.

3. Преглед на положението

3.1 Социално-икономическото положение в Хърватия

3.1.1 Социално-икономическото положение в Хърватия е стабилно, въпреки големите регионални различия. Постоянният икономически растеж от около 4,8 %, характерен за последните години (2002-2006 г.), ще продължи съгласно предвижданията и през следващите две години, но не може да не се отбележи голямото различие в регионалното икономическо развитие. Средната инфлация на потребителски стоки достигна 3,2 % през 2006 г., което представлява средно повишение от 0,8 % от 2002 г. насам, но с поддържане като цяло на ценова стабилност. Налице бяха някои отрицателни тенденции във връзка с дефицита на търговския баланс и външния дълг, както и с нарастващия бюджетен дефицит. За преодоляване на задължняването в Хърватия се налага все повече мнението за целесъобразността на засилената инвестиционна дейност и на публично-частните партньорства (ППП).

⁽²⁾ CES 851/99 (Докладчик: г-жа SIGMUND): „Ролята и приносът на организираното гражданско общество за изграждането на Европа“ (ОВ C 329 от 17.11.1999, стр. 30).
CES 535/2001 (Докладчик: г-жа SIGMUND и г-н RODRIGUEZ GARCIA CARO): „Организираното гражданско общество и европейското управление – принос на Комитета за изготвянето на Бяла книга“ (ОВ C 193 от 10.7.2001, стр. 117).
CESE 240/2006 (Докладчик: г-н OLSSON): „Представителност на европейските организации на гражданското общество в рамките на гражданския диалог“ (ОВ C 88 от 11.4.2006, стр. 41).

⁽²⁾ „Ролята и приносът на организираното гражданско общество в изграждането на Европа“.

В тази връзка Комитетът посочи също така, че съответните мерки от страна на публичните власти са необходими не само за присъединяването към ЕС, но и за да могат да бъдат разглеждани в дългосрочен план като сигнал за готовността на страната да изпълни критериите за конвергенция за присъединяване към третия етап на Европейския паричен съюз.

3.1.2 По отношение на социалното положение са необходими действия независимо от забележителния напредък през последните години, например за премахване на проблемите на пазара на труда:

- продължителната безработица е далече над средната за ЕС и е свързана също така с относително ниското ниво на заетост, като това създава неблагоприятно съотношение между заетите лица и лицата, получаващи социални помощи;
- хармонизираният процент на безработица (въз основа на изследване на работната сила) отбелязва стабилна низходяща тенденция и в първото тримесечие на т.г. спадна на 11,2 % от 11,8 % през първото полугодие на 2006 г.;
- процентът на младежката заетост е много нисък;
- на намаляващата официално безработица противостои висок процент на неофициална заетост;
- съществува потенциална и предвидима опасност новосъздадените работни места да бъдат все по-ниско заплатени и несигурни.

Необходими са действия и по отношение на все още ниските средни доходи на домакинствата.

3.1.3 Доклад на Европейската фондация за подобряване на условията на живот и работа в Дъблин ⁽⁴⁾ показва картината на социалното положение в Хърватия и съдържа следните препоръки: „Необходимо е регионално уравновесено развитие за осигуряването на устойчив растеж и създаване на висококачествени работни места. Ударението в политиката за заетостта трябва да бъде преместено от подкрепата на доходите към мерките за обучение, за да може безработните лица да имат повече умения и да са по-мотивирани за работа. За семейства, за които свободният пазар на недвижими имоти е недостъпен, трябва да се предоставят на разположение достъпни жилища. Необходими са стимули: за да се даде възможност на децата и младежите да посещават училищните занимания и да се създадат достъпни възможности за гледане на дете, за да се насърчи присъствието на жените на пазара на труда и за да се съдейства на родителите да съчетават работата със семейството. Общото политическо послание трябва да гласи, че подобряването на условията на живот и социалното включване трябва да станат първостепенна задача за всички области на изготвянето на политики и на тяхното прилагане, за да се осигури една многостранна и всеобхватна обща концепция, чрез която бедността, неравенството и социалното изключване ще бъдат предотвратени и намалени“.

3.1.4 Бяха изготвени редица инициативи за насърчаване на растежа на МСП — от страна на хърватското правителство и благодарение на дейността на национални и международни донори и на гражданското общество.

⁽⁴⁾ Quality of life in Croatia: key findings from national research „Качество на живота в Хърватия: основни заключения от национално проучване“, Dublin 2007 г.

Комитетът е на мнение, че е важно да се създаде благоприятна бизнес среда, особено за МСП, които са движещи сили на растежа и на създаването на работни места, особено в регионите в по-неблагоприятно положение. В този контекст Комитетът приветства нарастващата активност на асоциацията за МСП, която функционира в рамките на Хърватската асоциация на работодателите (HUP).

3.1.5 Комитетът е на мнение, че селското стопанство е ключова област в преговорите за присъединяване. В основата на селскостопанското производство са семейните предприятия на дребни селскостопански производители със среден размер на земята от 2,4 хектара, които притежават около 80 % от обработваемата земеделска земя и от добитъка. Голяма част от подходящите за земеделие области са неизползваеми поради щетите, причинени от войната (например мини); в някои случаи неизяснените отношения на собственост също представляват проблем. Хърватското селско стопанство е понастоящем слабо конкурентоспособно и се намира в процес на дълбоки промени. Необходимостта от всеобхватна реформа на селскостопанската политика на Хърватия изглежда очевидна, особено във връзка с предстоящото присъединяване към ЕС. Министерството на земеделието вече даде началото на съответните стратегически проекти за развитие, които са насочени към повишаването на конкурентоспособността на местното производство. Беше постигнат и напредък при прилагането на програмите за селскостопанско развитие, в политиката в областта на качеството и в биологичното земеделие. Необходими са и по-нататъшни действия за изготвянето на всеобхватна стратегия в областта на безопасността на хранителните продукти.

Освен това е необходимо спешното създаване на подходящи структури за прилагане на общата селскостопанска политика, както и за създаването на политически независимо представителство на интересите, което е необходимо не само поради политически причини (осигуряване на право на глас), но и поради практически причини (съдействие в управлението на средствата на Общността, в рамките на предприсъединителната стратегия и сътрудничество в тяхното управление и разпределението сред присъединяването).

3.1.6 Застаряването на населението като характерен за всички европейски държави процес и предизвикателство за изготвянето на обществена политика за социално осигуряване. Демографската промяна представлява също проблем за Хърватия, независимо от това, че средната продължителност на живота в Хърватия — преди всичко при сравнение с т.нар. „стари“ държави-членки — е по-ниска от тази в много други европейски държави. Хърватската система на социално осигуряване не е изградена така, че да е в състояние да отговори на напредващото застаряване на населението. Реформите в областта на социалното осигуряване бяха подложени на силното влияние на международните финансови институции.

Впрочем представянето на интересите на по-възрастното население в политическата област е сравнително ново явление в Република Хърватия.

3.1.7 Има слаба миграция, насочена към Република Хърватия и извън нея, като имиграцията надвишава почти с три пъти нивото на емиграцията. Независимо от това, двете тенденции на имиграция и емиграция намаляват и не представляват важен статистически фактор.

3.2 Политическото положение в Хърватия

3.2.1 Комитетът смята, че предстоящите парламентарни избори през ноември 2007 г. няма да оказат влияние върху политически стабилното положение в Хърватия. Резултатите от допитването до общественото мнение относно възможните резултати от изборите са разнопосочни, независимо от това най-важните партии са проевропейски ориентирани, поради което отклоняването от проевропейската насоченост на хърватската политика е малко вероятно. Целта като цяло на политическите партии е да се присъединят към Европейския съюз до 2009 г.

3.2.2 Понастоящем се провеждат редица реформи в публичния сектор: реформа на публичната администрация, с цел създаването на по-висококачествена публична администрация, както и реформа на правосъдието, за да бъдат обработени изостаналите съдебни дела и да се насърчи прилагането на принципите на правовата държава.

3.2.3 В съответствие с вътрешните и външните оценки, борбата с корупцията заема важно място в програмата за присъединяването на Хърватия към ЕС. Гражданският сектор ще бъде привлечен все повече към административнонаказателните процедури, като по този начин се отговори на изискването за повече прозрачност и законност по отношение на финансирането на партиите и публичните търгове, за достъп до информация и за избягване на конфликта на интереси. Тези усилия все още се подкопават от липсващото доверие в институциите; но в средносрочен план една широка публична информационна кампания ще доведе със сигурност до напредък.

Организираното гражданско общество продължава да играе важна роля в тази област и допринася за борбата с корупцията. В тази връзка десет асоциации от осем хърватски града се обединиха в многодисциплинарна мрежа „BURA“ във връзка с регионален проект за партньорство за „Развитие на местните граждански инициативи чрез изграждането на капацитети на няколко нива“.

3.2.4 В областта на закрилата на малцинствата са необходими по-нататъшни усилия, включително насърчаването и защитата на правата на малцинствата, които би следвало да доведат до интегрирането на малцинствата в ежедневието. Комитетът приветства във връзка с това изричното посочване и прилагане на правата на националните малцинства в областта на заетостта в

публичния сектор в Плана за заетостта за 2007 г. на хърватското правителство. В това отношение следват да бъдат споменати също така изборите през 2007 г. за съвети за национални малцинства. Обхващането на ромското малцинство в училищната система представлява успешен пример в тази насока. Освен закрилата на правата на малцинствата е все още необходимо повишаването на специфичната осведоменост, за да се завърши процесът на връщане и интегриране на бежанци и на вътрешно разселени бежанци, както и на повторното заселване на завършващите се бежанци, и за да се осигури възстановяването не само на инфраструктурата, но и на обществото. Като цяло обаче може да се установи, че по принцип се правят стъпки в правилната посока.

3.3 Организираното гражданско общество в Хърватия

3.3.1 Правната рамка за гражданското общество в Хърватия се основава преди всичко на следното:

- Законът за асоциациите предлага общата рамка за сдруженията на гражданското общество и дава относително добра правна основа на по-голямата част от заинтересованите страни на гражданското общество ⁽⁵⁾;
- трудовото законодателство регулира създаването и дейността (включително в рамките на колективното договаряне) на профсъюзите, на съюзите на работодателите и на съответните им асоциации
- Законът за доброволчеството регулира представата, принципите, условията и практиката на доброволчеството като възможен начин за осигуряването доброволна работа и в организациите на гражданското общество, организиращи доброволно участие;
- Законът за даренията и фондациите ⁽⁶⁾ представлява важна основа особено за финансирането на гражданския сектор;
- други източници са Законът за институциите, за социалната защита, както и редица закони и разпоредби в областта на финансирането, данъчното облагане и хуманитарната дейност, свързани също с гражданското общество. Наред с ролята си на социални партньори, представителите на работодателите и на работниците играят важна роля и в тази област.

3.3.2 Промяната в развитието на гражданското общество в Хърватия е също така забележима поради дейността на неправителствените организации: в дейността на гражданското общество, насочена досега към защитата и насърчаването на човешките права и към хуманитарната дейност, заема все по-голямо място изготвянето на социална политика и социалните права.

⁽⁵⁾ Съгласно наличните данни в Хърватия са регистрирани понастоящем около 27 000 сдружения.

⁽⁶⁾ Понастоящем в Хърватия има около 90 фондации .

Организациите за защита на околната среда са изградили официални и неформални мрежи за специфични действия, доказвайки по този начин способността си за съвместни действия.

Тенденцията към засилено създаване на мрежи и на организирани групи се наблюдава и при младежките организации, при съюзите на хора с увреждания и при организациите на жените.

Хърватските организации за защита на потребителите се опитват да наложат правата на потребителите. Независимо от това, човешките и финансови ресурси са недостатъчни, за да се занимават по траен начин със защитата на потребителите, с информирането на потребителите и с лобирането в полза на потребителите.

3.3.3 В рамките на дейността на гражданското общество в Хърватия заслужава особено внимание социалният диалог на социалните партньори на различни нива.

Институционалната рамка за тристранен социален диалог (работодатели и профсъюзи като партньори на правителството) е официално добре развита в рамките на хърватския икономически и социален съвет. Независимо от това той почти не е довел досега до конкретни резултати. Една от причините е все още нерешената окончателно проблематика на разпокъсаността на групите по интереси, не само от страна на работниците. Едно по-нататъшно обединяване на интересите на равнището на различните организации би било, по мнение на Комитета, желателно и по отношение на представителността на отделните съюзи. Друга причина е свързана с конкретната организация на работата: например сроковете за предаване на становищата на социалните партньори са обикновено прекалено кратки (в много случаи 3-4 дни) и също така не се предоставя обратната информация за причините, поради които определени предложения не са били взети предвид.

Въпреки това автономният двустранен социален диалог вече се провежда на ниво предприятие. На това ниво той има голямо въздействие върху отношенията както между работниците и работодателите, между профсъюзите и работодателите под формата на многобройни сключени колективни споразумения, така и чрез проследяването на работата на съвета. Автономният двустранен социален диалог има още голям потенциал за развитие, свързан с решаването на въпроса за представителността на профсъюза при един работодател и установяването на представителството на работниците при колективното договаряне. Освен това в МСП представянето на интересите и степента на организираност на работниците са сравнително слаби.

Социалният диалог липсва особено на равнище сектор. Това се дължи на все още нерешения напълно въпрос за установяване на представителност както на работниците, така и на работодателите, и на проблема за определянето на мащаба на секторите и на клоновете като единици за преговаряне. Предвид значението на секторното преговаряне за повлияване на условията на общото икономическо положение, развитието на социалния диалог следва да бъде насочено към това равнище.

Поради това, че социалният диалог се води все още от правителството в рамките на тристранен социален диалог, ударението се пада на тристранните консултации. Без развиването на самостоятелни двустранни отношения на национално и секторно ниво и без насърчаването на колективното договаряне в отделните отрасли, ще бъде трудно да се развие структурирана и уравновесена система на отношения между социалните партньори. В това отношение би следвало да се публикуват статистическите данни за колективното договаряне и за членството на организациите.

3.3.4 Както и в много европейски държави, в Хърватия все още липсва разбирането за различните форми на граждански диалог. Независимо че хърватското правителство вече е изготвило целесъобразни и функциониращи рамкови условия за този граждански диалог, той все още е в начална фаза. Досега се е случвало рядко да се постигне консенсус по специфичен проблем чрез широко представителство на интереси в гражданското общество. Поемането на ангажимент относно проектозакон за достъпа до информация на обществеността, както и относно екологичните въпроси, свързани с проекта за нефтопровод Družba-Adria и изграждането на терминал за течен природен газ (LNG) на крайбрежието на Адриатическо море, дават също повод за оптимизъм.

3.3.5 Във връзка с това Комитетът подчертава, че структурираният граждански диалог, в допълнение към социалния диалог, е неотменима част от демокрацията на участието. Впрочем той би следвало да се ограничи не само до възможността за консултации, но и трябва преди всичко да гарантира правото на участие съгласно присъщия за действията на гражданското общество принцип „отдолу-нагоре“.

3.3.6 При всички случаи вече съществуващата в Хърватия институционална рамка за създаване на съвременен модел за демокрация на участието е многообещаваща.

3.3.6.1. През 1998 г. **Службата за сътрудничество с НПО на хърватското правителство („Ured Vlade Republike Hrvatske za udruge“)** беше първата публична институция със задачата да изгради структурирано съвместно сътрудничество между държавата и гражданското общество. Междувременно тази служба управлява значителни средства за насърчаване на хърватското гражданско общество (85,94 милиона HRK), тя предлага законодателни решения за сектора и координира дейността на националните, регионалните и местните заинтересовани страни. През 2006 г. тя предостави на организациите за гражданско общество финансова подкрепа на обща стойност от 321 626 823,06 HRK (около 44,1 милиона EUR).

Службата отговаря и за наблюдаването и прилагането на приетата през м. юли национална стратегия за създаването на среда, насърчаваща развитието на гражданското общество.

Стратегията представя състоянието на гражданското общество и целите в десет области:

- отношения между държавата и гражданското общество ориентирани към ценности;
- социално сближаване и интеграция;
- включване на гражданите в изготвянето на политиката;
- изграждане на съзнание за демократично гражданство и права на човека;
- правна рамка за работата и за развитието на гражданското общество;
- институционална рамка за насърчаване на развитието на гражданското общество;
- система за финансиране на подкрепата за развитието на гражданското общество;
- регионално развитие;
- развитие на доброволчество и благотворителност, създаване на фондации;
- развитие на гражданското общество в международен контекст.

Планът за действие, приет от правителството на 1 февруари 2007 г. („Operativni Plan“), отбелязва точни мерки за периода от 2007 г. до 2011 г. и изброява компетентните институции.

3.3.6.2. **Съветът за развитие на гражданското общество („Savjet za razvoj civilnog društva“)** е създаден през 2002 г. и е междусекторен консултативен орган на хърватското правителство; задачата му е изготвянето на стратегии за развитие на гражданското общество и мониторинг на провеждането на програмата за сътрудничество на правителството със сектора. Съветът е съставен паритетно от десет представители на компетентните служби на правителството и десет представители на организираното гражданско общество, както и от трима експерти. Вторият мандат на този Съвет завърши официално през м. юли 2006 г., но беше продължен от правителството до 1 февруари 2007 г. На учредителното събрание на новия съвет на 16 февруари 2007 г. беше определен нов председател. До първата половина на м. юли 2007 г. вече се състояха пет заседания.

3.3.6.3. **Националната фондация за развитие на гражданското общество („Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva“)** е създадена през 2003 г. от хърватския парламент и дейността ѝ е извън националните и местни административни структури. Основна задача на тази фондация е предоставянето на финансови средства и ноу-хау за програмата за насърчване на устойчивостта на организациите с нестопанска цел, на междусекторното сътрудничество, на граждански инициативи, доброволни дейности и други. Фондацията се финансира от държавния бюджет, от приходи от официални хазартни игри и от приходи от донори от чужбина (например Европейската комисия). В управлението на тази иновационна структура участват с равни права представители на публичните власти, представители на организираното гражданско общество, както и експерти в областта.

4. Анализ

4.1 Комитетът признава и поздравява усилията на Хърватия да продължи без забавяне преговорите по присъединяването и е на мнение, че има добри предпоставки за това този ритъм да не бъде прекъснат от изборната кампания преди изборите през есента на 2007 г.

Обаче Комитетът посочва също така, че мерките за предприемане в областта на законодателството, но също и в административната реформа, трябва да бъдат максимално опростени, нагледни и преди всичко трайни. Инициативата на хърватското правителство за въвеждането на система за работа на едно гише за регистриране на предприятия в Хърватия е, по мнение на Комитета, много съществена стъпка в тази посока. В тази връзка Комитетът поздравява особено реализирането на проекта „Hitroregz“, насочен към намаляване на броя на неефективните и неактуални закони и законови разпоредби, и в чиято рамка вече са предложени за отмяна 420 разпоредби, засягащи предприятия. Би следвало да се обърне внимание на предотвратяването на отслабването на съответните права за защита на работниците от законодателните мерки и във всички случаи да се запази вече постигнатото равнище на гарантиране на социалните и колективните права на човека. Впрочем Комитетът е на мнение, че ясните и опростени разпоредби биха могли да бъдат допъл-

нително средство за борба с корупцията и да превърнат Хърватия с този пакет от мерки в модел за региона.

Ще бъде също така необходимо да се предприеме по-нататъшно опростяване на процесуалното право. Впрочем новите законодателни мерки не бива да бъдат ограничени от неадаптирани закони, тъй като по този начин се стига през първата чувствителна фаза на членството до отрицателни ефекти, като например нежелана правна несигурност.

Голямата продължителност на правните процедури представлява по мнението на Комитета още един проблем за разрешаване; често именно социално по-слабите страни в процеса са поставени от продължаващите понякога с години процедури в неблагоприятно положение или се отказват от започването на съответната процедура. Едно начално решение за съкращаването и опростяването на процедурите в областта на заетостта би било създаването на специализирани в областта на трудовото право и арбитража съдилища.

В областта на придобиването на земя са необходими мерки, насочени към по-голяма прозрачност, за осигуряване на необходимата сигурност на планиране за чуждестранните инвеститори. Важна стъпка за постигането на тази цел е процесът, започнат от хърватското правителство, за дигитализиране и предоставянето на разположение онлайн на хърватския кадастр.

4.2 Комитетът признава в тази връзка особено тежкото положение на Хърватия, тъй като едновременно с подготовката за присъединяването, тя отстранява и последствията на хърватската отечествена война („Domovinski rat“).

4.3 Официалното изпълнение на критериите за присъединяване по мнението на Комитета не бива да бъде единствената цел на преговорите за присъединяване. Активната роля и приносът на количествено и качествено представителните заинтересовани страни на организираното гражданско общество е значителна в много области именно през последния етап преди присъединяването: за нагласата на хърватските граждани по отношение на присъединяването, а и след присъединяването тези представители на организираното гражданско общество, както в рамките на вече съществуващия социален диалог, така и като заинтересовани страни в гражданския диалог, ще допринесат съществено за действителното прилагане във всички области на достиженията на правото на Европейския съюз. Следва да се спомене и че силните и устойчиво ефективни организации на гражданското общество имат именно през първия етап след присъединяването на Хърватия към ЕС важни функции в рамките на прилагането на достиженията на правото на Европейския съюз, но също така и на мониторинга. Полага им се също така и значителна роля в административната област, например при управлението на средствата на Общността. В някои области (например МСП, свободните професии и селското стопанство) все още липсват достатъчно дългосрочно ориентирани, хоризонтални структури, които да отговарят на тези изисквания. Укрепването на отговарящите на всички критерии за представителност заинтересовани страни е следователно не само цел в рамките на преговорите за присъединяване, но и мярка, която ще оказва положително въздействие особено след присъединяването на Хърватия към ЕС.

5. Заключение

5.1 Хърватското правителство си е поставило за цел да създаде необходимите предпоставки за присъединяване към ЕС до 2009 г. Комитетът изразява своята решимост да подкрепи настойчиво усилията на Хърватия в тази област в рамките на своите правомощия.

Комитетът натрупа важен опит при последните две присъединявания, които той сега би искал да приложи според конкретните възможности в рамките на текущия присъединителен процес с Хърватия, в името на двустранния интерес и взаимната изгода.

5.2 По мнение на Комитета тази съвместна работа следва да бъде извършена по възможно най-прагматичния, ориентиран към проблемите и небюрократичен начин. Тя трябва да бъде насочвана от общото убеждение, че организираното гражданско общество е не само важен консултативен партньор при изготвянето на становища и политики във връзка с процеса на присъединяване, но и ще играе съществена и преди всичко трайна роля след присъединяването. Ефикасните организации на гражданското общество, които изпълняват съществени качествени и количествени критерии за представителност, са от първостепенно значение, когато става дума да се придаде живот на участието, тази съставна част на модерната демокрация. Те ще бъдат от първостепенно значение за Хърватия като нова държава-членка на ЕС и при прилагането и при практическото

приложение на адаптираното законодателство. При изпълнението на тези настоящи и бъдещи задачи Комитетът предлага своята помощ и сътрудничество под следната форма:

- Секторни срещи с представители на организираното гражданско общество на Хърватия за обмен на информации, мнения и опит;
- Участие на членовете на ЕИСК в семинари или други инициативи в рамките на ИПП (Инструмент за предприемителна помощ);
- Сътрудничество с организаторите на хърватска информационна и комуникационна кампания за присъединяване със съвместното изготвяне на типични случаи, които показват последствията от присъединяването за определени групи по разбираем и прозрачен начин. В тази връзка се подразбира от само себе си, че следва да се разгледа не само рационалният, но и емоционалният аспект. Опитът показва, че отношението на отхвърляне, наблюдавано във фазата преди присъединяването, се основава често на страха и предимно на неосведомеността. Включването на членовете на Комитета в съответните кампании имат предимството, че членовете на Комитета идват от организации, които в много случаи са сравними със сдруженията на хърватското гражданско общество. Ето защо информацията им се отличава с достоверност и те са на същото ниво като целевата група.

Брюксел, 24 октомври 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS