

Официален вестник

С 120

на Европейския съюз

Година 51

Издание на български език

Информация и известия

16 май 2008 г.

Известие №

Съдържание

Страница

III Подготвителни актове

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

440-та пленарна сесия 12-13 декември 2007 г.

2008/С 120/01

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно

- „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на изискванията за акредитация и наблюдение на пазара във връзка с пускането на продукти на пазара“
- „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета относно обща рамка за пускане на продукти на пазара“
- „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно установяване на процедурите, свързани с прилагането на някои национални технически правила за продукти, законно продавани на пазара в други държави-членки и за отмяна на Решение 3052/95/ЕО“
COM(2007) 37 окончателен — 2007/0029 (COD) — COM(2007) 53 окончателен —
2007/0030 (COD) — COM(2007) 36 окончателен — 2007/0028 (COD) 1

2008/С 120/02

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 80/181/ЕИО на Съвета относно сближаването на законодателствата на държавите-членки относно мерните единици“
COM(2007) 510 окончателен — 2007/0187 (COD) 14

2008/С 120/03

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно нивото на шума, възприемано от водачите на селскостопански или горски колесни трактори“ (кодифицирана версия) COM(2007) 588 окончателен —
2007/0205 (COD) 15

2008/С 120/04

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга относно пазарните инструменти за опазването на околната среда и за целите на свързаните с това политики“
COM(2007) 140 окончателен — SEC(2007) 388 15

BG

Цена:
22 EUR

(Продължава на вътрешната корица)

2008/C 120/05	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Трансграничните работници в земеделието“	19
2008/C 120/06	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Състояние на заетостта в селското стопанство“	25
2008/C 120/07	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Ролята на националните съвети за устойчиво развитие“	29
2008/C 120/08	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга за подобряване на разглобяването на кораби за скрап“ COM(2007) 269 окончателен	33
2008/C 120/09	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: „Адаптиране към изменението на климата в Европа — възможни действия от страна на Европейския съюз““ COM(2007) 354 окончателен	38
2008/C 120/10	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Съвета относно общата организация на пазара на вино и за изменение на някои регламенти“ COM (2007) 372 окончателен — 2007/0138 (CNS)	42
2008/C 120/11	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Перспективи за развитието на земеделието в области със специфични неблагоприятни природни условия (планински, островни и най-отдалечени региони)“	47
2008/C 120/12	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 998/2003 относно ветеринарно-санитарните изисквания, които са приложими при движение с нетърговска цел на домашни любимци по отношение на удължаването на преходния период“ COM(2007) 572 окончателен — 2007/0202 (COD)	49
2008/C 120/13	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно — „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директиви 76/768/ЕИО, 88/378/ЕИО, 1999/13/ЕО и Директиви 2000/53/ЕО, 2002/96/ЕО и 2004/42/ЕО на Съвета с цел адаптирането им към Регламент (ЕО) № ... относно класифицирането, етиктирането и опаковането на вещества и смеси и за изменение на Директива 67/548/ЕИО и Регламент (ЕО) № 1907/2006“ — и относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 648/2004 с цел адаптирането му към Регламент (ЕО) № ... относно класифицирането, етиктирането и опаковането на вещества и смеси и за изменение на Директива 67/548/ЕИО и Регламент (ЕО) № 1907/2006“ COM(2007) 611 окончателен — 2007/0212 (COD) — COM(2007) 613 окончателен — 2007/0213 (COD)	50
2008/C 120/14	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Въздействие на териториалния характер на данъчните законодателства върху индустриалните промени“	51
2008/C 120/15	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Въздействие на европейските разпоредби в областта на околната среда върху индустриалните промени“	57
2008/C 120/16	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Укрепване на връзките между поколенията COM(2007) 244 окончателен	66
2008/C 120/17	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Четвърти доклад за икономическото и социално сближаване“ COM(2007) 273 окончателен	73
2008/C 120/18	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Миграция и развитие: възможности и предизвикателства“	82

2008/С 120/19	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Отношенията между ЕС и Молдова: ролята на организираното гражданско общество“	89
2008/С 120/20	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Изпълнение на Лисабонската стратегия: текущо състояние и бъдещи перспективи“	96
2008/С 120/21	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета относно структурата и ставките на акциза върху тютюневи изделия (кодифицирана версия)“ СОМ(2007) 587 окончателен	100

III

(Подготвителни актове)

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

440-ТА ПЛЕНАРНА СЕСИЯ 12-13 ДЕКЕМВРИ 2007 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно

- „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на изискванията за акредитация и наблюдение на пазара във връзка с пускането на продукти на пазара“
- „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета относно обща рамка за пускане на продукти на пазара“
- „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно установяване на процедурите, свързани с прилагането на някои национални технически правила за продукти, законно продавани на пазара в други държави-членки и за отмяна на Решение 3052/95/ЕО“

COM(2007) 37 окончателен — 2007/0029 (COD)

COM(2007) 53 окончателен — 2007/0030 (COD)

COM(2007) 36 окончателен — 2007/0028 (COD)

(2008/C 120/01)

На 14 март 2007 г. Съветът реши, в съответствие с член 95 и член 133, параграф 3 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на изискванията за акредитация и наблюдение на пазара във връзка с пускането на продукти на пазара“

и „Предложение за Решение на Европейския парламент и на Съвета относно обща рамка за пускане на продукти на пазара“

На 2 април 2007 г. Съветът реши, в съответствие с член 37 и член 95 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно установяване на процедурите, свързани с прилагането на някои национални технически правила за продукти, законно продавани в други държави-членки и за отмяна на Решение 3052/95/ЕО“

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 21 ноември 2007 г. (докладчик: г-н Pezzini).

На 440-ата си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 декември 2007 г. (заседание на 13 декември 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище с 68 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. **Заклучения и препоръки**

пазара в дадена държава-членка, да могат да бъдат продавани безпрепятствено на пазарите в целия ЕС.

1.1 ЕИСК е твърдо убеден, че е важно да бъде осигурено пълното прилагане на принципа за свободно движение на стоки, залегнал в Договора и потвърден от редица решения на Съда на Европейските общности, така че продукти, законно продавани на

1.2 ЕИСК смята, че е от приоритетно значение да бъдат гарантирани сигурност, прозрачност и ефективност в търговията, като се премахне дублирането на проверки и тестове и се осигурят високи нива на защита за потребителите, гражданите и

предприятията. От съществено значение е също така да се осигури активно и уеднаквено прилагане на правилата на Общността в областта на безопасността на продуктите чрез координиране и засилване на дейностите по наблюдение на пазара.

1.3 ЕИСК подчертава, че свободното движение на стоки е основен двигател на конкурентоспособността и на икономическото и социално развитие на единния европейски пазар, както и че засилването и актуализирането на изискванията за пускане на пазара на безопасни, висококачествени продукти са ключови фактори за потребителите, предприятията и европейските граждани.

1.4 ЕИСК счита, че актуализирането и опростяването на законодателството на ЕС относно продуктите не може да бъде отлагано предвид следните обективни обстоятелства:

- проблемите, срещани при прилагането и изпълнението на разпоредбите на Договора;
- липсата на съгласуван подход за наблюдение на пазара в държавите-членки;
- недостатъците по отношение на органите за оценка на съответствието и правната защита на маркировката „CE“;
- недостатъчното познаване от страна на предприятията, администрациите и гражданите на техните права и задължения.

1.5 ЕИСК подкрепя инициативата на Комисията за изготвяне на **пакет от законодателни мерки** по този въпрос, доколкото чрез него се постига напълно:

- ефективно и еднакво прилагане на принципа за взаимно признаване;
- засилване на наблюдението на пазара;
- обща европейска система за акредитация, разглеждана като обществена услуга от общ интерес;
- общи нива на компетентност на акредитираните сертифициращи органи;
- по-строги критерии за подбор и хармонизирани процедури за подбор при оценка на съответствието;
- по-голямо текущо и системно сътрудничество между националните власти;
- засилена правна защита на маркировката „CE“ като се избегне объркването, породено от съществуването на прекалено много маркировки;
- цялостното идентифициране и определяне на отговорностите на онези, които пускат продукти на пазара;
- по-еднородна правна рамка с по-голяма съгласуваност между съществуващите текстове, с високи нива на съответствие и минимална административна тежест;
- гарантирането на проследяемостта на всеки пуснат на пазара продукт;
- пълното прилагане на принципа на пропорционалността при процедурите и отговорностите, свързани със сертифицирането, по-специално за по-малките предприятия и за продукти, които не се произвеждат серийно или за такива, произвеждани в малки количества;

— пълното включване на всички участници на пазара и по-специално на потребителите;

— изрично предвиждане на механизми за извънсъдебно разрешаване на спорове с ограничени до абсолютния минимум срокове и разходи.

1.6 ЕИСК счита, че при прилагането на общите процедури за взаимно признаване от приоритетно значение е да се осигурят високи нива на прозрачност и сигурност посредством:

- обръщане на тежестта на доказване и възможността за завеждане на иск пред националните съдилища;
- възможност за извънсъдебно разрешаване на спорове в националните места за контакт за продукти, включително и онлайн;
- намалени времеви рамки, както за съдебни, така и за извънсъдебни производства;
- създаване на дееспособни и компетентни национални технически структури, които да могат да предоставят бързо всяко необходимо доказателство — включително и посредством извънредни процедури;
- активна роля на регулаторните органи при изготвянето на телематично ръководство, даващо възможност за проследяване в целия ЕС на всички действащи разпоредби.

1.7 ЕИСК подкрепя основните принципи на предложенията, които съчетават положителния опит от **„новия подход“** и **„глобалния подход“** в областта на оценката на съответствието. Те би трябвало да бъдат прилагани навсякъде в настоящото и бъдещото законодателство на Общността като обхващат всички аспекти на продаваните продукти и по-специално тези, свързани с безопасността, здравето и опазването на околната среда.

1.8 Комитетът изтъква значението на това всички икономически оператори във веригата за доставка и дистрибуция — производители, оторизирани представители или вносители — да предприемат необходимите мерки и да поемат еднаква отговорност, за да се гарантира, че на пазара се предлагат единствено продукти, отговарящи на разпоредбите.

1.9 Проследяемостта на продуктите, която гарантира отговорността на икономическите оператори, предлагащи стоки на европейския пазар, трябва да позволява — във връзка с ефективното прилагане на правилата на Общността — тези оператори да бъдат ясно идентифицирани.

1.10 Според Комитета следва да се разгледат също така и проблемите, свързани с пускането на продукти на пазара чрез Интернет, като се има предвид, че пазарът за електронна търговия все още не е напълно регулиран.

1.11 ЕИСК счита, че за подобряването на настоящата рамка на новия подход е необходимо да се предоставят по-ясни насоки относно:

- задълженията на икономическите оператори, които трябва да са обосновани, пропорционални и да не водят до високи бюрократични и административни разходи;

— по-ефикасно наблюдение на пазара и по-единни нива на компетентност на нотифицираните органи за оценка на съответствието, за да се гарантира максимална безпристрастност и ефективност в цялото Европейското икономическо пространство и равни условия на конкуренция за всички производители.

1.12 ЕИСК изразява съгласие по отношение на необходимостта от укрепване на статута и значението на маркировката „СЕ“ като ѝ бъде осигурена по-висока степен на правна защита чрез регистрирането ѝ като колективна марка, което ще даде възможност на публичните власти бързо да взимат мерки и да намалят злоупотребите.

1.13 ЕИСК подчертава, че техническата стандартизация играе ключова роля в тази област, тъй като новият подход се основава именно на тясната връзка между основни правни изисквания и европейските технически стандарти, които трябва да бъдат подкрепяни и насърчавани.

1.14 Европейската система за акредитация (ЕСА), замислена като обществена услуга от общ интерес, трябва от една страна да осигурява повсеместното приемане на резултатите от оценката на съответствието и да предотвратява ненужното ѝ дублиране и от друга, да се основава на международно признати стандарти и ясни дефиниции.

1.15 Разпоредбите на Регламента, които имат отношение към ЕСА, трябва да важат за всички органи по акредитация в рамките на Европейското икономическо пространство и за услугите, предоставяни от тях, независимо от вида на предоставяните на клиентите услуги за оценка на съответствието.

1.16 Тези разпоредби трябва да осигурят:

- съгласуван набор от ясни и прозрачни общи дефиниции, съответстващи на международните стандарти, които да бъдат използвани във всички директиви на новия подход и директивите, отнасящи се до продукти ⁽¹⁾, включително в тези относно оценката на съответствието и органите за оценка на съответствието;
- функционирането на система за акредитация под контрола на публичните власти, която да не е обект на търговска конкуренция;
- цялостно обхващане на цялото съответстващо законодателство на Общността, без изключения нито в областта на безопасността и здравето, нито в областта на опазването на околната среда;
- общо прилагане по отношение на всички дейности, подлежащи на акредитация, включително калибриране, независимо от това дали акредитацията се налага поради изпълняването на правни изисквания за оценка на съответствието или заради частни договори;
- спазването от страна на националните органи по акредитация на стандартите за компетентност и безпристрастност, посредством участието им в партньорски проверки, провеждани под надзора на всички страни, участващи в процеса на акредитация.

⁽¹⁾ В законодателството на ЕС са използвани различни дефиниции за означаването на едни и същи концепции в различните законодателства относно продуктите, обхващащи аспекти като екодизайн, безопасност на продуктите, отговорност за продуктите, депонирането на отпадъци, енергийна ефективност и т.н. Това създаде объркване сред пряко заинтересованите страни, особено когато се прилагат различни директиви към един и същ продукт.

1.17 ЕИСК счита, че е необходимо да бъде установена ясна правна база за Европейското сътрудничество за акредитация (ЕА), чиято роля трябва да бъде подсилена и по-добре дефинирана: всички национални органи по акредитация трябва да са членове на ЕА, за да бъде осигурена еквивалентност, прозрачност, надеждност и ефективност; освен това мрежата ЕА трябва да бъде подкрепяна от държавите-членки.

1.18 ЕИСК счита, че, тъй като органите по акредитация трябва да покажат, че гласуваното им доверие е оправдано, те следва да докажат, че участват успешно в системата на партньорски проверки.

1.19 Освен това, ЕИСК счита, че е важно да бъдат включени всички заинтересовани страни, като те би трябвало да бъдат представени в органите по акредитация. Това условие трябва да стане неразделна част от новия Регламент.

1.20 В тази връзка Комитетът счита, че правата на потребителите на вътрешния пазар трябва да се познават и признават в по-голяма степен и че за тази цел е необходимо да се предвиди подходяща инициатива.

1.21 Наблюдението на пазара следва да се прилага и към продуктите, обхванати от Директивата относно общата безопасност на продуктите (GPSD), тъй като голям брой продукти се продават както за професионална употреба, така и за употреба от крайния потребител. Освен това ЕИСК счита, че съществуването на сегашната система за бърз обмен на информация, RAPEX, която може да гарантира ефективността на наблюдението на пазара, е напълно оправдано.

1.22 Необходимо е митническите власти, в рамките на европейска мрежа, да си сътрудничат с органите за наблюдение на пазара, за да бъдат осигурени ефективни проверки на продуктите преди пускането им на европейския вътрешен пазар, където могат да се движат свободно.

1.23 Поради тази и други причини, митническите власти трябва да разполагат с квалифициран персонал, с достатъчно финансови средства и правомощия, за да могат да се справят ефикасно с поставените им задачи, както и със средства, позволяващи им да реагират бързо, когато става въпрос за сезонни продукти или продукти, продавани през ограничени периоди от време.

1.24 На последно място, ЕИСК счита, че в Регламента следва ясно да се посочи, че мерките, предприемани в отговор на доказана липса на съответствие, също трябва да отговарят на принципа на пропорционалността.

2. Въведение

2.1 Вътрешният пазар на стоки е не само движещата сила на растежа в Общността: той има също така значително въздействие върху способността на Европейския съюз да се конкурира на международния пазар. Както ЕИСК многократно е посочвал, „фактор, чието значение нараства, е глобализацията, която представлява предизвикателство, но същевременно и възможност. Предизвикателството може да бъде посрещнато единствено, ако бъде използван пълният потенциал на единния пазар“ ⁽²⁾.

⁽²⁾ ОВ С 93 от 27.4.2007 г., Преглед на единния пазар (докладчик: г-н CASSIDY).

2.2 Свободното движение на стоки представлява основният стълб на единния пазар: благодарение на прилагането на членове 28-30 ⁽³⁾ от Договора беше постигнат значителен напредък при хармонизирането на техническите стандарти на ниво ЕС с цел премахване на техническите бариери пред търговията, често посредством директивите на „новия подход“ (известни също така като Директиви за маркировката „СЕ“).

2.3 Появиха се обаче празноти при въвеждането и прилагането на разпоредбите на Договора, по-специално в областта на нехармонизираните продукти. Въвеждането на национални технически правила създаде значителни препятствия пред свободната търговия, особено за МСП, поради все още прекалено фрагментираната законова рамка и липсата на последователен подход към наблюдението на пазара от страна на държавите-членки.

2.4 ЕИСК е подчертавал, че „държавите-членки носят голямата отговорност за осигуряването на правилното въвеждане и прилагане на мерките на ЕС в тяхното национално законодателство“ и че е важно „произтичащата от това регулаторна рамка на национално ниво да е както балансирана по отношение на съдържанието, така и колкото е възможно по-опростена за предприятията, служителите, потребителите и участниците от гражданското общество“ ⁽⁴⁾.

2.5 ЕИСК твърдо подкрепя целите за по-прозрачни и ефективни правила и за по-строги, актуализирани изисквания във връзка с пускането на пазара на безопасни, висококачествени продукти с оглед да се осигурят:

- на потребителите — по-високи нива на безопасност и качество и по-голяма свобода на избора на основата на надеждни оценки на съответствието, както на националните, така и на вносните продукти;
- на производителите — правна сигурност и ясно, последователно законодателство, с обща рамка за промишлените продукти; нужната гъвкавост за адаптиране към технологичното развитие, истинска свободна търговия без ненужни технически бариери, административен контрол или допълнителни, обременяващи тестове за достъп до отделните национални пазари;
- на гражданите — защита на здравето и на околната среда като се премахнат обременяващите, ненужни административни формалности и им се предложи практическо измерение на осезаема, близка, основана на качеството „Европа на резултатите“ като съществена част от европейското гражданство.

2.6 В своето становище относно *Стратегията за вътрешния пазар — приоритети 2003-2006 г.* ⁽⁵⁾, ЕИСК посочи, че „търговията с трети страни нарасна по-бързо отколкото търговията

между държавите-членки“ и че „една от причините за това е лошото прилагане на взаимното признаване, чиято цел е да се създаде доверие у потребителите по отношение на продуктите, произведени в други страни. Държавите-членки следва да се отнасят с доверие към системите на другите държави-членки на Съюза. Най-добрите условия за нарастването на търговията със стоки между държавите-членки представляват солидна правна система, високи и прозрачни стандарти за качество и инициативите за образование на потребителите.“

2.7 ЕИСК също така подчерта, че правата на потребителите във вътрешния пазар не се познават достатъчно и че на няколко пъти е привличал вниманието ⁽⁶⁾, по-специално по отношение на периферните и наскоро присъединилите се държави, към тези недостатъци и към начина, по който публични национални и местни органи често пъти използват това незнание.

2.8 Освен това ЕИСК посочва, че четирите основни препятствия пред правилното функциониране на вътрешния пазар, установени от ОЕП (Обсерватория на единния пазар) през 2007 г. са:

- несигурност сред икономическите оператори и националните администрации относно техните права и задължения, свързани с прилагането на принципа на взаимно признаване;
- недостатъчно доверие, прозрачност и сътрудничество между държавите-членки за улесняване на взаимното признаване и приемане на сертифицирането и свободното движение на стоки, като по този начин се предложи по-ясна рамка по отношение на оценките на съответствие, системите за акредитация и за наблюдение на пазара, прозрачност и защита на маркировката „СЕ“;
- липса на съгласувани мерки за осигуряването на високи нива и оптимални общи изисквания по отношение на безопасността и здравословността на продуктите, които предстои да бъдат пуснати на пазара.

2.9 ЕИСК имаше възможността да констатира „със съжаление, че след толкова години изграждане на Европа, редица държави-членки все още не са интегрирали в достатъчна степен законодателството и политиките на ЕС в изготвянето на националните им политики в областите, в които те са поели задължение да следват общи политики и да изпълняват решенията, взети съвместно с техните партньори“ ⁽⁷⁾.

2.10 След това ЕИСК посочи, че: „На национално равнище е необходим ефективен и прозрачен подход към въпросите на ЕС, тъй като всяка от 25-те държави-членки, отличаваща се със свои административна култура, традиции и управление на процесите, трябва да зачита същите достижения на правото на Общността, което включва, наред с другото, сходни изисквания по отношение на законотворчеството, транспонирането, въвеждането и прилагането на законодателството на ЕС“ ⁽⁸⁾.

⁽³⁾ Вж. също член 94 и член 95 от Договора за Европейския съюз.

⁽⁴⁾ ОВ С 309 от 16.12.2006 г., *Изпълнение на Лисабонската програма на Общността: Стратегия за опростяването на регулаторната среда* (докладчик: г-н CASSIDY).

⁽⁵⁾ ОВ С 234 от 30.9.2003 г. (докладчик: г-н CASSIDY).

⁽⁶⁾ ОВ С 208 от 3.9.2003 г. (докладчик: г-н PEZZINI).

⁽⁷⁾ ОВ С 325 от 30.12.2006 г. (докладчик: г-н VAN IERSEL).

⁽⁸⁾ На същото място.

2.11 Според „Доклада Кок“⁽⁹⁾ „свободното движение на стоки в рамките на ЕС продължава да бъде възпрепятствано от редица местни правила, често пъти прилагани произволно и в явно противоречие с принципа за взаимно признаване“⁽¹⁰⁾.

2.12 В светлината на горепосочените съображения ЕИСК счита, че с оглед на осигуряването на бъдещето на европейската интеграция, защитата на потребителите и гражданите и развитието на европейските предприятия, неотложен приоритет е:

- да се осигури пълното прилагане на принципа за свободно движение на стоки, заложен в Договора и потвърден с редица решения на Съда на Европейските общности, така че продуктите, законно продавани на пазара на една държава-членка, да могат да бъдат продавани безпрепятствено в целия ЕС;
- да се гарантира сигурност, прозрачност и ефикасност при търговията като се премахне дублирането на проверките и тестовите и се осигурят високи нива на защита на потребителите, гражданите и предприятията;
- да се отстранят неяснотите, излишното законодателство, правните несъответствия и ненужната усложненост при оценките на съответствието на продуктите: те би трябвало да бъдат подходящи, надеждни, независими и безпристрастни и да са в съответствие с общата правна рамка за промишлените продукти;
- да се координират и ускорят дейностите по наблюдение на пазара, за да се осигури активно и еднакво прилагане на изискванията на Общността за безопасност на продуктите;
- да се насърчава, укрепва и защитава по-ефективно маркировката „СЕ“; тя трябва да представлява истински „паспорт за съответствие“, даващ право на свободно движение в целия ЕС, с надлежното зачитане на нивата на безопасност и качество, установени в законодателството на Общността.

3. Предложенията на Комисията

3.1 Комисията приема за изходна точка констатацията, че изграждането на вътрешния пазар все още не е завършено:

- националните технически правила все още представляват сериозни препятствия пред свободната търговия в ЕС. Както беше отбелязано⁽¹¹⁾ в едно проучване, повече от една трета от предприятията са отговорили, че са имали проблеми, причинени от техническите правила в друга държава-членка и около половината от предприятията са решили да приспособят продуктите си към тези правила;
- прекалено голям брой правила на ЕС се оказват непословични или сложни: различни определения за един и същ продукт, прекриващи се процедури за оценка на съответствието, различни органи за оценка на съответствието, фрагментирана регулаторна рамка със смесица от различни правила и процедури;

⁽⁹⁾ Доклад на групата на високо равнище под председателството на Вим Кок: „Посрещане на предизвикателството“, м. ноември 2004 г. — Европейска комисия.

⁽¹⁰⁾ SEC(2007) 113 от 14.2.2007 г.

⁽¹¹⁾ Втори двугодишен доклад за прилагането на принципа за взаимно признаване в единния пазар — COM(2002) 419 окончателен.

— както потребителите и гражданите, така и МСП, все още са до голяма степен неосведомени или не са наясно със своите права по отношение на вътрешния пазар, докато същевременно постепенно възникват нови препятствия и нови сериозни административни формалности, спъващи упражняването на тези права.

3.2 За намиране на решение на тези въпроси Комисията предлага:

- Регламент (COM(2007) 36 окончателен) относно установяване на процедурите, свързани с прилагането на някои национални технически правила за продукти, законно продавани на пазара в други държави-членки и за отмяна на Решение 3052/95/ЕО;
- Решение (COM(2007) 53 окончателен) относно обща рамка за пускане на продукти на пазара, като успоредно с предложението Комисията ще регистрира маркировката „СЕ“ като колективна марка, за да осигури правната ѝ защита;
- Регламент (COM(2007) 37 окончателен) за определяне на изискванията за акредитация и наблюдение на пазара във връзка с пускането на продукти на пазара;

3.3 Първият регламент (COM(2007) 36 окончателен) предлага отмяната на настоящата процедура за взаимен обмен на информация и разглежда няколко аспекта на нехармонизираната област:

- нова процедура за националните власти, когато възнамеряват да наложат национално техническо правило и смятат, че не могат да приложат взаимно признаване;
- определяне на ниво ЕС на правата и задълженията на националните власти и на предприятията, желаещи да продават в държава-членка някой от своите продукти, който вече се продава законно на пазара на друга държава-членка;
- създаване във всяка държава-членка на едно или няколко „места за контакт за продукти“ със задачата да предоставят информация за техническите правила за определен продукт или да посочат компетентните власти/органи, които трябва да бъдат потърсени; ще бъде възможно също да се изгради телематична мрежа, свързваща тези „места за контакт“ за обмен на информация в съответствие със системата за оперативна съвместимост IDABC.

3.4 Предложението за Решение (COM(2007) 53 окончателен) излага общата рамка за бъдещото отраслово законодателство посредством:

- хармонизирани определения, общи задължения за икономическите оператори, критерии за подбор на органите за оценка на съответствието, критерии за националните нотифициращи органи и правила за процеса на нотифициране;
- правила за подбора на процедури за оценка на съответствието, както и за хармонизирания набор от процедури, за да се избегнат обременяващи припокривания;
- единно определение за маркировката „СЕ“ (със съответните отговорности и защиты) като колективна марка на Общността, за тези директиви, които вече я предвиждат;
- процедура за информиране и наблюдение на пазара като разширение на системата, създадена с Директивата относно общата безопасност на продуктите (GPSD);

— хармонизирани разпоредби за бъдещите предпазни механизми като допълнение към тези за наблюдение на пазара.

3.5 Вторият регламент (COM(2007) 37 окончателен) предвижда по-строги изисквания за акредитация и наблюдение на пазара, така че продуктите, които не отговарят на изискванията, да бъдат лесно откривани и изтегляни от пазара. Основната цел на предложението е да осигури свободното движение на стоки в хармонизираната област чрез:

- засилване на европейското сътрудничество, така че акредитацията да може наистина да осигури последното ниво на контрол при правилно функциониращото законодателство на ЕС;
- създаване на рамка за признаването на вече съществуващата организация „Европейско сътрудничество за акредитация“ (EA), така че да бъде осигурено правилното функциониране на строга система за партньорски проверки, включваща националните органи за акредитация ⁽¹²⁾;
- въвеждане на общностна рамка за наблюдение на пазара и контрол на продуктите, влизащи на пазара на ЕС, с по-тясно сътрудничество между националните и митническите власти, обмен на информация между националните власти и сътрудничество между тях в случаи на продажба на продукти на пазарите на повече от една държава-членка;
- прилагане на ясни и стандартизирани правила във всички сектори, правна стабилност и съгласуваност на мерките и намаляване на някои от тежестите на изискванията, отнасящи се до фазата, предшестваща пускането на пазара и до оценката на съответствието;
- осигуряване на финансова подкрепа от страна на Общността за отраслови схеми за акредитация, за дейностите на централния секретариат на ЕА, за създаването и координирането на проекти за наблюдение на пазара, за програми за обучение и за обмен на служители от националните държавни администрации, включително и от митническите власти.

4. Общи бележки

4.1 ЕИСК е твърдо убеден, че свободното движение на стоки е основен двигател на конкурентоспособността и икономическото и социално развитие на европейския единен пазар и че засилването и актуализирането на изискванията за пускането на пазара на безопасни, висококачествени продукти са ключови фактори за потребителите, предприятията и европейските граждани.

4.2 През последните 50 години единният пазар на стоки допринесе за все по-голямото сближаване на европейските

икономики: понастоящем търговията между държавите-членки от ЕС-27 представлява две трети от цялата търговия на Съюза.

4.3 Прилагането на разпоредбите на член 28 и член 30 ⁽¹³⁾ от Договора за ЕО, процесът на хармонизиране на техническите правила на стария и новия подход и правилното прилагане на принципа за взаимното признаване са основни стълбове за развитието на търговията в рамките на Общността.

4.4 Има много причини, поради които актуализирането и адаптирането на законодателството на ЕС не може да бъде отлагано: проблемите, срещани при въвеждането и прилагането на разпоредбите на Договора; липсата на съгласуван подход към наблюдението на пазара в държавите-членки; недостатъци в органите за оценка на съответствието и в правната защита на маркировката „CE“; несъгласуваността и сложността на европейското законодателство, което често е многопластово и припокриващо се; смесицата от различни процедури и недостатъчното познаване от страна на предприятията, администрациите и потребителите на техните права и задължения.

4.5 ЕИСК подкрепя инициативата на Комисията, още повече че вече е подчертавал и неколккратно е призовавал за подобна инициатива в своите становища за единния пазар ⁽¹⁴⁾ и подкрепя представените предложения, при условие че бъдат взети под внимание бележките, направени в настоящото становище.

⁽¹³⁾ Вж. също член 94 и 95 от Договора за Европейския съюз.

⁽¹⁴⁾ Списък на скорошни становища на ЕИСК относно опростяването, по-добро законотворчество и приоритетите на единния пазар:

- 1) ОВ С 93 от 27.4.2007 г., *Преглед на единния пазар* (докладчик: г-н CASSIDY).
- 2) Становище относно *Съобщението на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Изпълнение на Лисабонската програма на Общността: стратегия за опростяването на регулаторната среда*, COM(2005) 535 окончателен (докладчик: г-н CASSIDY), ОВ С 309 от 16.12.2006 г.
- 3) Проучвателно становище по искане на британското председателство относно *По-добро законотворчество*, (докладчик: г-н RETUREAU), прието на 28.9.2005 г., ОВ С 24 от 31.1.2006 г.
- 4) Становище по собствена инициатива относно *Подобряване на въвеждането и прилагането на законодателството на ЕС* (докладчик: г-н VAN IERSEL), прието на 28.9.2005 г., ОВ С 24 от 31.1.2006 г.
- 5) Становище относно *Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Актуализиране и опростяване на достиженията на правото на Общността*, COM(2003) 71 окончателен (докладчик: г-н RETUREAU), прието на 31.3.2004 г., ОВ С 112 от 30.4.2004 г.
- 6) Становище по собствена инициатива относно *Опростяване с оглед на европейското управление: по-добро законотворчество* (докладчик: г-н SIMPSON), прието на 26.3.2003 г., ОВ С 133 от 6.6.2003 г.
- 7) Проучвателно становище относно *Съобщение на Комисията — Опростяване и усъвършенстване на регулаторната рамка*, COM(2001) 726 окончателен (докладчик: г-н WALKER), прието на 21.3.2002 г., ОВ С 125 от 27.5.2002 г.
- 8) Становище по собствена инициатива относно *Опростяването* (докладчик: г-н WALKER), прието на 29.11.2001 г., ОВ С 48 от 21.2.2002 г.
- 9) Становище по собствена инициатива относно *Опростяването на правилата на единния пазар* (докладчик: г-н VEVER), прието на 19.10.2000 г., ОВ С 14 от 16.1.2001 г.
- 10) Становище по собствена инициатива относно *Приоритетите на единния пазар 2005-2010 г.* (докладчик: г-н CASSIDY), прието на 7.4.2005 г., ОВ С 255 от 14.10.2005 г.
- 11) Становище относно *Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — стратегия за вътрешния пазар — приоритети за периода 2003-2006 г.* (докладчик: г-н CASSIDY), прието на 16.7.2003 г., ОВ С 234 от 30.9.2003 г.
- 12) Информационен доклад за опростяването.
- 13) Информационен доклад относно *Състоянието на сърегулирането и съвместното регулиране на единния пазар* (докладчик: г-н VEVER), прието на 11.1.2005 г., CESE 1182/2004 fin.

⁽¹²⁾ Понастоящем в ЕС има около 1 700 нотифицирани органи.

4.6 Според ЕИСК за оценка на предлаганите мерки следва да се използват четири основни критерия, за да се гарантира, че те ще се впишат добре в съществуващата рамка на Общността:

- нивото на прозрачност, опростяване, надеждност, правна сигурност и достъпност за потребителите на Общността, независимо дали става въпрос за потребители, предприятия, публични администрации или отделни граждани;
- нивото на съгласуваност с другите цели и с политиките на ЕС;
- нивото на комуникация и обмен на информация за правата и задълженията между заинтересованите страни от Общността;
- нивото на ненужната бюрокрация и свързаните с нея тежести, по-специално що се отнася до по-малките заинтересовани участници като потребителите, МСП и отделни граждани.

4.7 ЕИСК счита, че предложенията на Комисията позволяват постигането на значителен напредък, тъй като те предвиждат:

- разпоредби за засилване на наблюдението на пазара;
- обща система за акредитация;
- общи нива на компетентност за акредитираните сертифициращи органи;
- по-строги критерии за подбор и хармонизирани процедури за подбор за оценка на съответствието;
- по-голямо сътрудничество и обмен на информация между националните власти;
- по-голяма правна защита за маркировката „СЕ“ като колективна марка на Общността.

4.8 ЕИСК признава напълно необходимостта от подобряване на качеството на системата за акредитация на нотифицираните органи и за въвеждането на по-строги критерии за подбор, управление и надзор на тези органи с правна рамка, осигуряваща съгласуваност, съпоставимост и координация в децентрализираната система, за да се осигури надеждност и да се увеличи взаимното доверие.

4.9 Особено с оглед на нарастващата глобализация, системата за наблюдение на пазара трябва да осигури обща правна рамка, гарантираща ефикасно, съгласувано прилагане на законодателството в целия ЕС.

4.10 Не трябва да се допуска потенциално опасни, неотговарящи на изискванията продукти да достигат до пазара, както се подчертава в годишния доклад на RAPEX (Система за бързо предупреждение за нехранителните потребителски продукти) за 2006 г. относно опасните потребителски продукти ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁵⁾ Европейска комисия, Доклад на RAPEX за 2006 г.: <http://ec.europa.eu/garrex>. Докладът е публикуван на 19 април 2007 г. и посочва стабилно нарастващ брой на нотификациите през последните години. Броят на нотификациите за нехранителни потребителски продукти, представляващи сериозен риск за безопасността, е нараснал в Европа повече от два пъти между 2004 и 2006 г., от 388 на 924, докато през 2006 г. годишното нарастване спрямо 2005 г. е било 32 %, свързано предимно със секторите на детските играчки, електрическите уреди, моторните превозни средства, осветителните тела и козметиката, носещи риск от нараняване, електрически удар, пожар и изгаряния, задавяне и задушаване и химически риск.

4.11 Що се отнася до маркировката „СЕ“, замислена като маркировка за съответствие, а не като маркировка за качество, ЕИСК смята, че е от решаващо значение да бъде възстановено доверието в маркировките за съответствие. Следва да се възвърне стойността на маркировката „СЕ“ с по-големи възможности за съдебно преследване на нарушенията спрямо нея и осигурена правна защита за този основен регулаторен елемент, върху който се основават всички директиви на „новия подход“, понастоящем обхващащи 20 производствени отрасли.

4.12 По отношение на настоящата правна рамка ЕИСК счита, че несъответствията, дублираните правила и правната несигурност могат да се окажат ахилесовата пета на цялата система и да нанесат сериозни вреди на потребителите, предприятията, гражданите и гражданското общество като цяло.

4.13 Наличието на комплексно структурирано законодателство и липсата на необходимата съгласуваност между инициативите, свързани с другите цели и политики на ЕС, доведоха до прекомерен бюрократизъм и значително увеличаване на сроковете по отношение на действителното въвеждане на различните процедури. Това оказва силно изразено отрицателно въздействие, особено върху потребителите, малките и средните предприятия и отделните граждани.

4.14 Ето защо ЕИСК напълно подкрепя предложението за обща референтна рамка за пускането на продуктите на пазара ⁽¹⁶⁾. Тази рамка би трябвало да включва общи елементи, процедури и определения за бъдещото реорганизиране и адаптиране на отделни директиви, така че да бъдат премахнати ненужната бюрократична тежест и недостатъците на настоящата правна рамка.

4.15 ЕИСК счита, че е важно, като ключов елемент в единния пазар, да бъде съставено „Практическо телематично ръководство за пускането на продукти на единния европейски пазар“ ⁽¹⁷⁾, предоставящо на потребителя лесен за ползване преглед на цялото законодателство и на процедурите, в хоризонтален план и по основни отрасли, включително права и задължения, процедури за достъп, времеви рамки и разходите за прилагане.

5. Специфични бележки

5.1 *Предложение за регламент относно „принципа на взаимно признаване“ и „метода за контакт за продукти“ COM(2007) 36 окончателен*

5.1.1 Принципът на взаимно признаване, предвиден в член 28 и член 30 от Договора, представлява основен елемент на свободното движение на стоки и услуги на вътрешния пазар. В продължение на петдесет години ЕС постепенно се е разширявал, а пазарите са ставали все по-глобализирани, затова Комитетът счита, че е необходимо ролята на този принцип да бъде засилена и защитена, като бъде осигурена по-голяма правна сигурност и еднакво прилагане, и да бъде използван целият му потенциал в полза, както на икономическите оператори и на европейските предприятия, така и на националните власти.

5.1.2 Предложението на Комисията е положителна стъпка в тази посока, тъй като:

- създава процедура за оспорване на изключенията от общия принцип;

⁽¹⁶⁾ Общата референтна рамка би трябвало да включва и „услугите“, които са все повече свързани с пускането на пазара на самите продукти.

⁽¹⁷⁾ Вж. параграф 5.1.11.

- определя обща рамка на права и задължения за националните власти и предприятията;
- предлага система за информация и административно сътрудничество по отношение на националните законодателства.

5.1.3 Според Комитета обаче остават няколко проблемни въпроса, които трябва да бъдат разгледани по-конкретно в предложението за регламент:

- прилагането на принципа на взаимно признаване не може да бъде отделено от взаимното доверие между държавите-членки по отношение на надеждността на механизмите за наблюдение на пазара, които играят решаваща роля при даването на достъп на определен продукт до вътрешния европейски пазар; ефективността на процедурите за оценка на съответствието; ролята на лабораториите за провеждане на тестове и компетентността на органите за сертифициране и стандартизация;
- предвидената в проекта за регламент роля на Комисията е по-ограничена в сравнение с тази, отредена ѝ в Решение 3045/95/ЕО;
- механизмите за административно сътрудничество биха били ограничени до вертикално сътрудничество между националните предприятия и власти, а би било важно да се развие хоризонтално сътрудничество между административните власти и аналогично — между различните места за контакт за продукти;
- липсата на препратка към механизми за уреждане на спорове като SOLVIT ⁽¹⁸⁾, които биха дали възможност на предприятията да поискат пряко използването на бърза, изпробвана и проверена процедура;
- обръщането на тежестта за доказване, включително за продукти от трети страни, внасяни на пазара на Общността от европейски вносители;
- създаването на позитивен списък на продукти, което би могло да се окаже особено трудно, като се има предвид, че принципът на взаимно признаване важи за всички продукти, които не са обхванати от хармонизираното законодателство.

5.1.4 Комитетът счита, че би било целесъобразно текстът да се позовава изрично на правните основания на Договора, установяващи принципа на взаимното признаване, като по този начин се подчертава, че запазването на предполагаеми национални изисквания може да бъде само изключение.

5.1.5 ЕИСК счита, че при въвеждането и прилагането на принципа за взаимно признаване трябва да бъдат осигурени високи нива на прозрачност, правна сигурност и опростяване:

- обръщането на тежестта за доказване от страна на националните власти, имащи желание да дерогират този принцип, посредством опростени процедури и в определени срокове, за да се постигне по-бързо и по-прозрачно разрешаване на споровете;

- възможността за завеждане на иск пред националните съдилища, без да са необходими допълнителни, прекомерни средства, време и енергия;
- достъп до извънсъдебни процедури за обжалване, като се използват проверени и изпробвани процедури на ЕС;
- по-свободно, по-ефективно движение на стоки и услуги, като се използват комбинирани информационни и обучителни кампании, насочени към предприятията, потребителите и администрациите;
- по-къси процедурни срокове; след получаването на обособено уведомление в писмен вид от националния орган, дадено предприятие разполага с 20 дни, за да представи своите контрааргументи и, ако въпросът не бъде разрешен в определен срок, то трябва да разполага с възможността да го отнесе към националните съдилища на страната на потенциалния пазар;
- създаване на европейска мрежа и поместване на уебсайта на ЕС на „местата за контакт за продукти“, създадени във всяка държава-членка, за да се осигури достатъчно ниво на комуникация и предоставяне на информация за правата и задълженията.

5.1.6 Според ЕИСК, максималните срокове за разглеждане на обжалвания трябва да се определят така, че даден спор да може да бъде разрешен пред първоинстанционния съд.

5.1.7 Държавите-членки трябва да създадат ефективни технически структури (включително подсигуриране на спешна процедура), които да могат бързо да представят всяко доказателство за дерогация от принципа на взаимно признаване, в съответствие с член 30 от Договора, който „позволява държавите-членки да вземат мерки, имащи ефект, равностоен на количествени ограничения, когато същите са оправдани от общи икономически съображения: обществен морал, обществен ред или обществена сигурност, защитата на здравето и живота на хората и животните, опазването на растенията, защитата на национални богатства и защитата на промишлено и търговско имущество“ ⁽¹⁹⁾.

5.1.8 Местата за контакт за продукти (PCP) следва да използват SOLVIT механизми като първоначален опит за разрешаване на спорове и да позволяват на предприятия, чиито стоки са били блокирани на границата, да прибегнат до тази извънсъдебна процедура за административно сътрудничество между държавите-членки, позволяваща получаване на отговор в рамките на 10 седмици ⁽²⁰⁾.

⁽¹⁹⁾ Кратък фактологичен преглед на Европейския парламент: 3.2.1 Свободно движение на стоки. Последно актуализиран на 22 октомври 2001 г.
http://www.europe-info.de/facts/it/3_2_1.htm

⁽²⁰⁾ SEC(2007) 585. Работен документ на Комисията, Доклад на SOLVIT за 2006 г. „Развитие и ефективност на мрежата Solvit през 2006 г.“, 30.4.2007 г.

Всички държави-членки на ЕС, както и Норвегия, Исландия и Лихтенщайн, са създали център SOLVIT, в повечето случаи в рамките на съответното министерство на външните работи или на икономиката.

Тези центрове си сътрудничат пряко посредством он-лайн база данни, за да разрешават по бърз и прагматичен начин проблеми, внесени от гражданите и предприятията. Правилата за сътрудничество в рамките на Solvit са включени в препоръка на Комисията от 2001 г., която залага в заключенията на Съвета. Solvit започна работа през м. юли 2002 г. В допълнение към препоръката през м. декември 2004 г. центровете на Solvit приеха набор от общи стандарти за качество и работа, за да осигурят високо качество на услугите в цялата мрежа.

⁽¹⁸⁾ <http://ec.europa.eu/solvit/>

5.1.9 Комисията счита, че е важно местата за контакт за продукти да възприемат проактивен подход, като предоставят практически процедурни ръководства и като създадат национални уебсайтове, свързани в европейска мрежа и с уебсайт на ЕС, където да бъдат поместени решения по вече приключили дела, списъкът на продуктите, обхванати от принципа на взаимно признаване, и база данни, отворена за достъп от потенциалните потребители и свързана с телематична мрежа за обмен на информация между местата за контакт за продукти в съответствие с модела за оперативна съвместимост на IDABC ⁽²¹⁾.

5.1.10 Подготвянето на тези инструменти и работата с тях не може да бъде по желание, а трябва да бъде задължение, което да залегне в предложението. Местата за контакт за продукти би трябвало, заедно с Комисията, да провеждат редовни съвместни информационни и обучителни семинари за икономическите оператори, административните и митническите служители, както и за потребителите, за да осигурят правилното разбиране и разпространение на правата и задълженията, залегнали в Договора.

5.1.11 Целесъобразно е също да се изготви телематично ръководство, структурирано хоризонтално и по основни отрасли, което да позволява да се открият на цялата територия на ЕС всички съществуващи и действащи разпоредби.

5.1.12 Съставянето на позитивен списък на продукти, обхванати от Регламента, както и отпадането на неотложната процедура, предвидена от Директивата относно общата безопасност на продуктите, не изглеждат целесъобразни.

5.1.13 Комисията трябва да следи внимателно механизмите за нотифициране, за да контролира тяхното функциониране: ето защо от държавите-членки трябва да се изисква да представят копие от всяка нотификация и да съставят годишен доклад за предприетите мерки, в съответствие с Регламента, за да може Комисията да представи доклад пред Европейския парламент, Съвета и ЕИСК — ОЕП.

5.2 Предложение за Решение относно обща рамка за пускането на продукти на пазара и маркировката „CE“ COM(2007) 53 окончателен

5.2.1 Комитетът подкрепя принципите на предложението, което се основава на положителния опит от новия подход, съчетан с глобалния подход ⁽²²⁾, приложен при оценка на съответствието. Тези принципи следва да се прилагат повсеместно към настоящото и бъдещото законодателство на Общността и да обхванат всички аспекти на продуктите, предлагани на пазара, по-специално що се отнася до безопасността, здравето и опазването на околната среда. Ключовият принцип на единния пазар, т.е. не-дискриминацията на икономическите оператори, трябва да бъде зачитан от законодателството и изцяло прилаган от държавите-членки.

⁽²¹⁾ ОВ С 80 от 30.3.2004 г., (докладчик: г-н PEZZINI).

⁽²²⁾ Глобалният подход въвежда модулен подход, според който оценката на съответствието се разделя на няколко стъпки или „модули“, които се различават в зависимост от фазата на развитие на продукта (например планиране, прототип, пълно производство), видът на провежданата оценка (проверка на документацията, одобряване на прототипа, гаранции за качество) и отговорността за оценяването (на производителя или на трета страна). Глобалният подход беше дефиниран с Решение на Съвета 90/683/ЕИО, отменено и актуализирано с Решение 93/465/ЕИО: тези две решения определят общи насоки и подробни процедури за оценка на съответствието, които да се използват в директивите на новия подход.

5.2.2 Комитетът подчертава, че „всички икономически оператори, които вземат участие в снабдителската и дистрибуторската верига, трябва да предприемат подходящите мерки, за да гарантират, че предлагат на пазара само продукти, които са в съответствие с приложимото законодателство“ ⁽²³⁾, независимо дали става въпрос за производители, оторизирани представители или вносители ⁽²⁴⁾.

5.2.3 Проследяемостта на продуктите е от основно значение за определяне на отговорността на икономическите оператори, които предлагат стоки на европейския пазар, и за да се гарантира, че се изпълняват всички съответни изисквания на Общността, а не само изискването за съответствие ограничено до „определени контролни мерки“, както се предлага от Комисията ⁽²⁵⁾.

5.2.4 Що се отнася до предмета и приложното поле на Решението, Комитетът счита, че предвидените в него изключения трябва да бъдат избягвани, и че — в съответствие с предложението, направени в точка 5.3.3 по отношение на Регламента за Европейска система за акредитация и механизмите за наблюдение на пазара — Общата рамка за пускане на продукти на пазара трябва да бъде прилагана към цялото съответно законодателство на Общността без изключение, както във връзка със здравето и безопасността, така и в връзка с опазване на околната среда. Новата рамка трябва да се прилага за цялото законодателство в тази област без да се изчаква евентуално цялостно преразглеждане на всяка отделна директива или регламент.

5.2.5 Общите дефиниции, съдържащи се в Глава I на предложението, са от жизненоважно значение за операторите на пазара, тъй като много често директиви, обхващащи едни и същи продукти, използват различни дефиниции.

5.2.6 Комитетът смята, че е необходимо да се предвиди:

- по-ясно определяне на задълженията на икономическите оператори, за да се подобри действащата рамка на новия подход;
- по-ефективно наблюдение на пазара;
- по-единни нива на компетентност за нотифицираните органи, които извършват оценка на съответствието.

5.2.7 Задълженията на икономическите оператори трябва да бъдат обосновани, пропорционални и освободени от скъпоструващи бюрократични и административни процедури, както по отношение на тестването на мостри от пуснатите на пазара продукти и на вписването на жалби (член 7, параграф 4, алинея втора), така и по отношение на изискването за нотифициране, което трябва да бъде ограничено до опасните продукти, така както са дефинирани в Директивата относно общата безопасност на продуктите.

5.2.7.1 Европейската система за акредитация трябва да се характеризира с пропорционалност на мерките, използвани от органите за оценка на съответствието, които трябва да прилагат подходящи методи по отношение на малките и средни предприятия и продуктите, които не се произвеждат серийно или се произвеждат в ограничени серии.

⁽²³⁾ Съображение 14 от предложението за Решение, COM(2007) 53 окончателен.

⁽²⁴⁾ Включително вносители на т. нар. „продукти без име“ от трети страни, пускани на пазара за кратки периоди от време, често под измислени наименования, съгласно принципа „продай и бягай“.

⁽²⁵⁾ Съображение 17 от предложението за Решение, COM(2007) 53 окончателен.

5.2.8 По отношение на нотифицираните органи, Комитетът би желал да заяви отново, че те трябва да гарантират компетентност, безпристрастност и ефективност в цялото Европейско икономическо пространство. За да се осигурят на всички производители равни условия на конкуренция, и в съответствие със задължението за акредитация, предвидено в член 3 и следващи, оценката за акредитация трябва да бъде извършвана от националния орган по акредитация и приемана от нотифициращия орган, като по този начин се избягва ненужно и скъпо дублиране на функциите.

5.2.9 Модул А за вътрешен контрол би трябвало да бъде предпочитаната процедура за оценка на съответствието, най-вече поради факта, че във всеки случай отговорността за продукта се носи изцяло от производителя или от вносителя в Европейското икономическо пространство. Освен това е необходимо да се гарантират различни възможности за избор между опростени модули, по-специално за МСП и при производства на лимитирани серии.

5.2.10 В основата на разпоредбите е системата за маркировка „СЕ“, предназначена да сертифицира съответствието на продукта с приложимите правила и от държавите-членки се изисква да я защитават по-ефективно, като реагират на неправилното ѝ използване с подходящи и пропорционални санкции, при необходимост и наказателни. Новите, както и старите разпоредби, предвиждат, че съответствието на продукта, удостоверено от маркировката „СЕ“, не освобождава производителя от задължението да компенсира щетите, евентуално причинени от продукт, за който впоследствие е било установено, че е бил дефектен.

5.2.11 Комитетът споделя напълно мнението, че липсата на доверие в маркировката „СЕ“ представлява „липса на доверие в цялата система: включително и в органите за наблюдение на пазара, в производителите, в лабораториите и сертифициращите органи, и в крайна сметка, недоверие в целесъобразността на законодателството на новия подход“⁽²⁶⁾.

5.2.12 Най-добрият начин да се укрепи статута и значението на маркировката „СЕ“, както се посочва в Решение на Съвета 93/465/ЕИО⁽²⁷⁾, е тя да бъде радикално преразгледана, което следва да включва:

- изясняване на факта, че тя не трябва да бъде използвана или считана за система за обозначаване или етиктиране, предназначена за потребителя⁽²⁸⁾, нито за гаранция за качество, сертификат или одобрение от независими трети страни, а само като удостоверение за съответствие с изискванията за продуктите и като технически документ, който производителят или вносителят имат задължението и пълната отговорност да представят пред властите и потребителя;
- рационализиране на различните процедури за оценка на съответствието;
- засилване на правната защита на маркировката „СЕ“ чрез регистрирането ѝ като колективна марка, което ще даде възможност на публичните власти да реагират бързо за пресичане на злоупотребите, но ще се запази възможността за допълнителни национални маркировки;
- засилване на механизмите за наблюдение на пазара и на граничния митнически контрол;

⁽²⁶⁾ Ролята и значението на маркировката „СЕ“ — Проект за сертификационен документ 2005 — 11 на Европейската комисия от 30.8.2005 г.

⁽²⁷⁾ Решение на Съвета 93/465/ЕИО — Решение относно модулите: „маркировката „СЕ“ показва съответствие с всички задължения, които са предвидени за производителя на продукта, по смисъла на директивите на Общността, съдържащи разпоредби за нейното поставяне“.

⁽²⁸⁾ BEUC 298/2007 от 5.6.2007 г. относно опаковането на стоки за вътрешния пазар, Jim MURRAY, изслушване в ЕП на 5.6.2007 г.

— насърчаване на производителите и потребителите да предприемат проучване на предимствата и недостатъците на евентуален доброволен кодекс за поведение по отношение на ефективността от разпространението на европейските и националните знаци за качество и етикети — доброволни или други — и как те се съчетават с маркировката СЕ.

5.2.13 Общите аспекти на механизмите за наблюдение на пазара са разгледани в параграф 5.3.13 и следващи, но тук Комитетът желае да подчертае значението на участието на Комисията, не само при всички случаи на продукти, които въпреки че съответстват на изискванията, все пак съдържат риск за здравето и безопасността, но също и в случаи на формално несъответствие, както това е предвидено в член 38 от Предложението за Решение.

5.2.14 Комитетът потвърждава решаващата роля на процеса на техническа стандартизация за всички аспекти на този въпрос, тъй като новият подход се основава именно на тясната връзка между минимални правни изисквания и европейските технически стандарти, които трябва да бъдат подкрепяни и насърчавани. Следователно, в случай на формално възражение към хармонизираните стандарти⁽²⁹⁾, съответният орган по стандартизация следва незабавно да бъде уведомен, така че това да може да се вземе предвид при изготвянето на стандартите.

5.3 „Предложение за Регламент за създаване на Европейска система за акредитация и на механизми за наблюдение на пазара“ COM(2007) 37 окончателен

5.3.1 Комитетът подкрепя предложенията за създаване на Европейска система за акредитация, основана на взаимното доверие и сътрудничество, доколкото тя въвежда обвързващи правила, както за икономическите оператори, така и за публичните власти, за да се гарантира, че всички пускани на пазара продукти отговарят на високи нива на безопасност и защита на здравето. Освен това системата би трябвало да гарантира еднаква степен на прилагане и регулиране спрямо всички европейски потребители и всички икономически оператори, при опростени и рационализирани процедури.

5.3.2 Европейската система за акредитация трябва да осигури общо приемане на резултата от оценките на съответствието и избягване на ненужното дублиране на тестването: за да се гарантира признаването на системата в международен план, компетентността за оценка за акредитация трябва да се основава на международно признати стандарти, а определенията на „оценка на съответствието“, „органи за оценка на съответствието“, „предназначение на органа“ и „нотифициране“ трябва изрично да бъдат посочени в Регламента.

5.3.3 Разпоредбите на регламента трябва да важат за всички органи по акредитация и услугите, които те предоставят в рамките на Европейското икономическо пространство, независимо от вида оценка на съответствието, предоставяна на клиентите, и трябва да гарантират:

— съгласуван набор от общи, ясни, прозрачни, съответстващи на международните стандарти определения, които да се използват във всички директиви на новия подход и в директивите за определени продукти, включително тези относно оценката на съответствието и органите за оценка на съответствието;

⁽²⁹⁾ Член 14 от Предложението за Решение COM(2007) 53 окончателен.

- функционирането на система за акредитация под контрола на публичните власти, която да не е предмет на търговска конкуренция;
- цялостно обхващане на цялото съответстващо законодателство на Общността без изключения в областта на безопасността и здравето или на опазването на околната среда; като се има предвид нарастващата сложност на законодателството на Общността в тази област, новите разпоредби трябва да осигуряват съгласувана обща рамка, както за производителите от ЕС, така и за тези от трети страни;
- повсеместно прилагане по отношение на всички дейности, подлежащи на акредитация, включително калибриране, независимо от това дали целта на акредитацията е изпълняването на правни изисквания за оценка на съответствието или изпълняването на частни договори;
- спазването от страна на националните органи по акредитация на стандартите за компетентност и безпристрастност, посредством участието им в партньорски проверки, провеждани под наблюдението на всички заинтересовани страни, участващи в процеса на акредитация;
- икономическа ефективност, пропорционалност, надеждност и взаимно доверие в общата система за акредитация, както за регулирания, така и за нерегулирания сектор.

5.3.4 Определението на акредитацията следва да бъде изменено, за да включи дейностите по калибриране, тестване, сертифициране, инспектиране и други дейности по оценка на съответствието.

5.3.5 Освен това, за да бъдат осигурени еднакви правила, обхващащи всички процедури по оценка на съответствието, включително тези за гарантиране на качеството, калибриране и тестове за оценка по ISO 43, не трябва да се предвиждат изключения и всички органи по акредитация и всички предоставящи от тях услуги в Европейското икономическо пространство трябва да бъдат включени в приложното поле на регламента, независимо от вида на оценката на съответствието, изготвяна за техните клиенти.

5.3.6 Дейността на националните органи по акредитация не би трябвало да има стопанска цел, както е предложено в член 4, параграф 6. Съществува обаче риск настоящата формулировка да затрудни набирането на необходимия стартов капитал, който да осигури солидна финансова основа за предлагането на качествени услуги. Според Комитета националните органи по акредитация следва да действат като органи с нестопанска цел, в смисъл, че не би трябвало да разпределят печалби, в съответствие с международно приетите с ISO/IEC 17011 ⁽³⁰⁾ разпоредби.

5.3.7 Европейската система за акредитация (ECA) би трябвало да бъде разглеждана като най-високото ниво на системата за акредитация и в качеството си на обществена услуга от общ интерес не следва да е обект на конкуренция. Комитетът подкрепя правилото, което задължава държавите-членки да имат един национален орган по акредитация, чиято компетентност, обективност и безпристрастност да бъдат подлагани на партньорска проверка, с някои изключения при определени обстоятелства ⁽³¹⁾ за по-малките държави-членки, ако същите желаят да използват националните органи по акредитация на съседна държава-членка.

⁽³⁰⁾ ISO/IEC 17011 „Органът по акредитация разполага с необходимите за провеждането на неговите дейности финансови средства, удостоверени от счетоводните му книги и/или документи.“

⁽³¹⁾ Член 6, параграф 1 от Предложение за Регламент COM(2007) 37 окончателен.

5.3.8 Комитетът счита, че е необходимо да се създаде ясна правна основа за Европейското сътрудничество за акредитация (EA), чиято роля да бъде укрепена и по-добре дефинирана: всички национални органи по акредитация трябва да бъдат членове на EA, за да се осигури еквивалентност, прозрачност, надеждност и ефикасност, а мрежата на EA трябва да бъде подпомагана от държавите-членки.

5.3.9 За да бъде допълнително засилена EA, Комитетът счита, че органите по акредитация трябва да подпишат многостранни споразумения за признаване (MLA), управлявани от EA. Освен това предвидените от Регламента механизми за финансиране, следва да се отнасят не само до EA, но да бъдат разширени и по отношение на кампании за подкрепата на дейности по наблюдение на пазара и съвместното обучение на различните участващи национални администрации.

5.3.10 Партньорската проверка, предвидена в член 9, параграф 1, предназначена да улесни и подобри функционирането на единния пазар чрез увеличаване на неговата надеждност, трябва да бъде организирана в рамките на Европейската система за акредитация и въведена в съответствие с хармонизираните правила, определени в EA. Резултатите от партньорската проверка трябва да бъдат направени публично достояние и съобщени на всички държави-членки и на Комисията.

5.3.11 Тъй като органите по акредитация трябва активно да покажат, че доверието, което им се оказва е оправдано, Комитетът счита, че те следва да докажат, че участват успешно в системата на партньорски проверки.

5.3.12 От друга страна Комитетът счита, че е важно заинтересованите страни да участват: техни представители би трябвало да участват в органите по акредитация и това условие следва да бъде включено в новия регламент.

5.3.13 Комитетът подчертава значението на въвеждането от страна на държавите-членки на еквивалентни, по-съгласувани и по-ефективни механизми за наблюдение на пазара чрез хармонизиране на законодателството на Общността, което включва засилването на трансграничното сътрудничество: целесъобразно е да се приведат в съответствие разпоредбите относно общата безопасност на продуктите — Директива относно общата безопасност на продуктите 2001/95/ЕО — и другите съответни директиви, за да бъде осигурено пълното прилагане на принципа за „по-добро законотворчество“ към функционирането на единния пазар. Дейностите по наблюдение на пазара би трябвало да се отнасят и до продукти, обхванати от Директивата относно общата безопасност на продуктите, тъй като голям брой продукти се продават както за професионална употреба, така и за употреба от крайния потребител. Ето защо Комитетът счита за неоправдано изключването на член 13, параграф 2 от приложното поле на Директивата относно общата безопасност на продуктите, тъй като това би създавало по-скоро по-голямо объркване и усложнения за икономическите оператори, отколкото по-голяма съгласуваност на дейностите по наблюдение на единния пазар.

5.3.14 Освен това ЕИСК счита, че съществуването на сегашната система за бърз обмен на информация, RAPEX ⁽³²⁾, която може да подпомага ефективно наблюдението на пазара, е напълно оправдано: тя би трябвало, обаче да бъде използвана по по-хомогенен и координиран начин от държавите-членки, митническите и административните власти.

⁽³²⁾ Освен RAPEX трябва да се добавят: в сферата на производство на храни и фуражи — системата за бързо предупреждение RASFF; относно заболяванията при човека — системата SARR; относно заболяванията при животните — системата ADNS. Сравни с Решение 2004/478/ЕО и Регламент 2230/2004/ЕО.

5.3.15 Митническите власти следва да си сътрудничат с властите, наблюдаващи пазара, в рамките на европейска мрежа, за да бъдат осигурени ефективни проверки на продуктите, преди пускането им на единния европейски пазар; митническите власти следва да разполагат с квалифицирани човешки ресурси, финансови средства и достатъчно правомощия, за да могат да изпълняват ефективно поставените им задачи.

5.3.16 Механизмите за наблюдение на пазара и за митнически проверки трябва да разполагат по-специално с подходящите средства, позволяващи им да реагират бързо, когато става въпрос за сезонни продукти или за продукти, продавани през ограничени периоди от време, като специални промоции,

често под ефирни измислени имена. В такива случаи властите трябва да разполагат с необходимите правомощия и средства за бърза намеса, а техният вносител в Общността трябва да носи пълната отговорност за гарантиране на тяхното съответствие с основните изисквания на ЕС, особено що се отнася до безопасността и опазването на околната среда.

5.3.17 Накрая, Комитетът счита, че в Регламента следва ясно да се посочи, че мерките, предприемани в отговор на доказана липса на съответствие, също трябва да зачитат принципа на пропорционалност, независимо от насоките, предвидени от член 19, параграф 1. Комитетът счита, че член 17 следва да бъде съответно изменен.

Брюксел, 13 декември 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

ПРИЛОЖЕНИЕ

към Становището на Европейския икономически и социален комитет

Следващите изменения, които бяха отхвърлени по време на разискванията, получиха повече от една четвърт от гласовете:

В параграф 5.2.12

към първото тире се добавя изречение, както следва:

„— изясняване на факта, че тя не трябва да бъде използвана или считана за система за обозначаване или етикетизиране, предназначена за потребителя, нито за гаранция за качество, сертификат или одобрение от независими трети страни, а само като удостоверение за съответствие с изискванията за продуктите и като технически документ, който производителят или вносителът имат задължението и пълната отговорност да представят пред властите и потребителя. Следователно, тъй като маркировката „СЕ“ не е гаранция за качество, сертификат или одобрение от независими трети страни, е достатъчен фактът, че маркировката „СЕ“ е поставена върху придружаващите документи, а не върху самия продукт.“

Изложение на мотивите

Според съществуващите правила върху всички продукти от определен вид, например играчки, трябва да бъде поставена маркировка „СЕ“. Това не означава, че на потребителя се изпраща послание, че определен продукт е по-добър от друг. Това означава само, че продуктът отговаря на стандартите за безопасност, за да може изобило да бъдат продаван. Потребителят очаква всички продукти в магазина да имат разрешение за продажба.

Освен това, ако потребителят например разглежда спортна екипировка като ролкови кънки и/или скейтборд, той трябва да знае, че за продуктите, предназначени за деца с тегло над 20 килограма не се изисква да бъде поставяна маркировка „СЕ“. Ако тези продукти са поставени един до друг на етажерката, то потребителят може да помисли, че онези с маркировка „СЕ“ са по-добри от другите.

В течение на времето много проучвания са показали, че потребителите не разбират или са заблудени от маркировката „СЕ“. Заблудите включват грешното предположение, че продуктите имат определено качество (а не само, че са безопасни), че са били тествани от трета страна или че са произведени в ЕС.

Обяснимо е също така, че потребителите не разбират системата. Достатъчно е да отбележим, че за хранителните продукти не е задължително да са снабдени със специална маркировка, но те така или иначе трябва да отговарят на регламентите и директивите на ЕС. Според Европейските потребителски организации BEUC и ANEC достатъчно е маркировката „СЕ“ — като „паспорт за безопасност“ на пазара — да бъде поставена върху придружаващите документи, за да могат продуктите да бъдат проверени от съответните власти.

Резултат от гласуването:

Гласували „за“ 24 Гласували „против“ 27 Въздържали се 10

В параграф 5.2.12

се добавя се ново шесто тире както следва:

„— подтикваат Коалицията, производителите и потребителите да проучат възможността за създаване на действителна система за маркировка на качеството на продуктите въз основа на сертифициране, извършвано от трета страна, което да обхваща повече аспекти, отколкото основните правила за безопасност, предвидени в директивите.“

Изложение на мотивите

В резултат на такова обсъждане може да се проучи възможността за създаване на стандарти не само за безопасност, но и включващи изисквания за качество, околна среда и етика, за да се позволи на производителите, които желаят това, да подложат продуктите си на тестове, които не се ограничават само до изискването за безопасност.

Ако изменението бъде одобрено, раздел 1 „Заклучения и препоръки“ следва да бъде съответно изменен (например в параграф 1.5 след седмото тире).

Резултат от гласуването:

Гласували „за“ 25 Гласували „против“ 29 Въздържали се 12

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 80/181/ЕИО на Съвета относно сближаването на законодателствата на държавите-членки относно мерните единици“

COM(2007) 510 окончателен — 2007/0187 (COD)

(2008/C 120/02)

На 26 септември 2006 г. Съветът реши, в съответствие с член 95 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 80/181/ЕИО на Съвета относно сближаването на законодателствата на държавите-членки относно мерните единици“.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 21 ноември 2007 г. (докладчик: **г-н Cassidy**).

На 440-ата си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 декември 2007 г. (заседание от 12 декември 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище със 114 гласа „за“ и 2 гласа „възпържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приема настоящото предложение без резерви.

1.2 В директивата се посочва краят на 2009 г. като краен срок за използване на „допълнителни обозначения“, т.е. неметрични обозначения. Запазването на този краен срок би довело до разходи за всички предприятия в ЕС, които се занимават с трансатлантическа търговия.

1.3 Директивата изисква също Обединеното кралство и Ирландия да определят краен срок за преустановяване на изключенията за използване на пинта, мила и тройунция.

1.4 Предложението на Комисията е тези крайни срокове да отпаднат и да не се заменят с нови.

1.5 Директивата определя като законоустановени мерни единици в ЕС метричните единици или единиците SI (*Système International*) — световната система, приета от Генералната конференция по мерки и теглилки (CGPM) през 1960 г. Въпреки че самият Европейски съюз не е подписал Конвенцията за метъра, всички държави-членки са страни по нея. Редовното актуализиране на единиците SI вследствие на техническия прогрес води до предложението на Комисията за приемане на единицата „катал“ като единица SI за каталитична активност.

1.6 ЕИСК приветства предложението на Комисията като част от стремежа за опростяване и усъвършенстване на законодателството и приветства проявената от Комисията чувствителност при признаването на значението на „субсидиарността“ за Ирландия и Обединеното кралство.

Брюксел, 12 декември 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно нивото на шума, възприемано от водачите на селскостопански или горски колесни трактори“ (кодифицирана версия)

COM(2007) 588 окончателен — 2007/0205 (COD)

(2008/C 120/03)

На 24 октомври 2007 г., в съответствие с член 95 от Договора за създаване на Европейската общност, Съветът на Европейския съюз реши да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно нивото на шума, възприемано от водачите на селскостопански или горски колесни трактори“ (кодифицирана версия).

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително и не изисква никакъв коментар от негова страна, на 440-ата си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 декември 2007 г. (заседание от 12 декември 2007 г.), Комитетът реши със 135 гласа „за“ и 2 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложения текст.

Брюксел, 12 декември 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга относно пазарните инструменти за опазването на околната среда и за целите на свързаните с това политики“

COM(2007) 140 окончателен — SEC(2007) 388

(2008/C 120/04)

На 28 март 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 относно пазарните инструменти за опазването на околната среда и за целите на свързаните с това политики“.

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 31 октомври 2007 г. (докладчик: г-н Ribbe).

На 440-та си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 декември 2007 г. (заседание от 13 декември), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 48 гласа „за“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Резюме

1.1 ЕИСК отбелязва, че Зелената книга относно пазарните инструменти за опазването на околната среда беше публикувана с твърде голямо закъснение.

1.2 Комитетът споделя възгледите относно различните фискални и екологични ефекти на отделните пазарни инструменти за опазването на околната среда (данъци, налози, такси, субсидии, права/схеми за сертифициране и др.).

1.3 ЕИСК отбелязва, че пазарните инструменти отдавна са се превърнали в част от политическото действие. Следователно вече не става въпрос за това *дали*, а *как* да бъдат използвани.

1.4 Както Комисията с право отбелязва, пазарните инструменти представляват добра възможност за намиране на рентабилни решения по отношение на опазването на околната среда, но те не са панацея. Следователно, предмет на политическия дебат и на Зелената книга трябва да бъдат взаимовръзката и взаимодействието между, например, запълненията и забраните, нормативната уредба и пазарните инструменти (като данъци, такси, целеви субсидии и системите за търговия с разрешителни). Зелената книга на Комисията обаче дава твърде малко насоки по тези въпроси и в тази връзка ЕИСК изразява своето съжаление.

1.5 Затова Комитетът приканва Комисията да се възползва от породения по повод Зелената книга обществен дебат, за да представи чрез конкретни примери възможностите и въздействието, но също и ограниченията на различните инструменти за опазване на околната среда.

2. Съдържание на Зелената книга

2.1 На 28 март 2007 г. Комисията представи обявената още през 2004 г. Зелена книга относно „пазарните инструменти за опазването на околната среда и за целите на свързаните с това политики“⁽¹⁾, която е предмет на настоящото становище.

2.2 Със Зелената книга Комисията възнамерява да постави началото на обществен дебат за засиленото прилагане на пазарните инструменти.

2.3 В Зелената книга Комисията обръща внимание върху междувременно договорените на европейско равнище цели в областта на опазването на околната среда, по-конкретно в рамките на новите политики в областта на енергетиката и изменението на климата, които според нея ще представляват „истинска индустриална революция през близките 10-15 години“.

2.4 Комисията подчертава, че „без напесата на публичните власти ... тези амбициозни цели не могат да бъдат постигнати“. Според Комисията пазарните инструменти би трябвало все по-често да се използват като инструменти на политиката по опазване на околната среда. Те трябва да „бъдат важен елемент от усилията, насочени към действителна промяна чрез промяна на стимулите за бизнеса и потребителите“.

2.5 Същевременно Комисията отбелязва, че пазарните инструменти „не са решение на всички проблеми“.

2.6 Като „пазарни инструменти“ се определят данъците, таксите, целевите субсидии и системите за търговия с разрешителни.

Пазарните инструменти като средства на политическото действие

2.7 Според Комисията използването на пазарните инструменти се обосновава с „присъщата им възможност за отстраняване на пазарни недостатъци по икономически ефективен начин. Под пазарен недостатък се разбира ситуация, при която изобщо липсва пазар (например екологични активи, които имат характер на обществени блага) или не се отчита в достатъчна степен „действителната“ или социалната стойност на икономическата дейност“.

2.8 Споменават се следните предимства:

- пазарните инструменти отчитат различията между предприятията;
- те подобряват ценовите сигнали, като придават стойност на външните разходи и ползи от икономическите дейности;
- те предоставят на промишлеността по-голяма гъвкавост при постигането на поставените цели и по този начин понижават общите разходи за постигане на съответствие;
- те насърчават в дългосрочен план предприятията да въвеждат технологични иновации за по-нататъшно намаляване на вредните въздействия върху околната среда („динамична ефективност“);

— те стимулират заетостта, когато се прилагат в рамките на насочени към опазване на околната среда данъчни и фискални реформи.

2.9 Комисията обаче отбелязва също така, че пазарните инструменти служат не само за постигането на цели за опазване на околната среда, а преди всичко за да се избегнат „изкривявания в рамките на вътрешния пазар, вследствие на различни подходи в отделните държави-членки“, за да се „гарантира прилагането на еднаква тежест върху един и същ сектор в целия ЕС“ и да се преодолеят „евентуалните неблагоприятни ефекти върху конкуренцията в рамките на Общността“.

2.10 Освен това Комисията обръща внимание на факта, че различните пазарни инструменти се различават по отношение на оказваното от тях въздействие. Количествените системи (например системите за търговия с разрешителни) предоставят повече сигурност във връзка с постигане на конкретни цели (например лимити за емисиите), отколкото инструментите, основани изцяло на ценови принцип (например данъците). Инструментите, основаващи се на ценови принцип, от своя страна, предоставят повече сигурност по отношение на разходите или цената и са относително по-лесни за управление.

2.11 Освен това Комисията обръща внимание и на друго съществено различие: данъците (както и таксите) се използват не само като възможни средства за оказване на влияние върху поведението, но генерират и публични приходи; при системите за търговия с разрешителни това е възможно, само ако „се предлагат на търг от публичните власти“.

2.12 В Зелената книга се разглежда също така темата „растеж и заетост“ и се изтъкват аргументите в подкрепа на реформата на екологичния данък. На срещата си на високо равнище през м. юни 2006 г. Европейският съвет обсъди в контекста на новата стратегия за устойчиво развитие въпроса за нова, основаваща се върху критерии за устойчивост данъчна система, без обаче да навлиза в конкретни мерки. Понастоящем Комисията смята, че реформа на екологичния данък (РЕД), която прехвърля данъчната тежест от данъци с отрицателно въздействие върху благосъстоянието (например облагането на трудовите възнаграждения) върху данъци с положително въздействие върху благосъстоянието (например облагане на вредните за околната среда дейности като използване на ресурсите или замърсяване), „може да представлява печеливши възможност за едновременно решаване на проблемите по отношение на околната среда и заетостта“⁽²⁾. В същото време такова прехвърляне на данъците в дългосрочен план ще изисква сравнително стабилни приходи от свързаната с околната среда данъчна основа.

2.13 В заключение, в документа се дават няколко примера за вече наложили се пазарни инструменти (енергийни данъци, евровинетка, местни системи на таксуване, с цел намаляване на трафика в централните части на градовете) и се формулират редица въпроси, както специфични, така и от общ характер, насочени към широката общественост, с цел да се постави начало на обществен дебат.

2.14 Комисията вижда възможности за използване на пазарни инструменти също и с цел опазване на биологичното разнообразие.

⁽²⁾ Комисията вече повдигна този въпрос през 1993 г. в своята Бяла книга за растежа, конкурентоспособността и заетостта, COM(93) 700, глава 10, а също и в своето неотдавнашно съобщение относно европейския социален модел, както и в документ за връзките между политиките за заетост и политиките за околната среда. Вж. COM(2005) 525 и SEC (2005) 1530. Последващите изследвания в скандинавските страни, както и резултатите от проучвания на базата на моделиране показват, че са налице и двата вида ползи.

⁽¹⁾ COM(2007) 140 окончателен от 28.3.2007 г.

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК често се е изказвал в подкрепа на оптималното използване на цялото разнообразие от инструменти за политическо действие за опазване на околната среда; в тази връзка пазарните инструменти могат да играят важна роля. В това отношение съществува консенсус между Комитета и Комисията.

3.2 Въпреки че Комитетът приема изложените аргументи и ги счита за целесъобразни и правилни, той би желал в Зелената книга, чието изготвяне отне дълго време и чието публикуване беше многократно отлагано, да има повече яснота по отношение на планираното бъдещо използване на пазарните инструменти. Продължителният процес на съгласуване в рамките на Комисията може би беше необходим; според ЕИСК обаче той все още не е донесъл видима полза за процеса на формулиране на политиките.

3.3 Създава се по-скоро впечатлението, че политическата реалност често се развива по-бързо от вътрешния процес на съгласуване.

3.4 ЕИСК констатира, че пазарните инструменти за опазване на околната среда отдавна са реалност, въпреки че се използват по най-различни начини от отделните държави-членки. Например по данни на Евростат средно около 7 % от бюджетните приходи в държавите-членки на ЕС се формират от постъпления, свързани с опазването на околната среда.

3.5 Следователно в Зелената книга и в политическия дебат не може да става дума за евентуално въвеждане на пазарни инструменти за опазване на околната среда. Въпросът е не „дали“, а „как“: в каква степен да се използват пазарните инструменти, как да се съотнесат към задълженията, забраните и останалите инструменти.

3.6 Направените в Зелената книга констатации не излизат обаче извън рамките на това, което е отдавна известно и се дискутира в предприятията и в обществото. Не се разглежда и въпросът за това коя страна трябва първа да предприеме действия. Известно е, че ЕС не разполага с еднакви правомощия по отношение на всички инструменти; например компетенциите му в областта на данъчното законодателство са твърде ограничени. Освен това остава неясно какво да се очаква в политически аспект след публикуването на тази Зелена книга, дали — както е обичайно — по-късно ще последва Бяла книга и какви изводи трябва да се направят.

3.7 Най-големият недостатък е липсата на яснота по отношение на това кой инструмент следва да бъде предпочетен в рамките на определена политическа ситуация. Предвиденото разграничаване и съответно потенциалната взаимовръзка, например между правна уредба и пазарни инструменти, остава неясна.

3.8 Следователно, ЕИСК приема положително Зелената книга, но посочва, че общественият дебат за по-ефективни инструменти в политиката по опазване на околната среда трябва да се води с по-голяма ангажираност и въз основа на възможно най-конкретни примери, за да могат посочените амбициозни

цели на ЕС, например в областта на климата и енергийната политика, наистина да се превърнат в реалност.

3.9 Освен това ЕИСК смята, че пазарните инструменти трябва да се ръководят от принципа „замърсителят плаща“, като по този начин се поощряват онези, които активно опазват околната среда.

4. Конкретни бележки на ЕИСК

4.1 ЕИСК винаги е обръщал внимание на това колко е важно т.нар. „външни разходи“ да бъдат превърнати във вътрешни. Както Комисията сама отбелязва, пазарните инструменти могат изиграят важна роля за постигането на тази цел. Преди всичко обаче е необходимо ясно политическо решение относно размера на външните разходи, които да бъдат превърнати във вътрешни.

4.2 Описаната в Зелената книга като „пазарен инструмент“ в областта на автомобилния транспорт евровинетка е добър пример за това, как един считан като подходящ за интегрирането на външните разходи инструмент досега на практика се използва доста половинчато. Самата Комисия отбелязва, че „средните такси могат да покрият само разходите по инфраструктурата и следователно изключват външните разходи“. Ето защо са необходими инициативи, с които например за в бъдеще да се интегрират външните разходи с помощта на евровинетката.

4.3 ЕИСК отправя искане към Комисията, Съвета и Парламента да обозначават като „пазарни инструменти за опазване на околната среда“ само онези, които наистина се отличават с действителна и очевидна екологична насоченост. При посочената по-горе евровинетка такава насоченост може да бъде установена само условно, тъй като външните разходи не са включени. На първо място при евровинетката става въпрос за това, разходите за инфраструктура да бъдат финансирани не само с публични средства, но и директно от ползвателите. Подобен подход оказва естествено и непряко въздействие върху околната среда, например, когато поради повишаването на разходите ползвателят започва да си задава въпроса дали да не предпочете железопътния транспорт (или дори изобщо да не се откаже от пътуването). Евровинетката може да бъде разглеждана като „екологосъобразен инструмент“ едва когато бъдат интегрирани разходите по опазване на околната среда, за които досега „нямаше пазар“ и не бяха вземани предвид.

4.4 Затова на първо място е необходимо политиките да уточнят целите, които трябва да бъдат постигнати с въвеждането на една или друга политическа мярка. Едва след определянето на целите може да се обсъжда подходящият инструмент.

4.5 Дори и при засилено използване на пазарни инструменти в политиката не може да се избегне вземането на отчасти много трудни, тъй като са оспорвани, решения за назоваването на ясни (екологични) цели, например лимити за емисиите и др. Именно такива решения досега често липсваха. Пазарните инструменти не са заместител на подобни решения, а — както става ясно от наименованието им — инструменти за постигането на заложиени политически цели.

4.6 Комисията трябва възможно най-скоро да отстрани неяснотите, които оставя Зелената книга. Тя трябва да уточни какви са нейните представи относно бъдещото използване на различните политически инструменти. Затова ЕИСК препоръчва на Комисията, още в рамките на планирания широк дебат по темата, да предложи различните възможности за политически действия (с използване или не на пазарни инструменти) въз основа на няколко практически примера от различни области на провежданите политики, например в енергетиката или транспорта.

4.7 По този начин тя би могла например да покаже, че не може да се очаква въвеждането на пазарни инструменти, да речем, да реши проблема с канцерогенните вещества.

4.8 Пазарните инструменти могат обаче да се окажат особено интересни, например във връзка с все по-актуалния въпрос за изграждане на топлоелектрически централи без емисии на въглероден диоксид в момента, когато евентуално ще разполагаме със съответната технология. Дали този тип централи ще бъдат задължително наложени (т.е. чрез законодателството) като „най-съвременна технология“ или пък ще бъдат направени рентабилни чрез прилагането на пазарни инструменти? Подобни въпроси би трябвало в бъдеще по-често да бъдат тема на обществените дебати.

4.9 Ако взаимовръзката и разграничаването между правната уредба и пазарните инструменти като цяло бяха по-ясно показани чрез представянето на конкретни възможности за действие, вероятно и изложените в Зелената книга разсъждения относно използването на пазарните инструменти за опазването на биологичното разнообразие биха били по-разбираеми. ЕИСК смята, че досегашните анализи не изглеждат достатъчно убедителни, за да

може на тях да се основат надеждите за ефективна борба със застрашителното изоставане в областта на биологичното разнообразие.

4.10 В своето становище относно двугодишния доклад за постигнатия напредък по Стратегията на ЕС за устойчиво развитие ⁽³⁾ Комитетът вече призова Комисията да конкретизира своите доста неясно формулирани разсъждения относно нова, ръководеща се от показателите за устойчиво развитие данъчна система. По данни на Евростат постъпленията от екологични данъци са в размер на около 7 % от общия размер на фискалните приходи.

4.11 ЕИСК смята, че е крайно време да се организира дебат за намаляването на облагането на трудовете възнаграждения и за съответното компенсиране чрез облагането на вредни за околната среда дейности и че представянето на Зелената книга следва да ускори неговото провеждане. Същевременно обаче е целесъобразно да се уточни начинът, по който ЕС възнамерява да извърши съответните промени, като се има предвид, че съгласно договорите той все още разполага с твърде ограничени възможности за въздействие върху данъчните политики на държавите-членки.

4.12 ЕИСК счита за изключително важно възможно най-скоро да бъде представен обещаният преглед на субсидиите за дейности, нанасящи вреди на околната среда и тези субсидии да бъдат прекратени възможно най-бързо. Комитетът разглежда тези субсидии като съществено нарушаване на конкуренцията и като напълно неприемливо и погрешно използване на публични средства. Пазарните инструменти биха могли да бъдат ефективни единствено тогава, когато субсидиите за дейности, нанасящи вреди на околната среда, бъдат напълно премахнати.

Брюксел, 13 декември 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁾ ОВ С 256, 27.10.2007 г., стр. 76.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Трансграничните работници в земеделието“

(2008/C 120/05)

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

„Трансграничните работници в земеделието“.

Специализираната секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 31 октомври 2007 г. (докладчик: г-н SIECKER).

На 440-ата си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 декември 2007 г. (заседание от 13 декември 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 104 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Миграцията на работна сила в Европа има икономически характер. Тя е следствие от свободното движение на хора в една Европа, в която се наблюдават големи разлики в жизнения стандарт в различните държави-членки. Високата безработица в много от новите държави-членки и търсенето на евтина и нискоквалифицирана работна сила в 15-те по-стари държави-членки пораждаат постоянен приток от търсещи работа.

1.2 През 2004 г. и 2007 г. бяха договорени преходни мерки, позволяващи на старите държави-членки да контролират имиграцията от новите държави-членки. Сред причините, изтъкнати в подкрепа на тези мерки, фигурираше желанието на старите държави-членки да избегнат твърде високия приток на работна сила, който би причинил напрежение на пазара на труда, водещо до незаконно наемане на работна сила.

1.3 Резултатът от тези мерки е точно ситуацията, която трябваше да бъде избегната. В своя доклад относно действието на преходните мерки Европейската комисия констатира, че ограниченията за създаване на законосъобразни трудови правоотношения, наложени на мигрантите от новите държави-членки, са довели на практика до рязко повишаване на дела на необявената заетост, фиктивна самостоятелна заетост, фиктивното представяне на услуги и на работата, прикрита под формата на подизпълнение.

1.4 Тази парадоксална ситуация е следствие от факта, че в земеделския сектор на ЕС-15 има значително търсене на сезонна работна сила, което не може да бъде задоволено в достатъчна степен от законно пребиваващите работници. Доста работници мигранти от новите държави-членки са заинтересовани от този тип работа, но голяма част от тях не могат да работят заради ограничителни преходни мерки. Притокът на работна сила в земеделския сектор е различен от гледна точка на страните на произход и на приемащите страни. Разликите са свързани най-вече с прилагането или неприлагането на пълни или частични преходни мерки.

1.5 В този контекст, сезонният труд често се превръща в неофициална трудова заетост. Трудно е да се получи точна информация по този въпрос, тъй като трите заинтересовани

страни — работодателите, работниците и недобросъвестните посредници — имат собствени причини, за да не публикуват тази информация. Всъщност някои работодатели искат да плащат по-малко от това, което ги задължават действащият закон или колективен трудов договор, работниците се задоволяват с възнаграждение по-ниско от това, на което имат право в съответствие със същите тези разпоредби, а недобросъвестните посредници са безкрайно доволни да съдействат в тази дейност, която може да им донесе големи печалби.

1.6 Много от тези посредници подбиват цените, но в крайна сметка, потърпевшите са работниците мигранти, които трябва да се задоволят с доходи под социалния минимум. Също така има случаи, при които работодателите, наемащи сезонни работници, изплащат на посредниците възнаграждения близки до пазарните, но посредниците не плащат никакви данъци върху доходите или социални осигуровки. Освен това, те често удържат част от възнаграждението на работниците мигранти. Също така, в Източна и Западна Европа съществуват интернет сайтове с телефонни номера, предлагащи услугите на самостоятелно заети лица, за които не трябва да се плащат никакви данъци, социални осигуровки или осигуровки от страна на работодателя.

1.7 Тази ситуация не е желателна по различни причини. Би следвало да се възприеме принципът работниците мигранти във всяко едно отношение да бъдат третираны наравно с техните законно пребиваващи колеги. За еднакво положен труд се полага равно възнаграждение и следва да се създадат по-добри условия за достъп до системата за социално осигуряване. Така ще бъде защитен не само социалният интерес на работниците, но и икономическият интерес на работодателите (справедливи за всички условия за конкуренция), а също и финансовият интерес на държавите-членки (в областта на данъчното облагане).

1.8 Изготвено е предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета, в което са предвидени санкции срещу работодателите, които наемат незаконно пребиваващи граждани на трети страни. В него са предвидени хармонизирани санкции спрямо работодателите, хармонизирани превантивни мерки, дадено е определение на добрите практики при прилагането на санкциите спрямо работодателите и е предвиден обмен на добри практики между държавите-членки.

1.9 Докато съществуват ограничения за мигрантите от новите държави-членки, ЕИСК призовава предложената директива да се прилага и по отношение на работодателите, наемащи незаконно пребиваващи лица от страни на Европейския съюз, за които ограниченията остават в сила. Освен това Комитетът смята, че е изключително важно ЕС да следи внимателно не само за транспонирането на директивата във всички държави-членки, но и за нейното прилагане на практика.

1.10 Борбата срещу неофициалната трудова заетост би могла да се възползва от еднозначна европейска дефиниция на трудовото правоотношение, която установява точната граница между заемането на длъжност (предоставяне на услуги) и изпълнението на задачи под ръководство (трудова договор). Международната организация на труда е изготвила ясна препоръка по темата. Тя предоставя на добросъвестните самостоятелно заети лица, със специализация различна от евтиния нискоквалифициран труд, по-ясен статут на пазара на труда и осигурява на заетите лица защитата, на която те имат право. ЕИСК изразява задоволството си от факта, че Комисията е одобрила предложението за проучване на (фиктивната) самостоятелна заетост, което ще бъде осъществено от европейските социални партньори в строителството. Той също така със задоволство отбелязва, че Комисията смята да финансира това проучване.

1.11 Като се имат предвид последиците, предизвикани от ограниченията на законосъобразната трудова заетост, може би би било по-добре при бъдещите разширявания на Европейския съюз да не се предвиждат преходни мерки от този тип. Също така, ЕИСК призовава Комисията да проучи възможността за премахване на всички ограничения, които все още са в сила за работниците от 12-те държави, присъединили се към ЕС през 2004 и 2007 г. Повечето социални партньори в Европа подкрепят тази идея при условие, че бъдат взети конкретни мерки на ниво Общност, на национално ниво, а също и на тяхното собствено ниво, за гарантиране на справедливото отношение към работниците мигранти.

2. Въведение

2.1 Според Лисабонската стратегия, Европейският съюз трябва да се превърне в изключително конкурентоспособна икономика на знанието, изградена на основата на устойчиво производство и потребление и характеризираща се с висока степен на социално сближаване.

2.2 Европейският съюз представлява днес относително конкурентоспособна икономика на знанието, характеризираща се с недостатъчно устойчиви форми на производство и потребление и с недостатъчно социално сближаване.

2.3 Настоящото становище се отнася най-вече до този последен аспект — социалното сближаване. Европейският съюз обръща голямо внимание на икономическото развитие и на прилагането на принципа на устойчивост, особено по отношение на производството. Политиките на Общността обаче пренебрегват третия стълб от Лисабонската стратегия и поради тази причина социалното сближаване не укрепва, а отслабва.

2.4 Последиците от това отслабване на социалното сближаване ясно се виждат на пазара на труда. Делът на неофициалната трудова заетост нараства и отново се появи една категория

работници, която до неотдавна се смяташе за изчезнала — сезонните работници, които работят на надница.

2.5 Това ново поколение сезонни работници предлага услугите си на улицата, на места, известни като сборни пунктове, където действат безскрупулни посредници. Техните работодатели ги наемат на ден, без да плашат за тях какъвто и да било данък върху доходите или социални осигуровки. Работният им ден е твърде дълъг, те получават недостатъчно почасово заплащане и не са защитени от трудовото законодателство, доколкото изобщо такава защита съществува.

2.6 Преди няколко години пазарът на труда все още имаше национален характер, най-вече в областта на нискоквалифицирания или неквалифицирания труд. С разширяването на Европейския съюз през 2004 г. и в този специфичен сегмент възникна европейски пазар на труда. Разширяването през 2007 г. и навлизането на български и румънски работници допринесоха за значителното увеличаване на предлагането на този нов пазар.

2.7 В земеделието тази тенденция се развива изключително силно. Освен това, много от търсещите работа в чужбина почти винаги намират първото си работно място именно в този сектор.

2.8 С настоящото становище, ЕИСК би желал да постави този въпрос в дневния ред на Европейския съюз, за да могат компетентните европейски институции, съвместно с държавите-членки и социалните партньори, да търсят решения на този значителен, трагичен и, за съжаление, все по-задълбочаващ се проблем.

3. Земеделие

3.1 Земеделieto е съвкупност от икономически дейности, които променят естествената среда с цел отглеждане на растения и животни ⁽¹⁾. За тази цел, в зависимост от продукта, начина на производство и нивото на благоденствие, се използват многобройни и разнообразни техники: от прости инструменти до мощни машини, които във все по-голяма степен заместват човешкия труд.

3.2 Земеделският сектор е важен сектор на европейската икономика. В Европейския съюз се обработват повече от 160 милиона хектара земеделска земя и 11 милиона стопанства осигуряват работа за общо 15 милиона лица. И докато в повечето случаи в тях работят самите земеделски стопани и членовете на техните семейства, приблизително един милион стопанства осигуряват работа за общо 6,5 милиона работници. От тях 4,5 милиона са сезонни работници, като неопределен брой от тях работят извън своите страни на произход ⁽²⁾. Много от тези сезонни работници произхождат от Полша, България и Румъния.

3.3 Земеделieto може да бъде разделено на няколко дейности — животновъдство (производство на животинска продукция) и аквакултури (производство на риби), градинарство (производство в по-малък мащаб на култури с кратък цикъл като зеленчуци, декоративни растения, плодове, гъби) и отглеждането на култури, което се отличава от градинарството по това, че растениевъдството се извършва в по-голям мащаб и изисква по-малко работна сила. Лесовъдството с търговски цели не навсякъде в Европейския съюз се счита за подсектор на селското стопанство, а в много страни се разглежда като отделен сектор.

⁽¹⁾ Код на NACE A.

⁽²⁾ www.agri-info.eu

3.4 Земеделието не произвежда само храни — то все повече се насочва към производството и на други стоки като цветя, кожи с косъм, гладки кожи, биогорива (биодизел, етанол, газ, бързорастящи дървета), ензими, влакна, и др.

3.5 Според данните, както на Международната организация на труда ⁽³⁾, така и на Европейската фондация за подобряване на условията на живот и труд (Eurofound) ⁽⁴⁾ земеделието е един от най-опасните сектори за работниците. Общият брой на трудови злополуки годишно е 335 000 и повече от половината от тях — 170 000 са в земеделския сектор.

4. Форми на неофициална трудова заетост

4.1 Поради многобройните правни усложнения, с които се сблъсква Европейският съюз, не е възможно да се даде еднозначно определение на понятието „неофициална трудова заетост“. Практики, смятани за съвсем нормални в една държава-членка (в случаите, когато дадена област не е регламентирана и няма задължителни разпоредби), в друга държава-членка се считат за странни, дори за нарушение на действащото законодателство или действащата нормативна уредба.

4.2 Националните определения на понятието „неофициална трудова заетост“ се различават в различните държави-членки. Става въпрос за дейности, които не се отчитат от официалната икономическа статистика. И за тях съществуват статистически данни, но тези данни често идват от един и същи източник, не винаги подлежат на проверка и следователно не винаги са надеждни. Съществуването на това явление в широки мащаби обаче не подлежи на съмнение.

4.3 На практика всички национални определения на понятието „неофициална трудова заетост“ поставят акцента върху неспазването на данъчните задължения. Неспазването на задълженията, свързани със социалното осигуряване, също се съдържа в почти всички определения. Изненадващо, в националните определения на „неофициалната трудова заетост“ почти никога не се споменава неспазването на други задължения, свързани с трудовото законодателство (условия на труд, работно време, колективни трудови договори с общ задължителен характер).

4.4 Неофициалната трудова заетост се практикува от нерегистрирани работници. Тези работници не винаги са имигранти без разрешителни за работа и/или престой. Неофициално работят и лица, които притежават необходимите документи или не се нуждаят от тях, тъй като имат статут на законно пребиваващи в страната, където е извършено деянието. Работниците, които не притежават редовни документи, са по-уязвими и следователно по-лесно стават жертва на експлоатация в сравнение с тези, притежаващи документи. От друга страна, последната група също така има достъп до официалния сектор, докато работниците без редовни документи нямат такъв.

4.5 Наред с класическата форма на наемен труд, съществуват също и „самостоятелно заети лица без нает персонал“. Тези „самостоятелно заети лица“ се разглеждат като предприемачи и техните работодатели не са длъжни да плащат за тях данък върху доходите или социални осигуровки. Тези плащания са задължение на самите тях.

4.6 За разлика от другите работници, самостоятелно заети лица без нает персонал не са защитени от трудовото законодателство. Разпоредбите относно минималното заплащане, максимално допустимия брой работни часове в рамките на една работна седмица и здравословните и безопасни условия на труд не се отнасят за тях. Като се има предвид големият риск от трудови злополуки (виж параграф 3.5), тази ситуация е недопустима. Тези самостоятелно заети лица имат право да работят според заплащането и при условията, за които сами са се договорили със своите работодатели.

4.7 Първоначално самостоятелно заетите лица бяха компетентни професионалисти, специализирани в някои специфични професии. Обикновено в продължение на дълги години те са полагали усилия, за да се превърнат в квалифицирани и опитни професионалисти и да могат да развият самостоятелна дейност.

4.8 В днешно време, поради възлагането на дейности на външни изпълнители и все по-честата практика за ползване на услуги на подизпълнители, след като са извършени второстепенните дейности, на подизпълнители се възлага много повече от тясно специализирана работа. Достатъчно е едно ядро от постоянни сътрудници със солидни знания в дадената област, тъй като изпълнението на най-лесните задачи все повече е обект на външно изпълнение и подизпълнение. Търсенето на този тип работа е задоволено от значителен брой нови самостоятелно заети лица, които се появяват на пазара на труда. Основната специализация на много от новите самостоятелно заети лица е най-вече неквалифицираният евтин труд.

4.9 На практика, става въпрос за форма на фиктивна самостоятелна заетост, използвана най-вече в края на 80-те години на миналия век за износ на безработица от Ирландия и Обединеното кралство. Преди това в британското законодателство съществуваша редица гаранции, позволяващи да се провери дали самостоятелно заетите лица наистина отговарят на определени условия. В частност, те трябваше да бъдат опитни експерти в дадена професия. Тогава британското правителство премахна тези критерии за селекция и по този начин позволи изведнъж на много повече хора да се регистрират като самостоятелно заети лица без да спазват трудовото законодателство действащо в държавите-членки от Континента ⁽⁵⁾.

4.10 Впрочем, днес този феномен не е привилегия на англосаксонските страни. В тази връзка, говорителят на полското правителство на конференцията относно свободното движение на работници заяви, че правителството призова търсещите работа да се обявят за самостоятелно заети лица ⁽⁶⁾. Това им позволява да избегнат всички ограничения, които са в сила в другите държави-членки, доколкото такива ограничения все още съществуват, и да работят навсякъде. По този начин, статутът на самостоятелно заето лице се използва редовно и умишлено като изкуствено създаден повод, който позволява да се заобикалят законно установените схеми или да се нарушават условията на труд чрез създаване на верига от подизпълнители. Сключването на договори с невярно съдържание с тези фиктивни самостоятелно заети лица, често предлагано от посредническите агенции, позволява също така да се избегне всякаква отговорност, що се отнася до спазването на задълженията в областта на данъчното облагане на доходи от трудови правоотношения и в областта на социалната сигурност.

⁽³⁾ Агенция на Обединените нации, чието седалище е в гр. Женева.

⁽⁴⁾ Европейската фондация за подобряване на условията на живот и труд, гр. Дъблин.

⁽⁵⁾ Европейски изследователски институт относно условията на труд в строителството.

⁽⁶⁾ FAFA, конференция относно свободното движение на работници, 1 юни 2006 г., гр. Осло, www.fafa.no

4.11 Този феномен също така съществува в особен размер в строителството, сектор, който е обект на повече изследвания от земеделското. Приликите между двата сектора са много. В тях действат три общи основни рискови фактора, които характеризират необявената заетост: трудът е интензивен, временен и се полага главно от чужденци. Социалните партньори от строителството междувременно идентифицираха заплахата и поискаха от Европейската комисия средства за извършване на проучване относно (фиктивната) самостоятелна заетост в 18 държави-членки. Комисията одобри това искане и проучването ще бъде предмет на обществена поръчка на европейско ниво преди края на годината.

4.12 Като се има предвид, че все още няма европейска правна рамка относно трудовото правоотношение, полето е свободно за съмнителна търговия с евтина работна ръка. Това положение води до сериозни отрицателни последици на европейско ниво. Европейската комисия в своя „Доклад относно функционирането на преходните разпоредби на Договора за присъединяване от 2003 г.“ стига до същото заключение. В него тя отбелязва, че „ограниченията са насърчили гражданите от ЕС-8 да търсят други начини за осъществяване на икономическа дейност в ЕС-15, което обяснява необичайно големия приток на командировани работници и на работници, представящи се за самостоятелно заети лица“⁽⁷⁾.

4.13 В същия доклад Комисията отбелязва, че „като признават, че миграционните потоци от държавите-членки от ЕС-8 към държавите от ЕС-15 са били незначителни, социалните партньори специално подчертават необходимостта да не се допуска отслабване на социалната закрила на работниците и „социален дъмпинг“. Те също така обръщат внимание върху факта, че ограниченията пред законосъобразните трудови правоотношения наистина водят до увеличаване на необявената заетост, фиктивна самостоятелна заетост, фиктивното предоставяне на услуги и на работата, прикрита под формата на подизпълнение“. По-нататък в доклада Комисията внася корекции в твърдението, според което миграционните потоци са незначителни, като отбелязва, че „миграционните потоци в разширения Европейски съюз могат да бъдат по-значителни отколкото сочат представените в доклада данни, тъй като официалната статистика не отчита напълно необявената заетост“. От друга страна, Комисията прави обща констатация, че ограниченията върху достъпа до пазара на труда могат да доведат до по-широко използване на недеклариран труд.

4.14 Например, в градинарството в Нидерландия, земеделския сектор, в който са заети най-много работници, през 1992 г. са работили 54 200 лица в еквивалент на пълна заетост. Близко 87 % от работниците са били наети по трудов договор, а 13 % са били свързани с предприятието по друг начин (работа по заместване, с временен договори или фиктивна самостоятелна заетост). През 2005 г., в сектора са работили 59 000 работници в еквивалент на пълна заетост, като 61 % от тях са били наети по трудов договор, а близо 39 % са били свързани с предприятията по друг начин. Следва да се отбележи, че тези данни се отнасят само до официалната икономика. Броят на работещите неофициално в този сектор през пролетта на 2007 г. се оценява на 40 000 души в еквивалент на пълна заетост⁽⁸⁾. Все

пак, изглежда, че броят на неофициалната трудова заетост в градинарството постоянно намалява след премахването на ограничителните мерки за гражданите на държавите-членки, присъединили се през 2004 г.

5. Трудови стандарти под натиск

5.1 През последните години стана ясно, че налагането на ограничения върху достъпа до пазара на труда често има обратен ефект. На практика то може да доведе до заобикаляне на законите разпоредби относно условията на труд. До 31 декември 2008 г., на българите и румънците, търсещи работа, няма да бъдат налагани никакви ограничения в Естония, Латвия, Литва, Полша, Словакия, Чехия, Швеция, Финландия, Кипър и Словения. Те обаче ще трябва да се регистрират във Финландия, Кипър и Словения. В останалите 15 държави-членки ще им бъдат наложени ограничения⁽⁹⁾. Що се отнася до търсещите работа от 10-те държави-членки, приети през 2004 г., все още са в сила някои ограничения. Все пак, те се отнасят само до определен брой страни и имат по-ограничен обхват от тези, отнасящи се до българските и румънските работници⁽¹⁰⁾.

5.2 Миграцията на работна сила в Европейския съюз има икономически характер. Тя е следствие от свободното движение на хора в един съюз, в който се наблюдават големи разлики в жизнения стандарт в различните държави-членки. Високата безработица в много от новите държави-членки и търсенето на евтина и нискоквалифицирана работна сила в 15-те по-стари държави-членки пораждат постоянен приток от търсещи работа.

5.3 Много от тях намират работа в земеделския сектор поради неговия сезонен характер: в момента на прибиране на реколтата търсенето на допълнителна временна работна сила е много голямо. В този сектор и рисковете от социален дъмпинг са по-големи отколкото в другите сектори, в частност поради факта, че в много държави-членки в земеделския сектор не се сключват колективни трудови договори, а там, където такива договори все пак съществуват, те не са обявени като общо задължаващи.

5.4 Сезонната трудова заетост представлява структурен елемент от европейското земеделие. Без притока на гъвкава работна сила не е възможно устойчиво и ефективно земеделско производство. Значителна част от сезонната работа в земеделския сектор се извършва от работници мигранти. В някои случаи възникват проблеми, които застрашават социалното сближаване.

5.5 Работниците мигранти, които работят активно в официалната икономика, поначало представляват по-голям интерес от финансова гледна точка в сравнение със законно пребиваващите работници, тъй като работодателят не е длъжен да плаща за тях някои осигуровки, в частност осигуровките в секторните фондове за обучение и в пенсионните фондове. Мигрантите, произхождащи от 10-те страни, които се присъединиха към ЕС през 2004 г. и за които все още са в сила ограничения на пазара на труда в някои стари държави-членки, често работят по един полуофициален начин и това им позволява да не обявяват пред

⁽⁷⁾ COM(2006) 48 окончателен.

⁽⁸⁾ Productschap Tuinbouw, www.tuinbouw.nl

⁽⁹⁾ http://ec.europa.eu/employment_social/free_movement/enlargement_fr.htm

⁽¹⁰⁾ <http://ec.europa.eu/eures/home.jsp?lang=fr>

данъчната администрация точния брой изработени часове. Работниците мигранти от България и Румъния, за които са в сила още по-сериозни ограничения, като правило са много добре представени в неофициалния сектор. В този сектор не им се заплащат всички изработени часове, почасовото им възнаграждение е твърде ниско, а договорите с невярно съдържание, които са подписали, ги принуждават да работят като (фиктивни) самостоятелно заети лица.

5.6 МОТ е посветила няколко конвенции на разглежданата в настоящето становище проблематика. Става въпрос за следните конвенции: № 97 (Миграция за работа, 1949 г.), № 143 (Работници мигранти — допълнителни разпоредби, 1975 г.), № 181 (Частни посреднически агенции, 1997 г.) и № 184 (Сигурност и здраве в земеделието, 2001 г.). Конвенции № 97 и № 181 **не** са ратифицирани от 17 от 27-те държави-членки на ЕС. Конвенции № 143 и № 184 **не** са ратифицирани съответно от 22 и 24 държави-членки. Нито една от 27-те държави-членки на Съюза не е ратифицирала и четирите конвенции ⁽¹¹⁾. Също така, през 2006 г. МОТ ратифицира препоръка относно трудовото правоотношение ⁽¹²⁾. Основна цел на тази препоръка е да подобри законодателството на национално ниво във всички страни, за да се установи ясно разграничение между самостоятелно заети лица и работници. Това разграничение е необходимо, за да се сложи край на растящ брой измамни практики, целящи да прикрият факта, че заетите лица са работници на трудов договор, представяйки ги за самостоятелно заети лица ⁽¹³⁾.

6. Защита на трудовите стандарти

6.1 Би следвало да се възприеме принципът работниците мигранти във всяко едно отношение да бъдат третирани наравно със законно пребиваващите работници. За еднакво положен труд се полага равно възнаграждение и следва да се създадат по-добри условия за достъп до системата за социално осигуряване. Така ще бъде защитен не само социалният интерес на работниците, но и икономическият интерес на работодателите (справедливи за всички условия за конкуренция), а също и финансовият интерес на държавите-членки (в областта на данъчното облагане). Този принцип далеч не се прилага навсякъде. След премахването на ограничителните мерки, отнасящи се за гражданите от държавите-членки, присъединили се към ЕС през 2004 г., социалните партньори в Нидерландия изразиха желанието си да сътрудничат от 1 май 2007 г. в контрола на спазването на социалното и трудовото законодателство и разпоредби. Правителството обеща да разработи съпътстваща политика. До днес няма никакви конкретни резултати.

6.2 Изготвено е предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета, в което са предвидени санкции срещу работодателите, които наемат незаконно пребиваващи граждани на трети страни ⁽¹⁴⁾. В него са предвидени хармонизирани санкции срещу работодателите, хармонизирани превантивни мерки, дадено е определение на добрите практики при прилагането на санкциите срещу работодателите и е предвиден обмен на добри практики между държавите-членки.

6.3 Това предложение е направено поради значителния брой незаконно пребиваващи в ЕС граждани на трети страни — между 4,5 и 8 милиона според оценките. Този факт е в основата на

неофициалната трудова заетост. Земеделието, наред със строителството, хотелиерството, ресторантьорството и услугите по почистването, е един от четирите най-засегнати сектори. В предложението за директива Европейският парламент и Съветът стигат до заключението, че този вид незаконна заетост, „както и недеклаираната заетост, извършвана от граждани на ЕС, води до загуби на публични финанси, може да окаже натиск върху размера на трудовото възнаграждение и условията на труд, може да наруши конкуренцията между фирмите и означава, че недеклаираните работници няма да се възползват от правата на здравното осигуряване и пенсионните права“.

6.4 В своя доклад относно функционирането на преходните разпоредби на Договора за присъединяване от 2003 г. (в периода от 1 май 2003 г. до 30 април 2006 г.) европейските социални партньори отбелязват, че „ограниченията за създаване на законосъобразни трудови правоотношения на практика водят до широко разпространение на недеклаирания труд, фиктивна самостоятелна заетост, фиктивно предоставяне на услуги и до възлагане на работа на лица, които се представят за подизпълнители“. Предвид тази констатация е целесъобразно да се премахнат ограниченията, засягащи работниците от дванайсетте държави-членки, присъединили се през 2004 г. и 2007 г., за да бъдат условията справедливи за всички. Повечето социални партньори в Европа подкрепят тази идея при условие, че бъдат взети конкретни мерки на ниво Общност, на национално ниво, а също и на тяхното собствено ниво за гарантиране на справедливото отношение към работниците мигранти.

6.5 ЕИСК призовава, докато съществуват ограничения за мигрантите от новите държави-членки, санкциите срещу работодателите, наемащи незаконно пребиваващи от трети страни, да се прилагат и по отношение на работодателите, наемащи незаконно пребиваващи лица от страни на Европейския съюз, за които ограниченията остават в сила. Освен това Комитетът смята, че е изключително важно ЕС да следи внимателно не само за транспонирането на директивата във всички държави-членки, но и за нейното ефективно прилагане.

6.6 От друга страна, тази директива позволява да се действа по отношение на големите разлики между държавите-членки, що се отнася до качеството и честотата на проверките и значимостта на наказанието. Така например в Нидерландия, максималният размер на глобата за работодатели, наемащи нелегални работници, е 6 700 евро на работник. В Белгия максималната глоба е 20 000 евро, а в Люксембург — 50 000 евро. Въпреки това, в някои държави-членки не са предвидени никакви санкции за работодателите, които наемат нелегални работници.

6.7 Обменът на добри практики представлява основен етап от този процес, който трябва да доведе до укрепване на социалното сближаване. По време на изслушването, което се проведе в гр. Пловдив ⁽¹⁵⁾, някои от тези добри практики бяха споменати, и по-специално следните:

— Създаването на международен съвет на работниците в граничещата с Унгария австрийска област Burgenland ⁽¹⁶⁾. Австрийските и унгарските синдикати си сътрудничат в рамките на този съвет с цел да гарантират, че трансграничният труд протича в съответствие със законодателството и нормативната уредба;

⁽¹¹⁾ <http://www.ilo.org/ilolex/french/convdisp1.htm>

⁽¹²⁾ МОТ (2006) Препоръка № 198 относно трудовото правоотношение.

⁽¹³⁾ Amsterdam Institute of Advanced Labour Studies.

⁽¹⁴⁾ COM(2007) 249 окончателен.

⁽¹⁵⁾ гр. Пловдив, България — 18.9.2007 г.

⁽¹⁶⁾ www.igr.at

- Сертифицирането на системата, наречена „gangmasters“ (ръководител на екип) в Обединеното кралство ⁽¹⁷⁾. След стриктен контрол, властите сертифицират действащите добросъвестно „gangmasters“, които са основните посредници, отговарящи на търсенето на временна работна сила в земеделския сектор. В своите публикации МОТ специално упоменава тази система като добра практика;
- В Белгия социалните партньори в земеделския сектор са се споразумели относно оперативна система за административен контрол за превенция на незаконната заетост; ⁽¹⁸⁾
- В Нидерландия, организацията на предприятията в земеделския сектор въведе през 2007 г. система за сертифициране, имаща за цел да гарантира спазването на социалните и трудовите стандарти при временна трудова заетост ⁽¹⁹⁾. Тази система все още се сблъсква с някои начални проблеми, но желанието е доста похвално и развитието е обещаващо;
- В Италия, социалните партньори и министрите на труда и земеделието постигнаха съгласие през м. септември 2007 г. относно мащабна програма, имаща за цел да противодейства

на нарастването на неофициалната трудова заетост и фиктивната самостоятелна заетост в земеделския сектор; ⁽²⁰⁾

- МОТ е разработила програми, имащи за цел да приведат в съответствие частните посреднически агенции, за да се избегне въвлечането чрез съмнителни посредници на работниците мигранти в трафика на хора и в принудителния труд. Тези програми са насочени към законодателите, инспекциите по труда, органите на полицията и т.н.

6.8 Ситуациите, споменати в тези няколко примера, обаче, не могат да се сравнят с положението на българските и румънските работници, които търсят работа в страните от ЕС-15. Работещите в Burgenland унгарски работници се прибират в домовете си всяка вечер, докато българските и румънските работници живеят далеч от семействата си месеци наред. В някои от представените ситуации има злоупотреби, но в много по-малка степен. Формите на злоупотреба в тези случаи са напълно откриваеми и лесни за санкциониране ако съществуващите мерки се прилагат по проактивен начин. Въпреки това, общото впечатление е, че условията на труд в областта Burgenland са социално приемливи.

Брюксел, 13 декември 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁷⁾ www.gla.gov.uk

⁽¹⁸⁾ www.limosabe.be, www.kszf.gov.be/En/CBSS.htm

⁽¹⁹⁾ www.normeringarbeid.nl

⁽²⁰⁾ www.lavoro.gov.it, www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/7E345511-29CC-4D81-B502-225F85070D3C/0/new_n12ottobre07.pdf

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Състояние на заетостта в селското стопанство“

(2008/C 120/06)

На 13 март 2007 г. Бюрото на Комитета реши, в съответствие с член 29А от Реда и условията за прилагане на Правилника за дейността, да изготви становище относно

„Състояние на заетостта в селското стопанство“.

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 31 октомври 2007 г. (докладчик: г-н WILMS).

На 440-ата си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 декември 2007 г. (заседание от 13 декември 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 96 гласа „за“, 1 глас „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Обобщение

1.1 Съобщението на Комисията „Заетостта в селските райони: да попълним дефицита на работни места“⁽¹⁾ постави основата за дебат относно заетостта в селското стопанство като важен фактор за създаване и запазване на работни места в селските райони.

1.2 Преструктурирането на селското стопанство продължава. Това ще засегне стотици хиляди работници в селското стопанство, които ще загубят работните си места или чиито условия на живот ще се изменят. Впрочем в съобщението почти не е разгледана съществена част от заетостта в селското стопанство, а именно тази на наемните, сезонните работници и на работниците мигранти.

1.3 Това дава повод за съжаление, като се имат предвид усилията, направени от Комисията във връзка с Европейската година на мобилността на трудещите се през 2006 г. Всяка година около 4 милиона сезонни работници и работници на непълно работно време, включително 2 милиона работници мигранти, свидетелстват за голямата мобилност и гъвкавост в селскостопанския сектор.

1.4 Сезонната заетост, по-специално в производството на плодове и зеленчуци, е структурен елемент в селското стопанство и без нея не може да има ефективно и устойчиво управление на селското стопанство. Тъй като нуждите от сезонна работна ръка често не могат да бъдат покрити с местна работна сила, работниците мигранти също дават своя принос за развитието на селското стопанство в Европа.

1.5 Производството на здравословни храни е в основата на живота ни. Това включва също така справедливо заплащане.

1.6 Въпреки високата безработица в много европейски региони се търси допълнителна сезонна работна ръка от Беларусия, Украйна и други държави. Развитието на пазара на труда в ЕС следва да бъде социално устойчиво, т.е. всеки да има възможността да удовлетвори основните си потребности чрез работа. Тези възможности се ограничават от допълнителната евтина работна ръка от страни извън ЕС.

⁽¹⁾ COM (2006) 857 окончателен, Комисия на Европейските общности, съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент „Заетостта в селските райони: да попълним дефицита на работни места“.

1.7 Поставените от Европейския съюз цели за растеж са постижими само чрез справедлива конкуренция. Заетите в селското стопанство трябва да са равнопоставени във всяко отношение независимо от техния произход.

1.8 Пазарът на труда в селското стопанство се характеризира с голяма мобилност. Това съответства на целите на Комисията. Независимо от това мобилната работна ръка не би следвало да бъде в неблагоприятно положение. Ето защо социалното включване би трябвало да следва непосредствено политическата и стопанска интеграция. ЕИСК смята, че в краткосрочен план са необходими следните действия:

- следва да се въведат минимални стандарти за регулиране на жилищните и жизнени условия на всички работници мигранти в Европа;
- чрез работата си работниците мигранти следва да получат пълно социално осигуряване, включително и придобиването на право на пенсия;
- сезонните работници също трябва да бъдат включени в проекти за повишаване на квалификацията;
- работниците мигранти трябва да получават информация за условията на работа и за правата си.

1.9 В европейското селско стопанство липсва прозрачност по отношение на обхвата на заетостта и социалните стандарти. Това води до нарушаване на конкуренцията.

2. Въведение

Трудът в селското стопанство в Европа ще претърпи и по-нататъшни промени. Значителна част от наетите работници работят на непълно работно време или са сезонни работници. По отношение на работниците мигранти, които пътуват от тяхното местоживее до работното си място, се прилагат специални разпоредби. Това положение като цяло няма да се промени съществено в обозримото бъдеще.

2.1 Насоки в развитието на сезонния селскостопански труд

2.1.1 Състоянието на селскостопанския труд е било често предмет на становища на ЕИСК. Дебатът относно работниците мигранти и сезонните работници придобива все по-голямо значение както на европейско ниво, така и сред много държави-членки. В редица области и действия се ангажират междувременно трите основни заинтересовани страни: представителите на работодателите, на профсъюзите, както и политическите, съответно административни представители в тази област. Някои примери в това отношение:

- много земеделски профсъюзи предоставят информация на няколко езика за правното положение в страните на местоназначение;
- в някои държави социалните партньори сключват колективни договори, подходящи за работниците мигранти и сезонните работници;
- често се предлагат правни съвети на работниците мигранти, особено при сключването на трудови договори;
- някои правителства организират кръгли маси със социалните партньори за подобряване на положението на сезонните работници и на работниците мигранти;
- след намесата на социалните партньори сега Европейската комисия се заема и с тези въпроси и засилва своята подкрепа за проектите на социалните партньори, свързани с работниците мигранти, както на европейско равнище, така и чрез техните фондове, като например фонда за подобряване на положението с жилищата и настаняването на работниците мигранти.

2.1.2 Многократно се отправя искането за създаване на обсерватория на работниците мигранти и на сезонните работници — засега без резултат. Именно събирането и представянето на разбираеми данни относно заетостта в селското стопанство и оценяването им са важна основа за подобряване на положението на работниците.

2.2 Определения

2.2.1 Една от причините за колебливото обсъждане на темата за сезонната селскостопанска работа е липсата на прозрачност и недостатъчното представяне на реалното положение. Все още няма ясни и подробни цифри за мащаба на сезонната селскостопанска работа.

2.2.2 В Европейския съюз броят на заетите на пълно работно време в селското стопанство възлиза на около 2 милиона души. Приблизително 4 милиона са в положение на несигурна заетост. Някои от тях работят на непълно работно време, други са със сезонна заетост за период от няколко дни до 8 месеца годишно. Голяма част от тези сезонни работници са работници мигранти, които не работят по местоживеенето си. Често те трябва да пътуват до работното си място, пресичайки границата.

2.2.3 При анализа на данните относно заетостта е необходимо да се изяснят използваните разграничителни критерии, например за големина на предприятието, принадлежност към браншове и сектори, особено за разграничаване по отношение на градинарството и селското стопанство, насочено към услугите.

3. Неотложен характер на становището

3.1 Неотложният характер на становището се дължи на различни причини:

- а) Със становището относно състоянието на заетостта в селските райони Комисията разглежда подробно количествените насоки в развитието на труда. Подчертава се голямото значение на селскостопанския труд в селските райони независимо от ограничения му дял. Комисията очаква до 2014 г. намаляване на заетостта (изразена в еквивалент на пълна заетост) в селското стопанство от 10 милиона понастоящем на 4-6 милиона заети (2 милиона в 15-те държави-членки на ЕС, 1-2 милиона в 15-25-те държави-членки на ЕС и 1-2 милиона в Румъния и България);
- б) В 15-те държави-членки на ЕС ще се стабилизира броят на заетите на пълно работно време или дори леко ще се повиши, като например във Федерална република Германия (в старите федерални провинции). В присъединилите се страни се очаква по-нататъшно намаляване на броя на заетите на пълно работно време. Очевидно е, че ако тази тенденция продължи, ще се увеличи нуждата на предприятията от сезонни работници в регионите, в които се отглеждат плодове и зеленчуци;
- в) Междувременно прогнозите сочат, че в много държави се очаква недостиг на квалифицирана работна ръка, например на работници, които са в състояние да изпълняват ръководни функции в предприятията или да обслужват сложна техника в предприятията;
- г) Междувременно предприятията се оплакват, че не са в състояние да намират сезонни работници. За първи път се изразяват мнения за предоставяне не само на по-голяма свобода на движение на работна ръка в ЕС, но и да се допускат в по-голяма степен сезонни работници от държави, които на са членки на ЕС. Полша вече започна начално отваряне и допусна работна ръка от Беларусия и Украйна;
- д) От друга страна все още съществува голяма безработица в много именно селски райони. Комисията прие стратегия, насочена към повишаване на мобилността на работниците. За тази цел предлаганите работни места трябва да бъдат привлекателни;
- е) Безспорно възникват конфликти и проблеми, свързани с труда на работниците мигранти;
- ж) Безспорно в селското стопанство поради вегетационните периоди се наблюдават сезонни върхови моменти, т.е. периоди, по време на които има работа. Според Лисабонската стратегия трябва да се създават работни места, но с по-добро качество;

- з) В рамките на стратегията от Гьотеборг държавите-членки постигнаха съгласие относно целите на устойчивото развитие. На социалното измерение следва да се отдаде същото значение както на икономическите и екологични цели. Следователно социалните стандарти трябва също да бъдат съобразени с работниците мигранти. Предприятията трябва да поемат социалната си отговорност в това отношение. Работниците мигранти имат правото на равнопоставеност и на достойни жилищни и жизнени условия. Освен това те трябва да бъдат напълно включени и в системата за социално осигуряване;
- и) Инициативата на Европейската комисия за противодействие на дискриминацията поставя на дневен ред и въпроса за дебат относно антидискриминацията по отношение на условията на живот и труд на чуждестранните работници;
- й) Пълната свобода на движение на работниците в ЕС води до промяна във възможностите за действие на правителството. Това повишава конкуренцията както между работниците, така и между работодателите;
- к) Предвид предвиждането на Комисията за 4-6 милиона работници, които ще напуснат сектора, разискванията относно общата земеделска политика трябва да включват също така ориентирани към качеството аспекти на труда. Положението на заетите на постоянни работни места ще се промени. Предвижда се недостиг на квалифицирани работници, а в дългосрочен аспект се очаква стабилизиране на броя на работниците.

4. Текущи проблеми

4.1 Трудът на работниците мигранти е свързан основно с различията в жизнените стандарти на европейските региони. Миграцията на работна ръка в дългосрочна перспектива води, от своя страна, до недостиг на квалифицирани специалисти в страните на произход. В тези региони се правят опити недостигът на работна ръка да бъде преодолян не чрез повишаване на дохода, чрез повишаване на нивото на образованието, а чрез наемане на работна ръка от още по-бедни региони, занаят пред все повече извън Европейския съюз.

4.2 При това една от причините за недостига на работна ръка са периодично тежките и необичайни условия на труд в сектора. Работниците мигранти следват в поведението си пазара. В свободния пазар на труда те мигрират там, където за тях има най-добри условия.

4.3 Трудът на работниците мигранти е свързан с постоянно възникващи проблеми:

- Трябва да се отдели по-голямо внимание на положението на работничките мигранти в селското стопанство. В много държави се наемат предимно жени, което води до културни и социални проблеми както в страните на местоназначение, така и в страните на произход;
- Прилагането на преходните разпоредби за свободното движение на работниците вследствие на разширяванията през 2004 и 2007 г. води до нарушения на трудовото право в случаите на командироване на работници във връзка с предоставянето на услуги. По този начин заплащането понякога е по-ниско от законната минимална надница и често под

определено в колективните трудови договори или обичайните за мястото разпоредби;

- Независимо от големите си усилия и многобройни инициативи, за профсъюзите се оказва невъзможно да се разяснят правата на работниците мигранти. Много закони и правила, които се прилагат в страните на местоназначение, не се спазват. Тази експлоатация на чуждестранни работници е в явно противоречие с усилията на Европейския съюз за борба с дискриминацията;
- Поради прекъсвания в осигурителните периоди сезонните работници все още са във финансово неизгодно положение по отношение на социалното им осигуряване;
- За сезонните работници отпадат като цяло разходите, възникващи въз основа на колективното договаряне за работниците в селското стопанство;
- В почти всички държави има какво да се желае по отношение на жилищата за работниците мигранти;
- По-ново развитие е използването на агенции за временна заетост на селскостопански работници. Временната заетост често може да бъде предимство както за работодателя, така и за работника независимо от лошите примери на агенции за временна заетост;
- В сектори с висок дял на краткосрочна заетост възниква лесно нелегална заетост. Често се използва и легалната сезонна заетост за продължаване на работата в други сектори без валидно работно разрешение след изтичане на срока му.

5. Заключение и рамка за действие

5.1 Обща политическа рамка

5.1.1 ЕИСК приветства усилията на Комисията за по-голяма заетост в селските райони. Те включват по-нататъшни усилия за насърчаване на прозрачността относно заетостта в селското стопанство. Към тях спада и натрупването на статистически данни за състоянието на заетостта, както и предоставянето на обстойна информация на работниците относно условията на труд и живот в съответните държави.

5.1.2 Досега селскостопанската политика беше насочена предимно към качествените и количествените аспекти на продуктите, докато до голяма степен организацията на работата на работниците не бе вземана предвид.

5.1.3 Целите на Лисабонската стратегия и на стратегията от Гьотеборг трябва още повече да се конкретизират. Наред с икономическото и екологичното измерение трябва да се отдели особено внимание и на социалното измерение за по-нататъшното развитие на устойчиво селско стопанство.

5.1.4 Най-неотложната цел на всички заинтересовани страни трябва да бъде премахването на неравновесието на европейския пазар на труда. Това не може да се постигне чрез осигуряването на повече евтина работна ръка в Европа от все по-отдалечени региони. Развитието на социална общност в Европа е част от европейския модел. В него няма място за гета от работници мигранти с лоши жилищни и жизнени условия без културно и социално приобщаване към местния живот.

5.1.5 По-нататъшните проучвания в тази област и произтичащите от тях решения на проблемите следва в по-голяма степен да вземат предвид въпросите, свързани с пола.

5.1.6 Необходимите условия все още не съществуват! Всички заинтересовани страни се приканват да дадат своя принос.

5.1.7 Работниците мигранти трябва да бъдат равнопоставени с местните. В рамките на възможностите си Комисията трябва да даде своя принос към този процес. Първа стъпка в тази насока е определянето на минимален стандарт. Този минимален стандарт изгражда една добра основа за широко обсъждане на качеството на труда.

5.2 Задачи и инициативи на социалните партньори

5.2.1 ЕИСК приветства усилията на социалните партньори за насърчаване в социалния диалог на развитието на професионалното обучение в селскостопанския сектор и особено на взаимното признаване на професионалната квалификация от упълномощените от държавите-членки инстанции. Европейският паспорт „Agripass“ (справочник на професиите в селското стопанство), който е в процес на създаване, има за цел да улесни мобилността на селскостопанските работници в европейския единен пазар. Този „agripass“ не би следвало да се превърне в инструмент за дискриминация на работниците, които не го притежават, а единствено да насърчава придобиването на това доказателство за професионална квалификация.

5.2.2 Едновременно с това прозрачността в професионалната квалификация може също така да подобри мобилността и възможностите на работниците да работят и да се установят в други държави. ЕИСК приветства инициативите на Комисията за поддържане на социалните партньори с въвеждането на „agripass“.

5.2.3 Би следвало социалните партньори съвместно с Европейската комисия и правителствата на съответните държави-членки да изготвят и приложат мерки за борба с нелегалната заетост.

5.3 Съвместни инициативи за социално осигуряване

5.3.1 Социалното осигуряване на сезонно заетите предствалява особен интерес. Работниците, заети на сезонна работа в течение на няколко години, не трябва да бъдат поставени в неравностойно положение в сравнение с другите работници по отношение на социалното осигуряване. Това включва по-специално:

- пенсионната система в страната на местоназначение трябва да ги интегрира и те да могат да ползват пенсионните си права в пълния им обхват;
- съответните разпоредби за безопасни и здравословни условия на труд следва да се спазват и на работниците мигранти следва да се разяснят рисковете и опасностите на родния им език;

— работниците мигранти трябва да имат пълна здравна застраховка.

5.3.2 На работниците би следвало да се предоставя информация на майчиния им език относно законите, споразуменията и практиките по отношение например на възнагражденията и заплатите, организацията, социалното осигуряване, данъчното облагане, както и разпоредбите за безопасност на труда. Същевременно ЕС следва да съблюдава ролята на социалните партньори и да не изготвя правни разпоредби в области, които подлежат на колективно трудово договаряне.

5.4 Подобряване на жилищните и жизнено условия на работниците мигранти

5.4.1 Работниците мигранти имат правото на достойно жилище в страната на местоназначение. Следва да се развие рамка на европейско ниво, в която да се определят основните стандарти за жилища на работниците мигранти.

5.5 „Етикет“ за качество за справедлив сезонен труд

5.5.1 Комитетът подкрепя от години устойчивото стопанисване в редица свои становища. Устойчивото стопанисване има не само екологично измерение, но то включва също така свързани с предприятията и социални аспекти. Една недържавна, доброволна система на сертифициране на „справедлива сезонна работа“ би могла да придаде на конкуренцията по-лоялен характер. Критериите за доброволно сертифициране биха могли да бъдат следните:

- подходящо възнаграждение,
- здравословни и безопасни условия на труд,
- участие на работниците в процесите в самото предприятие,
- наредби относно трудовите договори,
- жилищно настаняване,
- работно време.

Сертифицирането трябва:

- да насърчава справедливата конкуренция,
- да информира заинтересованата сезонна работна ръка за съответните предприятия и
- да разпространява добрите практики на предприятията.

5.6 Разпространяване на добрите практики

5.6.1 В селското стопанство в Европа има редица интересни инициативи и проекти за подобряване на мобилността в селското стопанство и за подобряване на положението на сезонните работници. ЕИСК насърчава Комисията да предприеме мерки за оценяване и разпространяване на добрите практики.

Брюксел, 13 декември 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Ролята на националните съвети за устойчиво развитие“

(2008/C 120/07)

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

„Ролята на националните съвети за устойчиво развитие“.

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“ (Обсерватория на устойчивото развитие), на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 27 ноември 2007 г. (докладчик: г-н Naken).

На 440-ата си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 декември 2007 г. (заседание от 12 декември 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 115 гласа „за“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение

1.1 Националните съвети за устойчиво развитие (НСУР) могат да бъдат силен и влиятелен фактор за устойчивото развитие, тъй като могат да осигуряват независими становища и да подпомагат диалога с гражданското общество и заинтересованите страни относно устойчивото развитие.

1.2 Ако разгледаме НСУР в целия ЕС, ще видим разнообразна картина. Докато някои държави-членки нямат създадени съвети или създадените все още не са действащи, тези, които вече функционират, варират значително по отношение на правомощията, състава, независимостта, ресурсите и въздействието от тяхната работа.

1.3 Като взема предвид положителния опит, наблюдаван в държавите-членки със „силни“ НСУР, ЕИСК призовава всички държави-членки да укрепват националните съвети за устойчиво развитие или да създадат работещи и ефективни съвети там, където те още не съществуват.

1.4 ЕИСК препоръчва НСУР да:

- включват заинтересованите страни от всички основни сфери на обществото;
- имат достатъчна степен на независимост от правителството;
- играят важна роля в разработването на стратегии за устойчиво развитие и в проследяването на тяхното прилагане;
- разполагат с достатъчно финансиране, така че да могат да допринесат и с истинска добавена стойност в процесите на обсъждане и вземане на решения;
- обединят опита си, да обменят добри практики и да поддържат активен диалог между съветите, по-специално чрез укрепване на мрежата на националните консултативни съвети за устойчиво развитие (ЕЕАС).

2. Предистория

2.1 Устойчиво развитие означава задоволяване на потребностите на настоящото поколение, без да бъде застрашавана възможността на бъдещите поколения да задоволяват своите потребности. Това е една от основните цели на ЕС, които упра-

вяват политиката и дейността му. Тя се основава на принципите на демокрацията, равенството между половете, солидарността, принципа на правовата държава и зачитането на основните права, включително правото на свобода и равни възможности за всички.

2.2 След конференцията на Организацията на обединените нации в Рио де Жанейро през 1992 г. устойчивото развитие получи признание като област, изискваща отделна политика в глобален мащаб. Идеята за консултативни структури, като НСУР например, също води началото си от конференцията в Рио де Жанейро. В програмата „Дневен ред 21“ — също резултат от Рио де Жанейро — е записано, че „национална стратегия за устойчиво развитие следва да бъде разработвана чрез възможно най-широко участие“. И накрая, в препоръките от Йоханесбург от 2002 г. отново се призовава за създаване на съвети за устойчиво развитие.

2.3 Първата стратегия за устойчиво развитие в рамките на ЕС бе приета в Гьотеборг през 2001 г. С цел да се създаде стратегия с по-широк обхват и ефективност, през 2004 г. Комисията започна процес на преразглеждане, а през м. юни 2006 г. Съветът прие обновената Стратегия за устойчиво развитие за разширена Европа ⁽¹⁾. Обновената стратегия се стреми да реализира дългосрочния ангажимент на Европа за постигане целите на устойчивото развитие.

2.4 В резултат на препоръките на ООН, а по-късно и на ЕС, през 90-те години в редица страни започнаха да се създават институции, известни като НСУР, чиято основна цел беше да следят за ефективното изпълнение на „Дневен ред 21“ и практическото приложение на принципите на устойчивото развитие. Някои правителства създадоха междуминистерски координационни структури (например унгарската Комисия за устойчиво развитие от 1993 г.), някои избраха смесени структури като финландската Национална комисия за устойчиво развитие (1993 г.), а други създадоха съвети с участието на представители на гражданското общество като Белгийския национален съвет (1993 г.) и Кръглата маса за устойчиво развитие на Обединеното кралство (1994 г.). Включиха се и други страни, като някои от създадените на ранен етап организации бяха реорганизирани, а други преустановиха дейността си.

⁽¹⁾ Стратегия за устойчиво развитие на ЕС, Закljučения на Съвета, 26 юни 2006 г.

2.5 В обновената Стратегия на ЕС се казва следното: „Държавите-членки следва да обмислят укрепването, или там, където те още не съществуват, създаването на национални консултативни съвети за устойчиво развитие с участието на редица заинтересовани страни, за да стимулират обсъждането на основата на предварителна информация, да подпомогнат подготовката на Национални стратегии за устойчиво развитие и/или да допринесат за прегледите на напредъка по тях на национално ниво и на ниво ЕС. Националните съвети за устойчиво развитие имат за задача да стимулират участието на гражданското общество в дейностите, насочени към устойчиво развитие и да допринесат за по-добрата връзка между различните политики и нива на политики, като използват прежата на Европейските консултативни съвети по околна среда и устойчиво развитие (EEAC).“

2.6 В настоящия момент в редица държави-членки има официално създадени НСУР. Като следствие от различната им предистория, НСУР варират по форма и структура в отделните държави-членки на ЕС. В 24 държави-членки съвет за устойчиво развитие или за политика в областта на околната среда съществува под някаква форма; в осем от тях има съвети за устойчиво развитие като такива, други шест са създали съвети по околната среда, в чийто състав влизат заинтересовани страни или експерти, работещи и в областта на устойчивото развитие. В други страни съществуват правителствени координационни структури, наречени съвети — някои с участието на представители на гражданското общество. Някои от тези структури не са действащи. В няколко страни, където регионите имат значителни правомощия, освен националните бяха учредени и регионални съвети. Бързото нарастване на броя на НСУР показва, че те имат потенциал и биха могли да бъдат източник на добавена стойност в процеса на разработване на дадена политика и в широкия обществен дебат.

2.7 Настоящото становище има за цел да проучи ролята на НСУР, техните правомощия, състав, ресурси, методи на работа и, преди всичко, степента, в която те привличат за участие гражданското общество. В определена степен становището цели също така да разгледа ефективността на НСУР, като се има предвид, че подобна оценка винаги е отчасти субективна. Оценката се базира по-специално на проучвания на мрежата на ЕЕАС ⁽²⁾, на резултатите от въпросник, изпратен от ЕИСК до няколко ключови национални организации и НСУР, а също така и до редица организации на гражданското общество. Допълнително бяха проведени поредица разговори с НСУР, както и с представители на гражданското общество.

3. Преглед на националните съвети за устойчиво развитие

3.1 Прегледът на НСУР показва изключително разнообразна картина:

Правомощия на съветите

3.2 Могат да бъдат открити четири главни задачи на НСУР:

- предоставяне на консултации на правителствените органи (чрез съдействие при разработването на стратегии за устойчиво развитие (УР) и публикуване на доклади по определени политики);

⁽²⁾ Вж.: списъка на източниците в края на текста.

- наблюдаване на напредъка в сферата на приложението на стратегиите за УР или постигането на определени цели, с отбелязване на областите, където трябва да се направи повече;
- поощряване на диалога и консултациите с гражданското общество (чрез включване на представители на гражданското общество като членове на съветите в тяхната работа, чрез поощряване на диалога между тях и с правителството);
- популяризиране на устойчивото развитие (чрез организиране на обществени прояви и публикуване на информация относно УР онлайн, в средствата за масова информация и др.).

3.2.1 Тези четири задачи не се изпълняват от съветите във всички държави-членки. Правомощията на някои от тях са много по-ограничени, докато други, въпреки че са били натоварени с горепосочените задачи, ги изпълняват само отчасти или изобщо не ги изпълняват. В подкрепа на това твърдение трябва да се посочи, че някои съвети заседават много рядко (2-3 пъти в годината). Други провеждат срещи по-често и са създали допълнителни работни групи (работните групи, създадени като екипи по отделни проекти изглеждат особено ефективни в сравнение със статичните групи по определена тема). В някои държави-членки съветите имат възможност да представят становища на ранен етап от изготвянето на националните стратегии за УР, докато в други те не биват консултирани или това става на твърде късен етап. Годишният брой на изготвените доклади варира между нула и над десет. Добре функциониращите съвети се срещат редовно със заинтересованите страни и организират обществени прояви или експертни срещи на редовни интервали.

Размер и състав на съветите

3.3 Размерът и съставът на НСУР е различен в отделните държави-членки; броят на членовете им варира от 15 в Германия до 78, 81 и 90 съответно в Белгия, Финландия и Франция. В повечето от тях влизат представители на гражданското общество (бизнес, профсъюзи, НПО и научноизследователски институти). В други са включени и представители на различни държавни ведомства. В някои случаи правителствената координационна структура се нарича „съвет“ и може да включва малък брой заинтересовани страни. Често са представени и регионалните и местните власти. Редица представители на гражданското общество в отделни държави изразиха недоволство от недостатъчната степен на участие на гражданското общество в съветите на техните страни и в процесите, свързани с УР като цяло.

Степен на независимост

3.4 Като се има предвид, че съветите се създават и финансират от правителствата, може да се говори за определена „зависимост“ в този смисъл. С цел да завоюват авторитет пред правителствените органи и организациите на гражданското общество, съветите трябва да достигнат определена степен на независимост, но постигането на точния баланс е трудна задача. Процесът на избиране също се различава, но като цяло правителството назначава членовете на съвета въз основа на номинации

от организациите на гражданското общество, представени в него. Съществува и въпросът за персонала, който работи за съвета; в редица страни персоналят идва от правителствените органи. Това може да ограничи степента на независимост на съвета. Нещо повече, председателите на някои съвети са членове на правителствата.

Ресурси

3.5 Разликите в ресурсите на отделните съвети са значителни, както по отношение на човешките ресурси, така и по отношение на наличния бюджет. В някои страни, където секретариатът се намира в министерство, съветът разполага само с един администратор, който често не работи на пълен работен ден за него. Личният състав като цяло варира от по-малко от 1 до около 20. Най-големият по численост на секретариата съвет е този на Обединеното кралство с 58 служители. Не всички съвети имат собствен бюджет. Бюджетите варират от по-малко от 0,1 до около 1 млн. евро, с изключение на този на Обединеното кралство, който възлиза на 5,5 млн.

Въздействие

3.6 Оценката на въздействието от работата на съветите, естествено, не е лесна задача, но въз основа на получената информация могат да бъдат направени няколко извода. Така например, може да се отбележи, че в някои страни, където съветите имат широки правомощия, редица от техните препоръки бяха включени в правителствената политика, по-специално в частта за националната стратегия за УР. Някои съвети имат установени канали за комуникация с министри и отдели в правителствата и биват консултирани редовно при изработването на политиката в дадена област. Други биват държани на разстояние. Може да се отбележи също така, че някои съвети са достигнали до голям брой заинтересовани страни и до по-широката общественост по пътя на привличането на голям брой участници в организирания от тях прояви, което им позволява да осигурят силно участие на гражданското общество в процесите на УР.

Оценка

3.7 НСУР могат да бъдат силен и влиятелен фактор в устойчивото развитие. Те могат да дават независими мнения и разнообразна информация; в състояние са да насърчават диалога с гражданското общество и заинтересованите страни; могат да играят важна роля в проследяването на напредъка към по-дългосрочните цели на устойчивото развитие и да служат като коректив и катализатор на процеса, когато има изоставане.

3.8 Докато някои държави-членки нямат създадени съвети или създадените все още не са действащи, тези от тях, които вече функционират, варират значително по отношение на правомощия, състав, независимост, ресурси и въздействие от тяхната работа. Това е следствие от различни фактори: големината и политическата организация на държавата, ролята, отредена на политиката за устойчиво развитие от правителството, наличието на традиция на участие на гражданското общество, съществуването на други органи, чиито правомощия частично се припокриват с тези на съветите, добрата воля на правителството да приеме съвет от друга структура и т.н.

3.9 Потенциалът на НСУР не се използва пълноценно във всички държави-членки. В някои създаването на съвет е по-скоро

„фасада“, отколкото стремеж да се осигури действителен принос от страна на гражданското общество. Въпреки това, има редица държави с добре функциониращи съвети, които изпълняват ролята си и имат реално въздействие върху процесите.

3.10 Повечето съвети не изглеждат да разполагат с достатъчно ресурси за изпълнение на всички поставени задачи. Събирането на доказателства, анализът на политиките и тяхното въздействие, организирането на заседания на съветите и ангажирането на обществеността в процесите, добре обоснованите и авторитетни доклади и активното им популяризиране сред правителството и извън него изискват значителни инвестиции в човешки ресурси и средства.

3.11 В някои държави-членки ролята на правителството изглежда много силна, например по отношение на назначаването на членове на съвета, определянето на броя на правителствените представители, както и на персонала, който да бъде ангажиран в него. В този случай съществува опасност гледната точка на правителството да се превърне в определяща за работата на съвета, което намалява вероятността съветът да играе значителна роля при подпомагането на правителството да премине от разглеждане на краткосрочните политически перспективи към отчитане на по-дългосрочни цели в рамките на устойчивото развитие.

3.12 НСУР разполагат със смесен опит от популяризирането на включването на гражданското общество в обсъждането на въпросите на устойчивото развитие. По отношение на установяването на добри практики в тази област съветите в цяла Европа могат да научат много един от друг.

3.13 Редица въпроси на устойчивото развитие влизат в компетенциите както на Европейския съюз, така и на държавите-членки. Повечето съвети обаче разполагат с ограничен капацитет, за да могат да се съсредоточат върху европейските аспекти или да упражняват някакво влияние в Брюксел. Този проблем беше отчасти решен със създаването на мрежата на ЕЕАС, която се превръща във все по-значителен фактор за устойчивото развитие на Европа.

4. Препоръки

4.1 Като взема предвид положителния опит на държавите-членки със „силни“ НСУР, ЕИСК призовава всички държави-членки да укрепват своите съвети или съответно да създадат силни съвети там, където те все още не съществуват.

4.2 Съставът, правомощията и функциите на съответните НСУР в отделните страни ще се различават, в зависимост от местните условия и политическите структури. ЕИСК препоръчва държавите-членки да отделят специално внимание на общите препоръки, представени по-долу, отнасящи се до основните аспекти на съветите.

4.2.1 Членство: НСУР се ползват с по-голям авторитет и доверие, ако включват заинтересовани страни от всички основни сфери на обществото, работещи по въпросите на устойчивото развитие. Колкото по-широка е членската база, толкова по-голяма е вероятността за намиране на решения, които да получат широка подкрепа.

4.2.2 Правомощия и визия: постигането на устойчивост в развитието изисква от хората, които вземат решения, дългосрочна перспектива и отчитане както на потребностите на бъдещите поколения и на планетата като цяло, така и на непосредствените краткосрочни политически съображения. НСУР могат да играят важна роля във формулирането на тази дългосрочна перспектива. За да могат да изпълнят тази задача пълноценно, те се нуждаят от членове с визия, авторитет и позиция в обществото, способни да отстояват независима позиция и да поставят под въпрос съществуващите политики и практики.

4.2.3 Независимост: НСУР биха могли да упражняват по-силно въздействие в посока към по-устойчиво развитие, ако притежаваха достатъчна степен на независимост спрямо правителството и способността да се заемат с трудни политически въпроси, които биха могли да представляват основа за конфликт между краткосрочните политически цели и по-дългосрочните цели на устойчивото развитие.

4.2.4 Обхват на дейност: НСУР следва да играят важна роля в разработването на ранен етап на стратегии за устойчиво развитие (и на стратегии, които са свързани с тях) и в проследяването на тяхното изпълнение. Това включва широк кръг от въпроси на устойчивостта, като например изменението на климата, енергийната и транспортната политика, биоразнообразието, развитието на селските райони, селскостопански въпроси и общото управление на икономиката по гарантиращ устойчивостта начин. НСУР могат да бъдат най-продуктивни, ако съумяват да отговарят както на правителствените заявки за проучване на определени въпроси, така и да се заемат с други области, които смятат за важни, по собствена инициатива.

4.2.5 Достъп до информация: за да работят добре, НСУР трябва да имат възможност да събират доказателства от всички подходящи източници и, по-специално, да имат пълноценен достъп до правителствената информация и становища.

4.2.6 Поощряване на ангажираността на гражданското общество по въпросите на устойчивото развитие: друга важна роля на НСУР е да повишават обществената осведоменост. Те могат да изиграят съществена роля в качеството си на помощници на съответните органи за включване на проблематиката на устойчивото развитие във формалното и неофициалното образование. Също така могат да популяризират по-широко тези въпроси чрез средствата за масова информация. Публикуването на годишни доклади относно състоянието на устойчивостта от НСУР би могло допълнително да привлече вниманието към въпроса и да насърчи обществения дебат.

4.2.7 Ресурси: ЕИСК призовава държавите-членки да осигурят достатъчно финансиране за НСУР, така че те да могат да изпълняват задачите си и да добавят стойност в процесите на обсъждане и вземане на решения по въпроси на устойчивостта.

4.2.8 Европейското участие: комитетът приканва НСУР да обединят опита си, да обменят добри практики и да поддържат активен диалог между съветите, по-специално чрез укрепване на мрежата на ЕЕАС. Така те могат да се превърнат в силен глас на Европа за устойчиво развитие.

4.3 ЕИСК препоръчва също така на съветите да развиват способностите си за индивидуално и колективно взаимодействие с европейските институции по европейските измерения на политиката на устойчиво развитие от гледна точка на гражданското общество. ЕИСК (и по-специално Обсерваторията на устойчивото развитие) биха могли да играят полезна роля за по-силното участие на НСУР във всички въпроси на европейското устойчиво развитие. ЕИСК би могъл да включва редовно ЕЕАС и нейните членове в обсъждания на предстоящи въпроси. Той би могъл да подкрепя сравнителни проучвания на такива теми в общоевропейски план, по-специално относно приноса и ролята на гражданското общество. В допълнение, Комитетът би могъл да привлече вниманието към добрите практики и да ги популяризира.

4.4 Комитетът подчертава, че наред с националните съвети, при обсъждането на устойчивото развитие от първостепенно значение е и участието на широката общественост. Поради това той призовава властите на национално, регионално и местно ниво да включват представители на гражданското общество във всички процеси на вземане на решения по политики, които са от особено значение за устойчивостта. Не съществуват насоки по отношение на минималните стандарти за добри практики във връзка с ангажирането на обществеността. С цел подкрепа на процеса на участие, ЕИСК препоръчва редовното оценяване спрямо определени критерии или награждаването на добрите практики. Националните съвети трябва да се погрижат да работят в тясно сътрудничество с останалите организации и институции, които се занимават с проблемите на устойчивото развитие в техните страни, по-специално с националните икономически и социални съвети.

4.5 В заключение, ЕИСК подчертава, че работата на НСУР може да бъде ползотворна само при наличие на воля от страна на правителствата да се вслушват и вземат предвид техните съвети и да предприемат конкретни действия по интегрирането на перспективата на устойчивото развитие в националната политика, което включва и осигуряване на адекватно финансиране.

Брюксел, 12 декември 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга за подобряване на разглобяването на кораби за скрап“

COM(2007) 269 окончателен

(2008/C 120/08)

На 22 май 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 за подобряване на разглобяването на кораби за скрап“.

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 31 октомври 2007 г. (докладчик: г-н Adams).

На 440-ата си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 декември 2007 г. (заседание от 13 декември 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с единодушие.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства предложението на Комисията за действия на международно и регионално ниво, насочени към възможно най-бърза промяна на настоящите неприемливи практики за разглобяване на кораби за скрап.

1.2 Понастоящем структурата на международния сектор за разглобяване на кораби за скрап включва различни практики от безопасни, добре регулирани сухи докове, до морски брегове, на които плавателните съдове се разглобяват ръчно и при минимални грижи за здравето, безопасността и околната среда. Понастоящем повечето кораби от търговския флот се разглобяват за скрап на бреговете на Южна Азия. В цял свят съществува значителен недостиг на съвместими с принципите на екологичната и социалната устойчивост съоръжения за разглобяване за скрап.

1.3 Комитетът е обезпокоен от факта, че положението ще се влоши поради рязкото нарастване на броя на корабите, които ще излязат от експлоатация през следващите няколко години, вследствие на преустановяването на използването на еднокорпусните нефтени танкери в световен мащаб, поради големия брой кораби, чието разглобяване за скрап се забавя и които се оценяват на 15 милиона тона доково тепло⁽¹⁾, а също и поради неотдавнашния подем в корабостроенето. Тъй като прекалено големият брой плавателни съдове, които трябва да бъдат отстранени през следващите няколко години, е отчасти резултат от действията, предприети от Международната морска организация (ММО) по инициатива на ЕС, който по този начин се грижи за опазването на своята околна среда, ЕС носи ясна отговорност, изискваща предприемането на определени действия.

1.4 Установено е, че някои корабособственици в своите оперативни разходи не предвиждат средства за безопасно разглобяване за скрап на бракуваните кораби в заградени участъци, въпреки че голяма част от тях⁽²⁾ осъзнават необходимостта от действия и започват да прилагат доброволни мерки.

⁽¹⁾ Европейска комисия, Генерална дирекция „Околна среда“, *Ship Dismantling and Pre-cleaning of Ships, окончателен доклад*, м. юни 2007 г.

⁽²⁾ Членовете на Международната камара по корабоплаване, Балтийския международен морски комитет (BIMCO), Сдружението на корабособствениците от Европейската общност (ECSA), Международното сдружение на независимите собственици на танкери (INTERTANKO), Международното сдружение на собственици на товарни плавателни съдове (INTERCARGO), които заедно представляват голяма част от търговския флот.

1.5 Установено е също, че макар и в ЕС да съществуват законови разпоредби, които следва да не допускат изпращането на корабите в последен рейс за разглобяване за скрап на места, които не разполагат с подходящото оборудване, тези разпоредби се заобикалят лесно. ЕИСК е последователен в позицията си, че държавите-членки следва да ратифицират незабавно международните конвенции за морска безопасност и опазване на околната среда и да гарантират правилното им прилагане и за последен път е изразил тази позиция през м. март 2007 г. в своето становище относно зелената книга „*Към бъдеща морска политика на ЕС*“⁽³⁾.

1.6 Общопризнат факт е, че разглобяването на бракувани плавателни съдове за скрап е комплексен въпрос, свързан с разкриване на работни места и доставка на суровинни ресурси в развиващите се страни, които предлагат разглобяване за скрап на ниски цени. Същевременно Комитетът признава, че структурната бедност и други социални и правни проблеми в някои области на Южна Азия са тясно свързани с липсата или на прилагането дори на минимални стандарти за безопасност на работното място, на минимални трудови стандарти и на стандарти за опазване на околната среда.

Въз основа на това ЕИСК препоръчва:

1.7 Строг международен режим за идентифициране, контрол и отстраняване на бракуваните кораби, който следва да бъде установен чрез ММО. В този режим трябва да бъде предвидено същото ниво на контрол като това в Базелската конвенция, което да включва всички, имащи отношение към въпроса, стандарти на Международната организация на труда (МОТ), да не позволява изключения и да не допуска кораби с опасни отпадъци да отпътуват за държави, които не са страни по конвенцията и които не разполагат с необходимите съоръжения.

1.8 Обаче прилагането на едно такова споразумение на ММО ще може да се осъществи едва след няколко години. Затова:

— следва да се насърчават ефективни доброволни програми от страна на корабособствениците, с които се цели проблемите, свързани с отстраняването, да бъдат сведени до минимум;

— ЕС следва да прилага по недвусмислен начин своето действащо законодателство чрез прилагане на регламента за превоз на отпадъци. Следва да се предприемат незабавни действия, с които да се гарантира, че пристанищните държави разполагат с правомощия, позволяващи им да

⁽³⁾ ОВ C 168, 20.7.2007 г., стр. 50.

обявят даден кораб за бракуван и с които да се окаже подкрепа за документ, съдържащ насоки, в който да се изяснят понятията „намерение за отстраняване“ и „държава-износител“. ЕИСК също така отправя искане към Комисията незабавно да разработи и въведе допълнителни мерки за недопускане на неизпълнение на задълженията, като изискване на финансови гаранции за кораби, по-стари от 25 години или оценявани като рискови, и обвързване на дългосрочните субсидии за корабната индустрия с използването на екологични съоръжения за разглобяване на корабите за скрап и/или за предварително почистване;

— ЕС следва също да разработи система за сертифициране и одит от трети страни с цел осигуряване на безопасни и екологични съоръжения за разглобяване за скрап. За тази мярка призовава корабната индустрия и тя ще допринесе за създаването на прозрачни и справедливи условия на конкуренция.

1.9 ЕИСК категорично подкрепя насърчаването на корабното рециклиране с използване на най-добрите практики и предварителното почистване на корабите от газове и токсични отпадъци на територията на ЕС. Ангажираността на държавите-членки да прилагат тези практики за всички държавни кораби и обвързващи клаузи за бракуване при продажбата на такива кораби на трети страни са първите важни стъпки в подкрепа на този подход. Предварителното почистване на плавателните съдове преди износ ще осигури възможности за получаване на чиста рециклирана стомана в тези точки на Южна Азия, където съществува голямо търсене. За тази цел следва да се изготви документ, съдържащ насоки за предварителното почистване.

1.10 Осигуряването на финансова и техническа помощ за страните от Южна Азия, предназначена за подобряване на техните съоръжения, ще облекчи някои от най-острите проблеми, като минималното, което е необходимо да се направи, е операциите, извършвани на морския бряг, да се пренесат в сухи докове или заградени участъци на кея, да се осигури по-добра безопасност и по-добро управление на отпадъците в края на производствения цикъл.

1.11 ЕИСК признава, че ефективните действия в тази насока ще бъдат свързани с допълнителни разходи. Комитетът подкрепя представените от Комисията предложения за механизми, с които да се гарантира, че осигуряването на средства за тези допълнителни разходи ще стане част от обичайните оперативни разходи на корабоплаването. В частност ММО и корабособствениците настояват за по-нататъшни действия, целящи обезпечаването на всеки кораб с фонд за рециклиране, в който средствата ще постъпват през целия експлоатационен период на кораба или под формата на финансова гаранция при пускането му. Различни финансови институции разполагат с необходимите средства за структурирането и прилагането на тези мерки. Ако създаването на такъв фонд е невъзможно, ЕС следва да обърне внимание на регионалните механизми като такси, събирани от пристанищните държави, или други подобни мерки.

1.12 Проектиране, при което се отчита рециклирането, откриване на съществуващите опасности и подмяна на възможно по-голямо количество токсични материали в корабите в процеса на строежа им, в дългосрочен план ще окаже положително въздействие. ЕИСК подкрепя усилията, които ЕС, ММО, корабособствениците и корабостроителите полагат в това отношение.

2. Въведение

2.1 Настоящото становище е изготвено в контекста на международното корабоплаване и на международния превоз на отпадъци. Всяка година 200 до 600 големи кораби се разглобяват за скрап и рециклират с оглед на получаването на стомана и други суровини. По-голямата част от тази дейност се извършва в страните от Южна Азия, на брегове с висок прилив, без да се обърща достатъчно внимание на безопасността на работниците и опазването на околната среда. Количеството опасни материали — нефтени утайки, масла, бои, PVC и азбест, които през следващите осем години бракуваните кораби ще доставят в режищата, се оценява на 5,5 милиона тона.

2.2 Нито едно от местата за разглобяване на кораби за скрап на полуостров Индустан не разполага със заграждения, които да предотвратят замърсяването на почвите и водите, а третирането на отпадъците рядко е съобразено дори с минималните екологични стандарти. Ниското ниво на мерките за безопасност повишава дела на трудовите злоупотреби и в дългосрочен план увеличава рисковете за здравето, които се дължат на факта, че работниците работят с токсични материали без необходимата защита ⁽⁴⁾.

2.3 Трансферът на бракувани кораби от индустриалните към развиващите се държави е уреден от международното законодателство за превоз на отпадъци, а износът от ЕС на плавателни съдове, съдържащи опасни материали, е забранен от Регламента на ЕС за превоз на отпадъци. Обаче трансферът към корабни брокери и преминаването под друг флаг внасят объркване във въпросите, свързани със собственост и отговорност, като с това затрудняват прилагането на съществуващото законодателство и позволяват на безотговорните собственици да не изпълняват своите задължения.

2.4 Част от решението е насърчаване на по-голям капацитет в ЕС. Обаче, въпреки че това би представлявало положителна стъпка, която може да бъде предприета от собствениците на морски и държавни кораби, тя по всяка вероятност ще реши проблема само с малък процент от корабите с общо тегло 105 милиона докови тона, които предстои да бъдат разглобени за скрап до 2020 г. ⁽⁵⁾.

2.5 Затова зелената книга се стреми бързо да открие решения, които при ефективен разход на средства да подобрят цялостно стандартите в съответствие със съществуващото европейско и международно законодателство, както беше споменато по-горе.

3. Обобщено представяне на зелената книга

3.1 Съгласно заключенията от срещата на Съвета през м. ноември 2006 г. екологичното управление на разглобяването на кораби за скрап е приоритет на Европейския съюз. Комисията вече изрази своята позиция в зелената книга за морската политика от м. юни 2006 г. ⁽⁶⁾, в която се предлага бъдещата морска политика на ЕС да подкрепя международни инициативи за налагането на обвързващи минимални стандарти при корабното рециклиране и да насърчава въвеждането на съоръжения за предварително почистване.

⁽⁴⁾ Доклад на Young Power in Social Action (YPSA) от 2005 г. относно работниците в сектора за разглобяване на кораби за скрап.

⁽⁵⁾ Европейска комисия, генерална дирекция „Околна среда“, *Ship Dismantling and Pre-cleaning of Ships, окончателен доклад*, м. юни 2007 г.

⁽⁶⁾ COM(2006) 275 окончателен, Брюксел, 7.6.2006 г.

3.2 Настоящата зелена книга предлага нови идеи, с оглед на продължаването и засилването на диалога с държавите-членки и заинтересованите страни и подготвянето на почвата за бъдещи действия; тя представлява покана да се дадат отговори на редица важни въпроси, които позволяват по-ясно да се видят основните проблеми.

3.3 Основната цел на тази дейност е опазване на околната среда и на човешкото здраве. Целта не е обемът от дейности, свързани с корабното рециклиране, да бъде върнат по изкуствен начин в ЕС и страните от Южна Азия да бъдат лишени от важен източник на приходи и необходими материали. Крайната цел е да се стигне до устойчиви решения в световен мащаб.

3.4 Понастоящем, съобразеният с екологичните стандарти и със стандартите за безопасност капацитет за корабно рециклиране в целия свят е достатъчен за обработката най-много на 2 милиона тона годишно, което представлява 30 % от предвиданото търсене на скрап в нормалните години. Повечето от тези съоръжения — най-вече в Китай, но също и в някои държави-членки на ЕС — не са в състояние да предложат същите цени за скрап като техните конкуренти в Южна Азия и имат много по-високи разходи от тях. Тези (и всички други съоръжения) скоро ще се окажат претоварени, тъй като в резултат от действията, предприети след катастрофите с „Ерика“ и „Престиж“⁽⁷⁾, 1 300 еднокорпусни нефтени танкери трябва да бъдат извадени от експлоатация до 2015 г. Основното безпокойство е породено от факта, че наемането на по-нискоквалифицирани работници за извършване на значително нарасналия обем от работа още повече ще понижи стандартите за безопасност и екологичните стандарти. Пикът ще бъде достигнат през 2010 г., когато се очаква 800 еднокорпусни кораби да бъдат разглобени за скрап. Затова е необходимо спешно да бъдат предприети действия.

3.5 Правна ситуация

Базелската конвенция от 1989 г. осигурява рамка за контролиране на износа на опасни отпадъци през международните граници. През 1997 г. в законодателството на ЕС беше включена абсолютна забрана („Базелската забрана“) върху износа на опасни отпадъци от страните от ОИСР към трети страни⁽⁸⁾, която има обвързващ характер за държавите-членки на ЕС. Обаче когато даден кораб напусне европейските води, прилагането на забраната върху износа е изключително трудно. В проекта на обсъжданата от ММО конвенция са предложени и други обвързващи правила за разглобяването на кораби за скрап, но съществува единодушие по въпроса, че пиковият период при разглобяването за скрап ще отmine много преди Конвенцията да влезе в сила.

3.6 Икономика на разглобяването на кораби за скрап

Понастоящем огромната част от корабите се разглобяват за скрап в Южна Азия поради предимствата, произтичащи от различни икономически фактори. Най-важните от тях са:

⁽⁷⁾ Регламент (ЕО) № 417/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 18 февруари 2002 г. относно ускореното въвеждане на изисквания за двукорпусни или еквивалентни конструкции за еднокорпусни петролни танкери и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2978/94 на Съвета.

⁽⁸⁾ Регламент (ЕО) на Съвета № 259/93 относно надзора и контрола върху преноса на отпадъци в рамките на, за и от Европейската общност (ОВЛ 30, 6.2.1993 г., стр. 1), изменен.

— по-ниски регулаторни изисквания или неприлагане на регулаторните изисквания, свързани с отпадъците, здравето и безопасността;

— значително по-ниски разходи за работни заплати. Разглобяването на морския бряг не позволява използването на тежки машини и поради това ръчният труд продължава да представлява значителна част от разходите;

— доставките на кораби са нередовни и разнородни. Съществува тенденция корабите да се изваждат от експлоатация, когато навлата са ниски; плавателните съдове са построени по различни проекти и се различават много по състав;

— Поради регулаторните изисквания в държавите от ОИСР почти не съществува пазар на използвана стомана и корабно оборудване втора употреба.

По същество Комисията ясно посочва, че пазарът в Южна Азия функционира поради крайното екстернализиране на разходите, което създава изключително проблемни социални и екологични условия.

3.7 Въздействие върху околната среда и социално въздействие

По-голямата част от разглобяването на кораби за скрап се извършва на открити пространства на морския бряг, където не съществуват съоръжения за заграждане, преработка и отстраняване. Най-различни опасни за околната среда вещества проникват в почвата, пясъка и морето, а изгарянето на бои и пластмасови покрития замърсява атмосферата. Смъртоносните експлозии са чести, процентът на трудовите злополуки е висок, а мерките за безопасност се оценяват като крайно недостатъчни. Работниците с голяма вероятност се разболяват от нелечими заболявания — установено е, че 16 % от работниците, които работят с азбест в режисчата в Alang, Индия, страдат от азбестоза. В Бангладеш през последните 20 години повече от 400 работници са загинали при трудови злополуки, а над 6 000 са получили сериозни наранявания⁽⁹⁾.

3.8 Ситуацията в международен план

От 2005 г. ММО, съвместно с МОТ и UNEP (Програмата на Обединените нации за околната среда), работи за създаването на обвързващ международен режим за чисто разглобяване на кораби за скрап. Подготвя се проект за конвенция, която трябва да бъде приета до 2009 г., но ще влезе в сила едва няколко години по-късно. Понастоящем проектът не се отнася до военните кораби и до плавателни средства, които са държавна собственост. Все още остават открити въпросите, свързани с външните стандарти, които се приемат извън ММО, с базовите стандарти за съоръженията за корабно рециклиране, с изискванията за отчитане, включително с нотифицирането между държавите и с механизмите за съответствие. Комисията смята, че по всяка вероятност предложената конвенция няма да осигури същото ниво на контрол, прилагане и защита като Базелската конвенция.

⁽⁹⁾ Доклад на Young Power in Social Action (YPSA) от 2005 г. относно работниците в сектора за разглобяване на кораби за скрап.

3.9 Международни решения

Според зелената книга в средносрочен и дългосрочен план най-добрият подход е подкрепа на изготвяната от ММО конвенция. Безпокойство предизвиква фактът, че Конвенцията не е достатъчно строга и ще бъде изготвена твърде късно, за да реши проблема с изведените от експлоатация еднокорпусни танкери. Този проблем изисква временно решение. Затова Комисията представя предложения за подобряване на европейското управление на разглобяването на кораби за скрап и тези предложения са замислени така, че да се допълват взаимно с усилията, предприемани на международно ниво. Въпросът е спешен, тъй като през следващите няколко години обемът бракувани кораби, които предстои да бъдат разрушени, ще достигне критични стойности.

3.10 По-добро прилагане на законодателството на ЕС в областта на превоза на отпадъци

Освен по-доброто сътрудничество между държавите-членки и по-нататъшни насоки за определяне на отпадъците и допустимите съоръжения за рециклиране, това по-добро прилагане ще включва и по-добър контрол от страна на властите, отговарящи за превоза на отпадъци и пристанищните власти в европейските пристанища, като този контрол ще бъде насочен към корабите над определена възраст (например 25 години) или към случаите, в които има съмнение за намерение за разглобяване за скрап. Освен това трябва да се подобри проследяването на бракуваните кораби и да се засили сътрудничеството с трети страни, които имат ключово значение (като Египет във връзка със Суецкия канал). Комисията предлага също в политиката да се обърща по-голямо внимание на разглобяването за скрап на военните кораби и на други държавни плавателни съдове.

3.11 Укрепване на капацитета на ЕС за разглобяване на кораби за скрап

Тъй като капацитетът за разглобяване на кораби за скрап в ЕС и другите държави от ОИСР (най-вече Турция) едва стига за военните кораби и другите държавни плавателни съдове, които ще бъдат бракувани през следващите 10 години, в близко бъдеще ще има съществен дефицит на приемлив капацитет за разглобяване на кораби за скрап. Екологичните съоръжения, обаче, във вида, в който съществуват понастоящем, не могат да се конкурират с предприемачите от Южна Азия, които се занимават с разрушаване на кораби. Докато не бъдат приложени ефективни международни мерки за изравняване на условията за конкуренция, Комисията предлага действията да се съсредоточат върху държавните плавателни съдове. Държавите-членки, които постъпват както следва да постъпват и дават пример в отстраняването на военните кораби, могат да осигурят използване на капацитета на екологичните съоръжения. Тази отговорност може да се разшири по съответен начин чрез включване на клаузи за бракуване и отстраняване във всеки договор за продажба на военни кораби на държави извън ЕС.

3.11.1 За значително по-големия търговски флот са необходими инициативи, които да променят съществуващите в корабната индустрия практики. Например чрез система за финансиране като описаната по-долу, при която корабособствениците и други страни допринасят за безопасното и екологично разглобяване за скрап на корабите в целия свят.

3.12 Техническа помощ и трансфер на технологии и добри практики към рециклиращите държави

Въпреки сериозните социални и екологични проблеми, разглобяването на кораби за скрап осигурява жизненоважен принос за икономическото развитие на някои от държавите в Южна Азия. Затова е необходимо да се разгледа въпросът за насърчаване на подобряването на съоръженията в тези държави чрез техническа помощ и по-добро регламентиране. Признава се обаче, че отсъствието или неприлагането на елементарни правила за безопасност на работното място и опазване на околната среда е тясно свързано със структурната бедност и други социални и правни проблеми. За да се осигури устойчива промяна, помощта следва да бъде поставена в по-широка рамка.

3.13 Насърчаване на доброволни действия

Корабособствениците разполагат с най-добрите възможности за осигуряване на безопасно отстраняване и има примери на положителни доброволни споразумения между европейските корабособственици и региите за осигуряване на помощ за подобряване на съоръженията. В краткосрочен план определена полза може да донесе насърчаването на доброволни кодекси и споразумения, в които наградите и сертифицирането са поставени в зависимост от социална отговорност на предприятията⁽¹⁰⁾. Социално отговорните счетоводни практики и доброволните споразумения могат да бъдат ефективни, когато са замислени правилно и представляват най-бързият начин за подобряване на положението. Обаче ако се окаже, че ангажираността не е последвана от практически действия, законодателството въпреки всичко може да бъде необходимо.

3.14 Фонд за разглобяване на кораби за скрап

Обсъжда се въпросът дали следва да се обърне внимание на пряката финансова помощ за съоръженията за чисто разглобяване на кораби за скрап в ЕС или за корабособствениците, които изпращат своите плавателни съдове в екологични региони за пълно разглобяване за скрап или за обеззаразяване. Подчертава се високата цена на такава помощ и възможното противоречие с принципа „замърсителят плаща“. Затова зелената книга предлага принципът, според който цената на устойчивото отстраняване след бракуване следва да бъде включена в оперативните разходи на плавателния съд, да стане стандартна практика.

3.14.1 Основаването на фонд за устойчиво разглобяване на кораби за скрап като задължителен елемент от новия международен режим за разглобяване на кораби за скрап, който се управлява от ММО, също може да бъде положителна стъпка. Съществуващите фондове за нефтено замърсяване в съответствие с конвенцията MARPOL са прецедент в тази насока.

3.15 Други възможности

Редица мерки могат да се окажат от полза при подпомагането на процеса за подобряване на сектора за разглобяване на кораби за скрап в краткосрочен и дългосрочен план. Накратко това са:

а) законодателството на ЕС, в частност законодателството, свързано с еднокорпусните нефтени танкери;

⁽¹⁰⁾ Като в примерите, разработени от Marisec (www.marisec.org/recycling) и Сдружението на корабособствениците от Европейската общност.

- б) обвързване на помощите за корабоплаването с екологичното разглобяване на корабите за скрап;
- в) въвеждане на европейска система за сертифициране за чисто разглобяване на корабите за скрап и на награди за прикрито екологично рециклиране;
- г) засилване на международната научноизследователска дейност в областта на разглобяването на кораби за скрап.

4. Общи бележки

4.1 Корабното рециклиране в по-голямата си част протича по начин, който е в разрез с международно приетите стандарти за здравето на работниците, безопасност и опазване на околната среда.

4.2 Необходимо е ЕС да гарантира, че наложените от него мерки за защита на морската среда и на безопасността, например при еднокорпусните нефтени танкери, няма да доведат до обикновен трансфер на вредите към развиващите се страни, а ще бъдат осъществени посредством пълното прилагане на Регламента за превоз на отпадъци, който включва Базелската конвенция, в това число и изменената Базелска забрана, и нейните принципи.

4.3 Освен за техническа и финансова помощ за подобряване на условията в съоръженията за разглобяване на кораби за скрап в развиващите се страни, ще бъдат необходими фондове и за възстановяване на заразените почви и води и за покриване на

други щети, причинени от неконтролирани дейности по разрушаване на кораби. Следва обаче още веднъж да се подчертае, че осигуряването на технологичен напредък само по себе си не може да разреши често срещаните проблеми, с които се характеризира положението в развиващите се страни.

4.4 ЕИСК се присъединява към безпокойствието на Комисията по този въпрос и към нейния подход, свързан с прилагането на широк пакет от мерки. Предвид спешната необходимост от подобряване на съоръженията и условията, най-вече в Бангладеш, бързият напредък в определянето на най-ефективните форми на помощ, регулиране и стимулиране следва да стане приоритет, така че предложенията да могат да бъдат изложени в една Бяла книга и да могат да се направят съответните оценки на въздействието. Корабната индустрия признава също необходимостта от подобряване на стандартите за здраве и безопасност в обектите за рециклиране на кораби по цял свят ⁽¹¹⁾ и вярва в ролята, която ЕС може да има в този процес и във влиянието, което може да окаже върху ММО.

5. Специфични бележки

5.1 За яснота и краткост, специфичните бележки, възникнали в резултат от работата на Комитета по този въпрос, бяха представени синтезирано под формата на предложения за практически действия в раздел „Заклучения и препоръки“ (от параграф 1.1 до параграф 1.1.2) в началото на настоящото становище.

Брюксел, 13 декември 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹¹⁾ „Ship Recycling — The Way Forward“ (BIMCO, ECSA, INTERTANKO, INTERCARGO).

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: „Адаптиране към изменението на климата в Европа — възможни действия от страна на Европейския съюз““

COM(2007) 354 окончателен

(2008/C 120/09)

На 29 юни 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 на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: „Адаптиране към изменението на климата в Европа — възможни действия от страна на Европейския съюз““.

Специализирана 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 27 ноември 2007 г. (докладчик: г-н Osborn).

На 440-ата си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 декември 2007 г. (заседание от 12 декември 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 127 гласа „за“, 1 глас „против“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Изменението на климата представлява едно от най-големите глобални предизвикателства на 21-ви век. Действията за неговото ограничаване чрез намаляване на емисиите на парникови газове са основен приоритет. Но също така е важно навреме да се планира адаптирането към онези промени, които вече са станали неизбежни. Зелената книга е добре дошла първа стъпка на Европа при изправянето ѝ пред този проблем.

1.2 ЕИСК препоръчва да се изработи всеобхватна европейска стратегия за адаптиране като рамка, предначертаваща мерките, които е необходимо да бъдат предприети на европейско и на национално равнище и от други действащи лица.

1.3 Според ЕИСК в разработването на европейски и национални стратегии за адаптиране би трябвало да се вземат предвид следните основни точки:

- стратегиите би трябвало да обхващат планирането по всички теми, отбелязани в Зелената книга, включително защита на крайбрежието, наводнения и суши, водни ресурси, пожари, обществено здраве, селско стопанство и биологично разнообразие, планиране на използването на земята и инфраструктурата планиране, сградите и строителния сектор и т.н.;
- на необходимостта от адаптиране би следвало да се задела по-голям дял в бюджета на бъдещите европейски програми и тя следва да бъде включена в критериите за оценка на програми и проекти;
- Европа и нейните държави-членки би трябвало да отделят значителни нови и допълнителни ресурси за подпомагане на адаптирането в развиващите се страни;
- стратегиите за ограничаване и за адаптиране трябва да бъдат съгласувани и да се допълват взаимно. Оценка и управлението на риска следва да бъдат съществен инструмент при определянето на приоритети;
- европейските научни изследвания на последствията от изменението на климата и адаптирането следва значително да се засилят;

— европейското гражданско общество, включително потребителите и широката общественост, би трябвало да бъде ангажирано в по-голяма степен, за да се разпространява по-широко сред обществеността разбирането за проблемите, свързани с изменението на климата, и промените в поведението, които ще бъдат необходими за ограничаване на по-нататъшното изменение на климата и за адаптиране към промените, които вече са неизбежни;

— би следвало да се създаде независим орган, който да наблюдава напредъка в адаптирането към изменението на климата и в резултат на мерките за ограничаване на последствията и да приканва настойчиво към извършване на необходимите действия и изпълнение на ангажиментите.

2. Общи бележки

2.1 Изменението на климата е едно от най-големите глобални предизвикателства на 21-ви век.

2.2 Досега действията в световен мащаб се концентрираха главно върху опити за намаляване на последствията от изменението на климата чрез ограничаване на емисиите на парникови газове. Става обаче все по-ясно, че дори само досегашните емисии ще предизвикат значително по-нататъшно затопляне на атмосферата и моретата през следващия век и след това. Това ще има силно отражение върху климата и върху метеорологично обусловените процеси, както и върху физическата и природната околна среда на планетата. Следователно трябва да се насочим по-категорично, отколкото досега, към неизбежните последствия от глобалното затопляне и от изменението на климата, както и към най-добрия начин за адаптиране към тях.

2.3 Подобни действия не трябва да доведат до намаляване на усилията за ограничаване на емисиите, чрез които се цели да се смекчат последствията от по-нататъшното изменение на климата. Напротив, правилното разбиране за това колко труден може да стане процесът на адаптиране би трябвало да спомогне за засилване на решителността на всеки един от нас за постигане на съществено намаляване на емисиите. Ако се допусне емисиите да продължат неконтролируемо да нарастват, бъдещите поколения ще бъдат обречени на още по-трудно и скъпо адаптиране.

2.4 Стратегиите за ограничаване и за адаптиране трябва да бъдат съгласувани и да се допълват взаимно. Необходимо е да се разработят убедителни и приложими стратегии за намаляване на емисиите на парникови газове до поносими нива или параметри в реалистични срокове. Стратегиите за адаптиране трябва от своя страна да посочат в основни линии как светът би могъл най-добре да се адаптира към най-вероятните проявления на неизбежното изменение на климата, които са обект на действията за ограничаване на последствията. Оценката и управлението на риска следва да бъде съществен инструмент при определянето на обхвата на необходимите действия и степенуването на приоритетите.

2.5 Зелената книга на Комисията прави ценен преглед на многото сектори, които ще бъдат засегнати от изменението на климата, както и на видовете проблеми, които ще възникнат.

2.6 Според ЕИСК сега е подходящият момент за изготвяне на европейска всеобхватна рамкова стратегия, в която да се обхваща целият спектър от проблемите на адаптирането и да се предначертат мерките, които следва да бъдат предприемани на европейско и на национално равнище, както и от други действащи лица.

2.7 Тази европейска стратегия за адаптиране следва да се обяви за разработването в подходящи срокове на национални стратегии за адаптиране, след което редовно да се представят национални доклади за тяхното прилагане.

2.8 Европейската стратегия за адаптиране се нуждае от стабилно външнополитическо измерение, което ясно да посочва как Европа смята да помага на други райони на планетата да се справят с проблемите на адаптирането си.

2.9 Европа ще има нужда от солидна и независима институционална структура, за да организира необходимите научни изследвания и наблюдение и да следи дали политическите органи предприемат навреме необходимите мерки. Гражданското общество трябва да бъде изцяло включено в работата на тези институции.

3. Специфични бележки

3.1 ЕИСК вярва, че конкретните области на действие, определени в Зелената книга, в общи линии са правилни. ЕИСК препоръчва, след Зелената книга Европейският съюз и неговите държави-членки да разработят конкретни програми и действия във всяка една от тези области в рамките на общите им стратегии. Необходимо е да се съставят графици и планове, както и да се осигурят съответните финансови ресурси.

3.2 За повечето от областите основната отговорност за организиране на необходимите дейности ще бъде преди всичко у националните и местните власти. Въпреки това Европейският съюз би трябвало да играе значителна роля при определянето на рамката и при насърчаването и подкрепянето на националните усилия за адаптиране. По-конкретно Комитетът предлага ЕС:

- да извършва задълбочени изследвания и наблюдение, с цел да се изготвят по-точни прогнози и сценарии за вероятните темпове и предполагаемите последствия от изменението на климата в различни части на Европа и да подпомага координирането на отделните проучвания по тези въпроси, предприемани на редица различни равнища в Европа;
- да разработва методология за оценка на последствията и за изготвяне на подходящи стратегии за адаптиране и да насър-

чава обмяната на опит и на най-добрите практики в тази област;

- да стимулира разработването на национални, регионални и местни стратегии за адаптиране и планове за прилагане и да насърчава разпространението на най-добрите практики и опит, основаващ се на вече извършената на различни равнища дейност;
- да идентифицира трансграничните проблеми, за чието преодоляване може да е необходимо координиране на действията между съседни държави или в цяла Европа (например, преместване на хора, на селскостопански или други икономически дейности; опазване на местообитанията и биологичното разнообразие; практическа подкрепа в случай на големи наводнения, пожари или пандемии и т.н.);
- да оценява различните икономически последствия от изменението на климата в различни части на Европейския съюз и необходимостта от финансова подкрепа за програмите за адаптиране чрез кохезионния и структурните фондове;
- да оценява различните видове отражения, които изменението на климата има върху домакинствата, частните лица и МСП, както и на съобразността на правилата за застраховане и обезщетяване в целия ЕС;
- да идентифицира всички области, в които европейските правни разпоредби или инициативи могат да бъдат от полза, например чрез създаване на стандарти за оценка на потенциалните последствия от изменението на климата и съответни мерки.

4. Бележки върху конкретни области

4.1 **Защита на крайбрежието:** морското равнище ще се покачва вследствие на стопяването на ледовете, а температурата на моретата ще се повишава. Възможно е на някои места да се наложи изграждането или укрепването на физически прегради за защита на земята и на населените места. В други области може да се окаже, че по-подходяща стратегия е изтеглянето във вътрешността на основната линия на дигите и възстановяването на защитни морски блати, съчетано с преместване на обитателите на уязвими терени.

4.2 **Наводнения** — изменението на климата вероятно ще доведе до по-променливи метеорологични модели, с редуване на по-дълги периоди на суша и по-интензивни валежи, причиняващи бързо оттичане и наводнения. Плановите за защита срещу наводненията трябва да бъдат актуализирани, като се вземат предвид тези нови метеорологични условия. В някои случаи ще бъдат необходими нови програми за строителни мероприятия, предназначени за защита срещу наводненията. В други случаи може да се окаже необходимо създаването или възстановяването на алувиални долини или зони на каптиране с цел улавяне на водите от наводненията. В тези райони може да се наложи ограничаване на развитието и да е необходимо преместване.

4.3 **Водни ресурси и недостиг на вода:** в някои части на Европа водните ресурси вече не достигат. Този недостиг вероятно ще се засилва все повече, тъй като изменението на климата ще предизвиква все по-дълги периоди на слаби валежи и на суша. Възможно е да се наложи да се вземат мерки за насочване на допълнителни водни ресурси към засегнатите райони (например, чрез такива мерки като обезсоляване или пренос на големи разстояния) и за по-ефективно управление на използването на

водата. Необходимо е да се засилят стимулите за насърчаване на ефективното потребление на вода (включително цените на водата). Може също така да се окажат необходими мерки за ограничаване на дейности като интензивното земеделие или туризма в най-засегнатите зони. (В момента ЕИСК подготвя отделно, по-подробно становище относно недостига на вода и сушилите.)

4.4 Риските и случаите на сериозни пожари вече нарастват в райони, например в южната част на Европа, които стават все по-горещи и по-сухи и където условията могат да станат още по-тежки с продължаващото покачване на температурите. (ЕИСК подготвя отделно, по-подробно становище относно природните стихии и гражданската защита.)

4.5 **Обществено здраве** — изменението на климата може по много начини да окаже влияние върху общественото здраве. То може да предизвика силно разпространение на преносители на болести, особено преместването на север на редица болести, чието разпространение досега се ограничаваше в тропическите райони. Температурните амплитуди също могат да имат повече преки последици. Необходимо е да се изготвят планове за подготовка за тези промени.

4.6 **Селско стопанство:** селското стопанство ще бъде много силно засегнато от изменението на климата. Изменението на температурите и на валежите ще се отрази върху устойчивото използване на земеделските земи за различни цели и ще предизвика значителни промени що се отнася до качеството и количеството на продукцията, която може да бъде произведена, а следователно и върху рентабилността на различните селскостопански схеми в различните части на Европа.

4.6.1 Прегледът на състоянието на ОСП, който ще бъде предприет през 2008 г. следва да предостави възможност за извършването на допълнителни промени, чрез които земеделските производители да адаптират селскостопанските си дейности към изменението на климата, което протича в момента.

4.6.2 Научноизследователската дейност в областта на селското стопанство за създаване на нови зърнени култури и методи на култивиране, които да са по-подходящи за настъпващите климатични условия, трябва да се разшири. Трябва също така да се направи оценка на последиците от изменението на климата върху перспективите за животновъдство в различните части на Европа, както и да се проучат начини за справяне с предизвиканото от изменението на климата разпространение на болести. (ЕИСК в най-скоро време ще изготви по-подробно становище относно изменението на климата и селското стопанство.)

4.7 **Биологично разнообразие** — изменението на климата силно ще засегне местообитанията на растенията и животните в Европа. В някои случаи определени видове няма да са вече в състояние да оцеляват в промененото си местообитание или ще бъдат сериозно застрашени от изчезване. Някои видове може да успеят да мигрират по естествен начин към нови местообитания. Други ще се нуждаят от помощ при смяната на местообитанието си, за да оцелеят. Би следвало да бъдат актуализирани съществуващите стратегии и програми в областта на биологичното разнообразие и да се отделят средства за тяхното осъществяване, така че този преход да се извърши без големи загуби на видове.

4.8 **Дърветата и горите** също ще бъдат съществено засегнати от изменението на климата. Някои райони могат да станат по-малко благоприятни за определени видове. Други райони могат в действителност да станат по-благоприятни за някои видове. Необходимо е да се изготвят подходящи програми за

залесяване, повторно залесяване, грижи за дърветата и стопанисване на горите.

4.9 **Планиране на използването на земята:** планирането на градските и останалите населени места и на транспорта и инфраструктурата ще трябва все повече да се съобразява с измененията в температурните и в метеорологичните модели. Тези фактори следва да бъдат отразени в стандартите за проектиране, както и в професионалното обучение и повишаването на квалификацията. Също така всяка отделна програма и всеки отделен проект за развитие би следвало да взимат под внимание последиците от изменението на климата. Методологията за оценка на последиците също ще трябва да бъде съответно адаптирана.

4.10 **Сгради:** сградният и строителният сектор ще бъдат тежко засегнати от изменението на климата. Нуждаем се от по-строги минимални стандарти за енергийна ефективност на сградите, по-добри норми по отношение на строителството и т.н. Необходимо е също така гражданите да имат по-лесен достъп до информация за съществуващите най-добри практики и за методите, материалите и субсидиите за саниране на стари и строителство на нови сгради с цел намаляване на потреблението на енергия и приспособяването им към изменените температурни и метеорологични условия.

4.11 **Бюджет на ЕС:** ЕИСК препоръчва в годишния бюджет да фигурира раздел „Мерки за адаптиране“ за политиките, които се нуждаят от незабавни инвестиции (например енергетика, научни изследвания, селско стопанство, транспорт, сградни норми, защита при природни бедствия, опазване на биологичното разнообразие, здравна политика и т.н.). Следващата финансова рамка би трябвало да предостави по-голям дял налични ресурси за програми, свързани с ограничаване на последиците и адаптиране към изменението на климата. Държавите-членки би трябвало да направят съответните промени в своите национални бюджети и в разходните програми.

4.12 **Структурни фондове:** Европейският фонд за регионално развитие, Кохезионният фонд и Инструментът за предприемачествена помощ (ИПП) съдържат критерии за подпомагане на проекти, свързани с околната среда. Адаптирането към изменението на климата обаче не е посочено изрично, а и оценките на въздействието не винаги са адекватни (голям брой проекти в областта на транспорта и енергетиката имат ясно изразени вредни последици за околната среда и климата). При предстоящите преразглеждания на всички тези програми значително по-голям дял от наличните средства би трябвало да се предоставя за мерки в подкрепа на дейности, целящи ограничаване на въздействието на изменението на климата и адаптирането към него.

4.13 **Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР)** би трябвало да включат изменението на климата в своите бюджетни процедури и в критериите си за оценка на проекти и програми.

4.14 **Застрахователният сектор** се интересува отблизо от измененията на климата и все повече взема под внимание свързаните с тях съображения, когато решава кои събития и при какви условия е готов да застрахова. Европейският съюз и неговите държави-членки биха могли да институционализират един постоянен диалог със застрахователния сектор, за да може той да изпълнява пълноценно задачата си и да помага на предприятия и други да се адаптират към изменението на климата.

4.15 Развиващи се страни: многобройни развиващи се страни ще се изправят пред по-сериозни проблеми на адаптирането, отколкото Европа, а същевременно ще разполагат с по-малко ресурси, за да се справят с тях. Някои от най-слабо развитите държави са допринесли в незначителна степен за проблема с изменението на климата, но ще бъдат сред най-силно засегнатите и според принципа за равнопоставеност и справедливост имат особено голямо право да получат сътрудничество и помощ. Те ще се нуждаят от подкрепата на развитите страни, особено от човешки, технически и финансови ресурси, които да им позволят да се адаптират подобаващо. Европа би трябвало да поеме водеща роля, като предоставя допълнителни средства за мерки за адаптиране в рамките на собствените ѝ общи и национални програми за помощ за развитие, но същевременно като помогне и на международната финансова общност да се настрои към предизвикателствата на адаптирането.

4.16 Някои части на света ще станат много по-непригодни за населяване от човека (а в екстремни случаи — дори и практически необитаеми) вследствие на покачването на морското равнище или на екстремни метеорологични условия. Изменението на климата може да доведе до нарастващ натиск по отношение повишаване на миграцията към Европа от останалите части на света, както и до премествания на населението във вътрешността на Европа. Агенциите за развитие и други сродни правителствени подразделения трябва да са готови да помогнат на развиващите се страни своевременно да разпознават такива ситуации и да планират евентуално необходимите мерки за преместване.

4.17 Потенциалните последствия от изменението на климата на национално и местно ниво в Европа и вероятният темп на изменението все още не се познават добре и ще са необходими значителни допълнителни изследвания и анализ за подобряване и уточняване на прогнозите. Европейската агенция по околна среда може да изиграе важна роля като координиращо звено за съответните изследователска дейност, мониторинг и прогнозиране в тази област и за разпространението на най-добрата налична информация сред отговорните лица, вземащи решения и други, участващи в конкретното прилагане на стратегиите за адаптиране. ЕИСК е готов да даде своя принос в насърчаването на по-задълбочено и по-разпространено разбиране за последствията от изменението на климата в различните части на Европа и от прилагането на необходимите мерки.

4.18 Гражданското общество ще трябва да бъде ангажирано в по-голяма степен в процеса на адаптиране към изменението на климата. Местните общности, предприятията и техните организации от всякакъв вид ще бъдат все повече засегнати от изменението на климата и ще трябва да бъдат включени в

предприеманите действия. Гражданите и организациите от всякакъв тип се нуждаят от по-задълбочено разбиране за промените, които вече настъпват и които вероятно ще се случат в бъдеще през техния живот и живота на децата им. Те се нуждаят от по-добро разбиране и за това, в какво ще се изразяват за тях последствията от ограничаването на изменението на климата и от адаптирането към него. Натрупването на знания по тези въпроси би трябвало да се превърне в съществена част от учебните програми на официалното и неформалното образование.

4.19 ЕИСК подчертава значението на участието на гражданското общество на всички равнища и на общуването с потребителите и широката общественост. Той подкрепя напълно предложението в Зелената книга за работни групи по отрасли, включващи заинтересовани лица, които да осигуряват подкрепа при разработването на необходимите решения, специфични за всеки един отрасъл. Важна задача за тези групи би било разработването на методи за оценка на степента на риска и за проверяване на готовността и подготовеността на организациите и общностите да реагират на екстремни метеорологични условия и други бедствия, които могат да станат още по-сериозни и по-чести с настъпващото изменение на климата.

4.20 Регионалните и местните власти имат важната роля да координират и стимулират дейността на всички равнища и да мобилизират обществената реакция и участие. Публичните власти на всички равнища могат да играят съществена роля и като дават пример чрез подходящо планиране на своите сгради и проекти и чрез своята политика на възлагане на обществени поръчки.

4.21 Зелената книга предлага създаването на „Европейска консултативна група по адаптиране към изменението на климата“, в която да участват представители на гражданското общество, политици и учени, която да функционира като експертна група по време на изготвянето на стратегията. Комитетът може да подкрепи идеята за такава група.

4.22 В допълнение, Комитетът предлага ЕС да предвиди създаването на независим орган за наблюдение с независим председател, който да бъде натоварен да следи напредъка на цялостната стратегия относно изменението на климата (както по отношение на адаптирането, така и във връзка с ограничаването на последствията). Той следва да изготвя редовни и публични доклади за постигнатия напредък и да отправя навременни предупреждения, ако счете, че има изоставане в изпълнението на ангажиментите и в зависимост от изискванията на ситуацията. От своя страна ЕИСК също възнамерява редовно и стриктно да наблюдава напредъка в тази област.

Брюксел, 12 декември 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 общата организация на пазара на вино и за изменение на някои регламенти“

COM (2007) 372 окончателен — 2007/0138 (CNS)

(2008/C 120/10)

На 7 септември 2007 г. Съветът реши, в съответствие с членове 36 и 37 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Съвета относно общата организация на пазара на вино и за изменение на някои регламенти“.

Специализираната секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 27 ноември 2007 г. (докладчик: г-н KIENTLE).

На 440-ата си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 декември 2007 г. (заседание от 12 декември), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 109 гласа „за“, 5 гласа „против“ и 12 гласа „въздържал се“.

1. Обобщение на заключенията и препоръките

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства факта, че Европейската комисия, с предложението си за реформиране на организацията на европейския пазар на вино, по принцип предлага запазването на една специфична за лозаро-винарския сектор организация на пазара. Той би желал Европейската комисия да бе взела под внимание по-голям брой от неговите предложения, изложени в становището му от 14 декември 2006 г. относно *„Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент — Към устойчив европейски лозаро-винарски сектор“* ⁽¹⁾.

1.2 ЕИСК отново настоява най-важна цел на реформата да бъде повишаването на конкурентоспособността на европейските вина и възстановяването на пазарните дялове. Същевременно, Комисията, в контекста на реформата и на разпоредбите по отношение на външната търговия, би следвало в по-голяма степен да отчита водещата пазарна позиция на европейския лозаро-винарски сектор в световен план.

1.3 ЕИСК подчертава, че винарството и лозарството са важни и неотменни елементи на европейската култура и на европейския начин на живот. В много европейски лозарски региони лозарството е определящо за социалната и икономическата среда. Затова Комитетът отдава голямо значение на това, както при поставянето на целите, така и при мерките, да се мисли не само за икономическите резултати, но също така да се държи сметка за последиците за заетостта, социалната структура, околната среда — особено вследствие на програмите за изкореняване, както и за защитата на потребителите и за здравето. В проекта на Европейската комисия това не е направено в достатъчна степен.

1.4 ЕИСК обръща внимание, че в Европейския съюз лозарството е основа за съществуване на 1,5 милиона предимно малки семейни предприятия и осигурява — най-малкото сезонна — заетост на над 2,5 милиона работници. Поради това Комитетът държи особено, при реформата да се предпочитат мерки, които се отразяват положително върху доходите на лозарите и върху възможностите за заетост в европейското лозарство.

1.5 ЕИСК разглежда предложението на Европейската комисия, на държавите-членки — производителки на вино да се предостави съответен национален бюджетен пакет, като важен принос за повече субсидиарност и за отчитане на регионалното разнообразие. Списъкът на инструментите за насърчаване обаче трябва да бъде разширен още повече, за да се постигнат целите на реформата.

1.6 ЕИСК оценява като недостатъчни представените от Европейската комисия предложения за мерки за повишаване на информираността на потребителите. Той приветства предложенията за мерки за насърчаване на продажбите на експортните пазари, но смята, че е необходимо те да обхванат и вътрешния пазар.

2. Предложения на Европейската комисия

2.1 Европейската комисия предлага реформиране на организацията на пазара на вино предимно в следните области:

- мерки за подпомагане в рамките на национални бюджетни пакети за реструктуриране и преобразуване на лозовите масиви, реколта на зелено, взаимоспомагателни фондове, застраховане на реколтата, както и за насърчаване на продажбите на пазарите на трети страни;
- прехвърляне на финансови средства за развитие на селските райони;
- промяна на правилата за производство на вино, особено за енологични практики, увеличаване на алкохолното съдържание и подкисляване;
- промяна на правилата за етиктиране, особено що се отнася до обозначенията за произхода и за мястото, откъдето идва виното, както и адаптиране на останалите правила за етиктиране;
- производителски и браншови организации;

⁽¹⁾ ОВ С 325 от 30.12.2006 г., стр. 29.

- либерализация на правилата за засаждане след 2013 г.;
- програма за доброволно изкореняване;
- премахване на досегашни пазарни мерки;
- прехвърляне на правомощия от Съвета към Европейската комисия.

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК принципно подкрепя целите на предложението на Европейската комисия. Що се отнася до предложените мерки обаче, той смята, че е необходимо те да бъдат адаптирани и подобрени.

3.2 ЕИСК отново настоява да се подобри конкурентоспособността на европейските винопроизводители на вътрешния пазар и на експортните пазари, да се укрепи Европа като място за бизнес, да се подкрепят усилията за подобряване на качеството и в по-голяма степен да се следват развитието на пазара и желанията на потребителите. В своето предложение за регламент Комисията не отчита достатъчно тези изисквания.

3.3 ЕИСК продължава да настоява, икономическите цели да бъдат конкретизирани и допълнени със социални цели и с цели на политиката по заетостта. Към тях спадат подобряване на положението с доходите на лозарските стопанства, по-добри възможности за развитие на млади винопроизводители, устойчиви възможности за заетост и адекватно заплащане на целогодишно или сезонно наетите работници.

3.4 ЕИСК продължава да гледа критично на прехвърлянето на компетентност от Съвета към Комисията, например при разрешаването на нови практики на производство на вино, тъй като по време на преговорите за двустранни споразумения Комисията не защити в достатъчна степен интересите на европейските винопроизводители.

3.5 ЕИСК потвърждава своето виждане, че сегашните финансови средства следва да бъдат увеличени, за да се отчете присъединяването на две нови страни, производителки на вино, в ЕС.

3.6 ЕИСК отново настоява за по-добро и по-обхватно наблюдение на пазара, за да могат да се получат по-точни данни за производството, търговията и потреблението, които да послужат като основа за организацията на пазара на вино. Използваните досега общи данни са важни, но недостатъчни. Необходима е също така актуална информация за промени в производствените структури, търговските канали и поведението на потребителите.

3.7 ЕИСК подкрепя Комисията в нейното виждане, че новата организация на пазара на вино трябва да влезе в сила възможно най-скоро. Той смята обаче, че е необходим преходен („phasing-out“) период, за да се даде при необходимост на предприятията възможност за постепенно адаптиране към новите рамкови условия.

3.8 ЕИСК приветства факта, че Комисията е изменила своето предложение относно програмата за изкореняване. Той смята обаче за подходящо тези мерки да бъдат проведени в рамките на регионални или национални структурни програми, за да се предотвратят отрицателни последици от отделни изкоренявания

(например утар сред терени с лозя) и да се гарантира прилагането им в добър ред.

3.9 ЕИСК повтаря своето възражение срещу пълната либерализация на правата на засаждане, тъй като това би изложило на опасност икономическите и социалните цели на реформата на пазара на вино, както и целите, свързани с политиката по околната среда и по опазване на ландшафта.

4. Специфични бележки

4.1 Дял II: Мерки за подпомагане; Глава I: Програми за подпомагане

4.1.1 ЕИСК приветства факта, че по принцип се приемат неговите искания да бъдат взети предвид в по-голяма степен регионалните различия и субсидиарността в лозаро-винарския сектор да се прилага по-последователно чрез въвеждане на национални бюджетни пакети. Същевременно обаче той оценява като недостатъчни предложените мерки за подпомагане.

4.1.2 ЕИСК е съгласен с Комисията, че е необходимо да се запази една адекватна общностна рамка. Вътре в тази рамка държавите-членки следва да могат сами да подбират мерките, които да прилагат в своите винопроизводителни райони. При това важно значение може да бъде отредено на производителските, браншовите, организацията за регулиране и на други организации с подобна насоченост.

4.1.3 ЕИСК би приветствал един по-пространен списък с мерки, за да се отговори на целите на организацията на пазара. Той припомня своите предишни становища относно реформирането на общата организация на пазара на вино ⁽²⁾, в които той, наред с останалото, вече бе поискал програми за насърчаване на висококачествените продукти в лозарството, съхраняването на вино в изби, продажби и информирането на потребителите, мерки в подкрепа на необлагодетелстваните райони, както и възможността за единно плащане на площ.

4.1.4 ЕИСК подновява своето искане за последователни и интегрирани мерки за постигане на възможно най-голяма ефективност. Тези мерки трябва следователно да бъдат интегрирани в планове, обхващащи цялостната производствена верига от засаждането на лозите през преработката до продажбата на продукта. Тук се включват също така и мерки за разкриване на алтернативни пазари за продажба на всички продукти, произведени от грозде.

4.1.5 ЕИСК отново настойчиво поставя искането за специфична програма за подпомагане на необлагодетелстваните винопроизводителни райони, например под силен наклон или на стръмни склонове, както и онези райони, които са изложени на тежки климатични условия.

4.1.6 ЕИСК приветства факта, че в националния бюджетен пакет Комисията е отредила важно значение на мерките за насърчаване на износа. В допълнение към това са необходими мерки, чрез които потребителите на вътрешния пазар да бъдат информирани за културата на лозарството и винарството и най-вече да бъдат запознати с предимствата на една умерена консумация на вино, както и с опасностите от злоупотребата с него. Комитетът подновява искането си да се подкрепи създаването на европейска обсерватория на пазара.

⁽²⁾ ОВ C 101 от 12.4.1999 г., стр. 60-64 и, също там, бележка под линия 1.

4.1.7 ЕИСК смята незабавното премахване на интервенционните мерки за неприемливо. Затова той предлага през преходния („phasing-out“) период 2008-2010 г. в обхвата на националния бюджетен пакет да може да се предоставя помощ за дестилация, с цел производството на спиртни напитки и за частно съхраняване.

4.1.8 ЕИСК е на мнение, че в рамките на националния бюджетен пакет следва да бъдат предвидени мерки за справяне с кризите, които да се основават и върху солидарна отговорност на производителите. Предвидените досега мерки (застраховане на реколтата и взаимоспомагателни фондове) не са достатъчни за преодоляването на конюнктурно обусловени кризи. Затова следва да се проучи дали досегашните кризисни дестилации са се оказали подходящи и дали в рамките на националния бюджетен пакет трябва да се предвиди кризисна дестилация.

4.1.9 Действащата забрана за свръхпресоване на гроздето, джибрите и винената утайка се утвърди като полезна за гарантиране на качеството на лозаро-винарските продукти и за предотвратяване на евентуална злоупотреба. Затова тя трябва да се запази. На държавите-членки би трябвало да се даде разрешение, през определени години да повишават процентния дял от реколтата, предназначен за дестилация.

4.1.10 ЕИСК отбелязва, че Европейската комисия е разработила предложение относно разпределението на бюджета, предназначен за националните бюджетни пакети. За новите държави-членки, за които липсват предишни референтни параметри, би следвало да се определи съответна специфична схема за финансиране в съответствие с дела на лозарските площи.

4.2 Глава II: Прехвърляне на финансови средства

4.2.1 В различни свои становища ЕИСК е подчертавал значението на Втория стълб за бъдещото развитие на селските райони, към които спадат и европейските лозарски региони. Но, като отчита тази принципна насоченост, той препоръчва, с цел решаване на специфичните за лозаро-винарския сектор проблеми, обсъжданите мерки за реформиране като цяло да бъдат финансирани от предвидения за този сектор бюджет. Затова бюджетът не бива да бъде намаляван нито чрез оряване, нито чрез прехвърляне на финансови средства.

4.3 Дял III: Регулативни мерки; Глава II: Енологични практики и ограничения

4.3.1 ЕИСК смята за абсолютно необходима една международно призната дефиниция на продукта вино. Това изисква и определянето на признати производствени методи. Би следвало ясно да се посочи, че, нар. „плодови вина“ не са предмет на организацията на пазара на вино.

4.3.2 ЕИСК се застъпва за това, съобразеността на практиките за производство на вино със стандартите на Международната организация по лозарство и винарство (МОЛВ) да бъде последователно включвана в стратегическата насоченост на двустранните или международните търговски договори. Допускането на различни производствени практики по отношение на вносните вина, само защото са признати някъде по света, противоречи на по-стриктното придържане към стандартите на МОЛВ

за европейските вина и би довело до по-нататъшни изкривявания на конкуренцията. ЕИСК също така се противопоставя на предложението, при износа на вина да се допускат енологични практики, които са забранени при вината, предлагани на вътрешния пазар.

4.3.3 ЕИСК препоръчва, като приложение към този регламент да бъде добавен списък на допустимите енологични практики, а Съветът да запази своята компетентност за актуализиране на тези практики и разрешаването на нови.

4.3.4 ЕИСК приветства факта, че Европейската комисия е преразгледала решението в Европа да се разреши производството на вино от вносна гроздова мъст или концентрирана гроздова мъст, както и купажирането на продукти с произход от трети страни с европейски продукти.

4.3.5 ЕИСК приканва Комисията, в предложенията си относно правилата за производство да отчита различните местни, климатични и метеорологични условия в рамките на Европейския съюз. Той обръща внимание, че тази тематика е много чувствителна и не бива да доведе до разделение в европейския лозаро-винарски сектор или дори до блокиране на предложенията за реформа. ЕИСК се присъединява към искането за по-силен контрол над всички енологични практики, за да се подобри и гарантира качеството на вината.

4.3.6 Поради това ЕИСК оценява предложенията на Комисията, взимайки предвид своите предишни становища, представените от Комисията анализи, предложената либерализация на практиките за производство на вино, признаването на енологичните практики в двустранните договори, както и в контекста на целите на реформата, особено повишаването на конкурентоспособността и намаляването на производствените разходи. Преценявайки съображенията „за“ и „против“ в предложенията на Комисията, той поддържа принципното запазване на действащите правила за използване на захароза и за предоставяне на помощ за концентрирана гроздова мъст.

4.4 Глава III: Наименования за произход и географски указания

4.4.1 ЕИСК приветства факта, че Европейската комисия е прецизирала своите предложения за етикетирание на вина според техния произход. Той, също както Комисията, застъпва виждането, че понятието за висококачествени вина в Общността се основава, наред с останалото, върху специфични характеристики, свързани с географския произход. Защитата на наименованията за произход, както и на географските указания, има висок приоритет. Затова и използването на дадено наименование за произход, както и на дадено географско указание, следва да бъде свързано с производството на вино в рамките на ограничени географски райони.

4.4.2 ЕИСК приветства факта, че Европейската комисия междувременно е разяснила и прецизирала предложенията си така, че да продължат да се прилагат утвърдени системи в областта на политиката по отношение на качеството, които не почиват или почиват единствено върху принципа на наименованията за произход. Най-вече контролът върху висококачествените вина в много страни се утвърди като ефикасен от гледна точка на производителите и преди всичко на потребителите.

4.4.3 Въпреки всичко остават открити много въпроси по отношение на съвместимостта с Регламент (ЕО) № 753/2002 на Комисията от 29 април 2002 година относно определяне на някои правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1493/1999 на Съвета по отношение на описанието, обозначаването, представянето и защитата на определени лозаро-винарски продукти⁽³⁾. Затова ЕИСК приканва към представянето на таблица за съответствията, чрез която да може да се установят последиците за географските указания и традиционните наименования.

4.5 Глава IV: Етикетирание

4.5.1 ЕИСК намира предложенията в тази област за много комплексни и очаква Европейската комисия да предприеме прецизна симулация на последиците от предлаганите изменения.

4.5.2 ЕИСК обръща внимание, че законодателството по отношение на етикетирането бе изменено едва неотдавна, след дългогодишни дебати. Той приканва Европейската комисия да обясни какви нови гледни точки съществуват, които не са били взети предвид в току-що приключилата дискусия.

4.5.3 ЕИСК приветства опростяването на правилата за етикетирание, когато то служи за по-добра информираност на потребителите. Подобни промени обаче не бива да увеличават риска от изкривяване на конкуренцията или от подвеждане на потребителите, което би довело до вълна от съдебни спорове. От тази гледна точка въпроси буди и предложението на Комисията за факултативно указание за лозовия сорт и годината на реколтата при вина без наименование за произход или географско указание. Това предложение може да се приеме само при условие, че в интерес на защитата на потребителите и за избягване на заблуда и на неполярна конкуренция бъде осигурена система на контрол и сертифициране за проследяването на тези вина.

4.5.4 ЕИСК обръща внимание върху обстоятелството, че във все по-разширяващия се Европейски съюз съответно нараства и езиковото многообразие и оттам могат да възникнат пречки за търговията, какъвто е в момента случаят с изискването за посочване на съдържанието на сулфити. Затова при етикетирането с посочване на задължителни данни, например съставки, следва да се създаде възможност те да бъдат представяни чрез общоразбираеми символи.

4.6 Дял V: Производствен потенциал

4.6.1 ЕИСК приема със задоволство факта, че Комисията е променила своите предложения относно правилата за изкореняване и е намалила предвидения бюджет. Той признава значението на изкореняването като инструмент на организацията на пазара, който следва да бъде предлаган за ограничено време —

от две до пет години, като компонент на регионални или национални структурни програми в обсега на глобалната общностна рамка. Изкореняването би следвало да се предлага като доброволна мярка за отстраняване на лози върху площи, които не са подходящи за лозарство, и за смекчаване на социалните последици от закриването на безперспективни предприятия.

4.6.2 ЕИСК приветства факта, че Комисията е променила първоначалния си график за либерализация на правата за засаждане. Както и досега обаче, той отхвърля пълната либерализация, включително и в по-късен момент, тъй като това излага на опасност икономическите и социалните цели на реформата на пазара на вино, както и тези, свързани с политиката по околната среда и по опазване на ландшафта. Преместването на отглеждането на лозя от традиционно ценни лозарски региони върху площи, където то би било по-евтино, е неприемливо от гледна точка на цялостната отговорност за заетостта, за икономиката и за инфраструктурата на лозарските райони, за социалната структура, за опазването на околната среда и за защитата на природата.

4.6.3 Ако се отмени европейската схема за отглеждане на лозя едновременно със забрана за засаждане на нови лозя, тогава следва да бъде дадено право на лозарските региони да продължат да прилагат или да разработват своите схеми за права на засаждане и отглеждане на лозя, в съответствие с целите на общностната организация на пазара на вино.

4.7 Нов дял: Насърчаване на продажбите и информация

4.7.1 ЕИСК преценява, че предложенията на Комисията са недостатъчни, за да се възстановят пазарни дялове на вътрешния пазар в конкуренция с вината от трети страни и особено от Новия свят.

4.7.2 ЕИСК призовава Комисията, в рамките на националните бюджетни пакети, да предвиди мерки за насърчаване на повишаването на информираността на потребителите и насърчаване на продажбите не само на експортните пазари, но също и на вътрешния пазар. При това трябва да се отдели особено място на изчерпателното информиране за предимствата на една умерена консумация на вино като елемент на здравословното хранене и съвременния начин на живот.

4.7.3 ЕИСК подчертава, че мерките за информация и за насърчаване на продажбите следва да взимат предвид всички произведения от грозде продукти.

4.7.4 ЕИСК препоръчва комуникационните мероприятия за продуктите на лозаро-винарския сектор да се съчетават с туризъм, гастрономия и други продукти от лозарските региони.

гр. Брюксел, 12 декември 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁾ ОВ L 118, 4.4.2002 г., стр. 1-54.

ПРИЛОЖЕНИЕ

към становище на Европейския икономически и социален комитет

Следните изменения, подкрепени от повече от една четвърт от подадените гласове, бяха отхвърлени:

Параграф 4.3.6

Последното изречение се заменя със следния текст:

„Преценирайки молелитите „за“ и „против“ в Предложението на Колисиата, той поддържа принципното запазване на действащите правила за използване на захароза и за предоставяне на помощ за концентрирана гроздова лъст. След като разгледа съдържащите се в предложението на Колисиата аргументи за и против, ЕИСК счита, че възможността за използване на захароза, по законен начин и според традициите, може да се запази в страните, които използват тази практика. За да се гарантира обаче равнопоставеността на винопроизводителите в ЕС, помощите за концентрирана пречистена гроздова шира следва да се запазят и да се съобразят с новите пазарни условия, свързани с по-ниските цени на захарта. Такива помощи, необходими за поддържането на съществен паритет на разходите, не бива да оказват влияние върху националните бюджетни пакети, а следва да образуват отделна позиция в бюджета на винопроизводството.“

Изложение на мотивите

Реформата на общата организация на пазара на захар, която вече е влязла в сила, от една страна, и сложната реформа на ООП на вино — от друга, променят дълбоко структурата на разходите във винопроизводството; обаче, ако наистина има стремеж за запазване на предишното положение и за спазване на принципа за избягване на изкривяване на конкуренцията, имайки предвид, че захарта и ширата практически се явяват конкуренти в процесите на обогатяване на вината, е необходимо да се предвиди адаптиране на помощите за гроздова шира или тяхното осчетоводяване извън националните бюджетни пакети.

Резултат от гласуването

„За“: 25 „Против“: 54 „Въздържал се“: 8

Нов параграф 4.3.7

Добавя се нов параграф, както следва:

4.3.7. „Като отбелязва, че използването на захароза за обогатяване на вината означава добавяне на продукт, който не произлиза от преработката на грозде, и предвид официално изразената си загриженост относно прозрачността при етиктирането и защитата на потребителите, ЕИСК счита, че тази енологична практика трябва да бъде посочена на етикетите на обогатените по този метод вина.“

Изложение на мотивите

Ролята на ЕИСК, която му е присъща и не подлежи на промени, се състои в това винаги и неизменно да поддържа максимална прозрачност в общуването с потребителите на стоки и храни.

Резултат от гласуването

„За“: 30 „Против“: 70 „Въздържал се“: 21

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Перспективи за развитието на земеделието в области със специфични неблагоприятни природни условия (планински, островни и най-отдалечени региони)“

(2008/C 120/11)

На 27 септември 2007 г., в съответствие с член 29, точка А от Реда и условията за прилагане на Правилника за дейността, Европейският икономически и социален комитет реши да изготви становище относно:

„Перспективи за развитието на земеделието в области със специфични неблагоприятни природни условия (планински, островни и най-отдалечени региони)“.

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 27 ноември 2007 г. (докладчик: г-н Gilbert BROS).

На 440-ата си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 декември 2007 г. (заседание от 12 декември 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 127 гласа „за“, 1 глас „против“ и 6 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 На 13 септември 2006 г. Европейският икономически и социален комитет прие становище по собствена инициатива относно „Перспективи за развитието на земеделието в области със специфични неблагоприятни природни условия (планински, островни и най-отдалечени региони)“ ⁽¹⁾.

1.1.1 В това становище ЕИСК посвети цяла глава, глава 4, на проблемите на планинските райони, като подчерта, наред с другото, необходимостта:

- от конкретна политика на ЕС в полза на планинските райони;
- да се изготви хармонизирано определение на ниво Европейски съюз;
- да се даде предимство на планинските райони при разпределянето на бюджетни кредити от втория стълб;
- да се консолидират мерките за обезщетяване на земеделските стопани в планинските райони;
- да се интегрират селскостопанската и регионалната политика, за да се постигне по-добро въздействие в планинските райони.

1.2 На 7 декември 2006 г., по време на сесията за политически диалог, с която завърши пленарната сесия на Комитета на регионите, г-н José Manuel BARROSO, председател на Европейската комисия, изрази своята подкрепа за изработването на **Зелена книга за бъдещето на политиките за планинските райони**.

1.3 По тази причина ЕИСК прецени, че е подходящо да изработи допълнение към становището си, за да изрази позиция по принципа за изготвяне на такава зелена книга.

1.4 Всъщност, всички граждани на Европа имат полза от многото обществени и икономически блага и услуги, които предоставят планинските райони, а именно:

- намаляване на природните рискове (от които едновременно имат полза и жителите на планинските райони, и другите жители, например чрез защитата на транспортните коридори);

— среда за отдих и туризъм (изключително важни за гражданите на урбанизирания континент и за европейската конкурентоспособност);

— важно биоразнообразие;

— уникални водни запаси;

— висококачествени, по-конкретно хранителни, продукти.

1.5 Без подходящо управление на планинските райони от техните обитатели производството на тези блага и услуги ще бъде поставено под заплаха.

1.6 Днес трябва да се справяме с нови значителни предизвикателства, настоящи и бъдещи, като засилването на икономическата конкуренция, демографския преход, изменението на климата и др. Макар че тези предизвикателства се отнасят към всички райони, тяхното въздействие е много по-осезаемо в планинските райони и следователно изисква специфични отговори.

1.7 Но по-голямата част от осъществяваните политики в планинските райони са секторни и често пъти се осъществяват извън планинските райони без да се отчитат особеностите на тези райони. Наблюдава се склонност да се банализират публичните политики, посветени на планинските райони, да се разпростират до други райони и по-малко да се отчита тяхната специфика. Същевременно, европейските и национални публични политики са насочени все повече към сравнителните предимства на районите, които трябва да бъдат насърчавани или развивани.

1.8 Въпреки тяхното значение на европейско равнище, планинските райони страдат от известно маргинализиране в европейските политики и сериозна липса на признание за техния значителен потенциал да допринасят за растежа на Европа и за нейното разнообразие, именно посредством техните новаторски подходи.

1.9 Затова ЕИСК призовава за един много по-съгласуван и по-добре интегриран политически подход. За устойчивото развитие на планинските райони е необходимо да се приложи много-секторен и териториален подход.

⁽¹⁾ ОВ С 318 от 23.12.2006 г., стр. 93.

1.10 Една европейска зелена книга за бъдещето на политиката за планинските райони би позволила да се рационализират и да се консолидират съществуващите политики и инициативи на европейско равнище, за да станат по-ефикасни в специфичния контекст на планинските райони. Това е особено актуално за селското стопанство в планинските райони, както се спомена в това становище. Всъщност, в повечето европейски планински райони, селското стопанство е основата, върху която се развиват другите социално-икономически, агропромишлени, туристически и т.н. дейности и от която произлиза привлекателността им. Следователно общата селскостопанска политика играе голяма роля и трябва да се интегрира в прегледа на европейските политики в планинските райони, изискван от Зелената книга.

1.11 Затова ЕИСК изисква Зелената книга за бъдещето на политиката за планинските райони да бъде включена възможно най-бързо в работната програма на Европейската комисия, за да се уточнят темите от стратегическо значение за планинските райони в държавите-членки на Европейския съюз, да се изяснят и да се координират съответните задачи на различните равнища на отговорност и в различните стопански сектори, да се консолидират специфичните статистически данни, на които се опират политиките в тези области, да се проучат съпътстващите и подпомагащите мерки, които да се осъществят в тези райони в светлината на стратегическите цели, определени от Европейския съюз, и да се направят постъпки за развитие на европейските и национални публични политики.

1.12 Като улесни използването на сравнителните предимства на планинските райони, **Зелената книга за бъдещето на политиката за планинските райони** ще се впише и в обновената Лисабонска стратегия, и в Стратегията от Гьотеборг. Тя би допринесла и за постигането на целта за растеж и работни места, и би помогнала на Европейския съюз да стане в следващите години по-конкурентоспособна в световен мащаб икономика, основана на знанието. Планинските райони могат да допринесат значително за цяла Европа и би било подходящо да се проучи по-добре техният потенциал за иновации и растеж.

1.13 По време на пленарната сесия на ЕИСК на 11 и 12 юли 2007 г. г-жа Danuta HÜBNER, член на Европейската комисия, отговаряща за регионалната политика, говори за „Териториална програма на ЕС“ и обяви, че през 2008 г. ще бъде изготвен доклад за териториалното сближаване, в който ще се проучи отражението върху районите на големите предизвикателства, които предстоят и на средствата, с които да се решават. ЕИСК желае териториалните особености на планинските райони, както и на островни и най-отдалечени региони, да бъдат отчетени адекватно при текущото определяне на политиката на сближаване на Европейския съюз и при осъществяването на Териториалната програма.

Брюксел, 12 декември 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 998/2003 относно ветеринарно-санитарните изисквания, които са приложими при движение с нетърговска цел на домашни любимци по отношение на удължаването на преходния период“

COM(2007) 572 окончателен — 2007/0202 (COD)

(2008/C 120/12)

На 23 октомври 2007 г. Съветът реши, в съответствие с член 37 и член 152, параграф 4, буква б) от Договора за създаването на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 998/2003 относно ветеринарно-санитарните изисквания, които са приложими при движение с нетърговска цел на домашни любимци по отношение на удължаването на преходния период“.

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително и че то е било предмет на негово становище CESE 1411/2000, прието на 29 ноември 2000 г.⁽¹⁾, на 440-ата си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 декември 2007 г. (заседание от 12 декември 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет реши със 131 гласа „за“ и 4 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложения текст и да посочи позицията, изложена в горепосочения документ.

Брюксел, 12 декември 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ ОВ С 116, 20.4.2001 г., стр. 54-56.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно

- „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директиви 76/768/ЕИО, 88/378/ЕИО, 1999/13/ЕО и Директиви 2000/53/ЕО, 2002/96/ЕО и 2004/42/ЕО на Съвета с цел адаптирането им към Регламент (ЕО) № ... относно класифицирането, етикетиранието и опаковането на вещества и смеси и за изменение на Директива 67/548/ЕИО и Регламент (ЕО) № 1907/2006“
- и относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 648/2004 с цел адаптирането му към Регламент (ЕО) № ... относно класифицирането, етикетиранието и опаковането на вещества и смеси и за изменение на Директива 67/548/ЕИО и Регламент (ЕО) № 1907/2006“

COM(2007) 611 окончателен — 2007/0212 (COD)

COM(2007) 613 окончателен — 2007/0213 (COD)

(2008/C 120/13)

На 13 ноември 2007 г. Съветът реши, в съответствие с член 95 от Договора за създаването на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директиви 76/768/ЕИО, 88/378/ЕИО, 1999/13/ЕО и Директиви 2000/53/ЕО, 2002/96/ЕО и 2004/42/ЕО на Съвета с цел адаптирането им към Регламент (ЕО) № ... относно класифицирането, етикетиранието и опаковането на вещества и смеси и за изменение на Директива 67/548/ЕИО и Регламент (ЕО) № 1907/2006“

и относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 648/2004 с цел адаптирането му към Регламент (ЕО) № ... относно класифицирането, етикетиранието и опаковането на вещества и смеси и за изменение на Директива 67/548/ЕИО и Регламент (ЕО) № 1907/2006“.

ЕИСК подкрепя съдържанието на тези становища и смята, че те не се нуждаят от допълнителен коментар от негова страна.

На 440-ата си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 декември 2007 г. (заседание от 12 декември 2007 г.), Комитетът взе решение със 139 гласа „за“ и 3 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложението.

Комитетът ще представи възгледите си върху съдържанието на предложението на Комисията относно класифицирането, етикетиранието и опаковането на вещества и смеси ⁽¹⁾ в становище ⁽²⁾, което в момента се подготвя и чието приемане е насрочено за пленарната сесия на Комитета през м. март 2008 г.

Брюксел, 12 декември 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно класифицирането, етикетиранието и опаковането на вещества и смеси и за изменение на Директива 67/548/ЕИО и Регламент (ЕО) № 1907/2006 — COM(2007) 355 окончателен.

⁽²⁾ NAT/367 — докладчик: г-н SEARS.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Въздействие на териториалния характер на данъчните законодателства върху индустриалните промени“

(2008/C 120/14)

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:

„Въздействие на териториалния характер на данъчните законодателства върху индустриалните промени“.

Консултативната комисия по индустриални промени, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 13 ноември 2007 г. (докладчик: г-н SCHADECK; съдокладчик: г-н GAY).

На 440-ата си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 декември 2007 г. (заседание от 13 декември 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 102 гласа „за“, 7 гласа „против“ и 6 гласа „въздържал се“.

Част I — Заключение и препоръки

А. Европейската икономика е добре интегрирана в световната икономика. В различните сектори това интегриране е по-силно или по-слабо; то е особено добре изразено по отношение на тези индустриални дейности, които в най-голяма степен са отворени за глобализацията. Следователно при определянето на икономическата и данъчната политики на Европейския съюз (ЕС) трябва да се взема предвид и световното развитие. Въпреки че темата на настоящото становище е въздействието на териториалния характер на данъчните законодателства върху индустриалните промени в ЕС, този териториален характер не бива да се разглежда изолирано от света.

Б. ЕС и всички негови държави-членки носят отговорност за провеждането на икономическа, финансова, социална и екологична политики, чиито изисквания излизат извън динамиката на пазара. Следователно е целесъобразно да се следи за това териториалният характер на данъчните законодателства да оказва положително въздействие върху индустриалните промени на европейско ниво. Тези промени без съмнение следва да отговарят на динамиката на пазара, но те печелят също и от включването им в гореспоменатите политики в по-широк контекст. Самата същност на Лисабонския процес се основава върху постигането на баланс между различните направления (конкурентоспособност, социално измерение, опазване на околната среда) и този баланс трябва да бъде съхраняван, като се отдава дължимото и на данъчната конкуренция между държавите-членки ⁽¹⁾.

В. Комитетът отбелязва, че данъчната конкуренция е една от реалностите на вътрешния пазар, която може да доведе до изкривявания на конкуренцията. Тя предполага правила за прозрачност и определяне на евентуални злоупотреби и вредни практики ⁽²⁾. Същевременно изисква и наличието на индикатори,

които да бъдат добър критерий за оценка на състоянието на данъчната конкуренция. ЕИСК обаче отбелязва, че данъчната конкуренция не е решаващ фактор за инвестиционните решения на МСП. Тя има по-голяма тежест при мултинационалните предприятия, които са по-мобилни.

Г. Данъчната конкуренция не засяга само данъчното облагане на предприятията. С увеличаването на мобилността на финансовите активи тази конкуренция засяга и доходите от инвестициите на лицата, както и данъците върху имуществото.

Д. Комитетът смята, че координирането на данъчните разпоредби на различните администрации може да се окаже важен инструмент за подобряване на функционирането на вътрешния пазар, като се отстранят смущенията във функционирането му и разходите, свързани със съгласуване на данъците, най-вече в граничните райони. ЕИСК повтаря препоръките, отправени в изготвеното неотдавна становище относно *Fiscalis 2013* ⁽³⁾.

Е. Според ЕИСК липсата на съгласуваност между системите за пряко данъчно облагане на държавите членки води до необлагане с данъци ⁽⁴⁾, злоупотреби или нарушения във функционирането на единния пазар. Това положение може да доведе до дестабилизация, дори до намаляване на общите данъчни приходи в ЕС.

Ж. Неограничената данъчна конкуренция в Общността от една страна може да утежни факторите, които се взимат под внимание при определянето на данъчната основа на най-слабо мобилните задължени лица, като малките предприятия или

⁽³⁾ ОВ С 93, 27.4.2007 г.

⁽⁴⁾ Липсата на съгласуваност между националните системи за данъчно облагане може да доведе до двойно необлагане. „например във връзка с начина, по който държавите-членки определят нетния капитал и заетия капитал, една държава-членка може да разглежда дадена транзакция по-скоро като капиталова вноска, отколкото като заем и следователно да не смята за облагаем дохода от вложения капитал, докато друга държава-членка може да разглежда заема като дълг и да приспадне лихвите от данъците на дружеството, което ги изплаща. Това може да доведе до намаляване на данъците в една държава-членка без съответно данъчно облагане в друга държава-членка. Друга област засяга използването на хибридни единици — т.е. такива, които в една държава-членка се разглеждат като корпорации и са непрозрачни, а в друга не се считат за корпорации и са прозрачни. Тази разлика в определенията на държавите-членки може да доведе до двойно освобождаване или до двойно приспадане на данъците“ (Източник: съобщение на Комисията, озаглавено „Координиране на разпоредбите на държавите-членки в сферата на прякото данъчно облагане в рамките на вътрешния пазар“ (COM(2006) 823 окончателен, параграф 3).

⁽¹⁾ „Данъчна конкуренция съществува там, където решенията на един орган на управление (национален, регионален или местен) пряко влияят върху възможностите на други органи и където не може да се постигне контрол върху това взаимодействие само с пазарни механизми“ (Източник: ОИСП); за повече подробности вж. Приложение 1.

⁽²⁾ Съгласно широкото определение, дадено в „Кодекса за поведение при данъчното облагане на юридическите лица“, вредни данъчни мерки са тези, които „оказват или могат да окажат съществено влияние върху местоположението на дейността на предприятията в Общността“. По-нататък кодексът определя като „потенциално вредни“ мерките, които „гарантират значително по-ниско реално ниво на данъчното облагане от нивата, които обикновено се прилагат в съответните държави-членки, включително и нулево данъчно облагане“ (вж. също http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/harmful_tax_practices/index_it.htm).

услугите, които не могат да бъдат делокализирани, а от друга страна може да промени разпределението на данъчната тежест между данъкоплатците и потребителите с оглед на покриването на публичните разходи и социалните трансфери. Последното би се отразило отрицателно върху социалното сближаване.

3. МСП и предприятията, работещи в областта на услугите, разполагат с най-малко възможности да се възползват от данъчната конкуренция. Комитетът препоръчва да им бъде оказана подкрепа, да бъдат въведени програми за обучение на кадрите в тези предприятия и на служителите в обществените администрации, да бъдат съставени подходящи бази данни, в частност в граничните и най-отдалечените региони на ЕС, с цел оказване на помощ на предприятията по пътя им на развитие в международен план.

И. Комитетът смята, че борбата с данъчните измами трябва да бъде приоритет и припомня заключенията на своето неотдавнашно становище по този въпрос ⁽⁵⁾.

Й. Пренасянето на данъчната тежест върху най-слабо мобилните производствени фактори може да намали конкурентоспособността на засегнатите предприятия и на предлаганите от тях работни места спрямо чуждестранните им конкуренти. Това прехвърляне на данъчната тежест ще забави растежа на националния БВП, което при липса на нови бюджетни ресурси може да доведе до намаляване на капацитета за обществени инвестиции.

К. Данъчната конкуренция кара всяка държава да управлява по-добре своите обществени разходи. Комитетът настоява това да не става за сметка на предлагането и качеството на обществените услуги. Те са от първостепенно значение за поддържането и привличането на производствени дейности, които създават блага, разкриват работни места и в крайна сметка създават и данъчна основа. Данъчната конкуренция не бива да влияе отрицателно върху финансирането и обезпечаването на системите за колективната социална закрила.

Л. Комитетът подкрепя усилията на държавите-членки за премахването на вредната данъчна конкуренция и тяхната ангажираност най-късно до 2010 г. да отменят редица вредни данъчни режими като тези, които са отразени в приетия през 1997 г. Кодекс за поведение ⁽⁶⁾. От друга страна ЕИСК приканва Комисията да продължи своите усилия в тази насока, започнати по същото време.

М. Комитетът също така подкрепя политиката на Комисията, която цели обществените помощи, включително избирателно предоставените на предприятията данъчни преференции, да служат за постигането на дългосрочни цели, свързани с индустриалните промени и териториалното развитие, като в същото време остават съвместими с политиката на конкуренция вътре в ЕС.

Н. Комитетът призовава за въвеждане на Обща консолидирана корпоративна данъчна основа на данъка върху дружествата (ОККДО) ⁽⁷⁾ с оглед на опростяването, безпристрастността и прозрачността на данъчните практики в държавите-членки. Това

⁽⁵⁾ Становище относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент и Европейския икономическия и социален комитет относно необходимостта от разработване на координирана стратегия за засилване на борбата с данъчните измами“ (ОВ C 161, 13.7.2007 г., стр. 8).

⁽⁶⁾ Кодексът е достъпен на адрес: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/harmful_tax_practices/index_en.htm#code_-_conduct. Вж. също Приложение 4.

⁽⁷⁾ Вж. неотдавнашното Съобщение на Комисията, озаглавено „Прилагане на Програмата на Общността за подобряване на икономическия растеж и заетостта и насърчване на конкурентоспособността на бизнеса в ЕС: Постигнат напредък през 2006 г. и следващи стъпки към предложение за Обща консолидирана корпоративна данъчна основа (ОККДО)“ (COM(2007) 223 окончателен от 2.5.2007 г.).

би позволило да се използва максимално потенциалът на вътрешния пазар, като се запазят бюджетният и данъчният суверенитет на държавите-членки и се избегнат рисковете от конфликт с разпоредбите на Договора. Тъй като по всяка вероятност ОККДО ще бъде въведена на основата на засилено сътрудничество, Комитетът би желал тя да бъде приета от възможно най-голям брой държави-членки.

О. Комитетът призовава за повече информация относно съдържанието, формите и развитието на проекта ОККДО преди да формулира отново становището си по този сложен стратегически въпрос, като за момента се задоволява да припомни своето проучвателно становище от 2006 г., изготвено по молба на комисар Ковач ⁽⁸⁾.

П. Въпреки това Комитетът предлага някои виждания и въпроси относно ОККДО. Той смята, че е желателно този незадължителен проект да бъде приет от възможно най-голям брой държави-членки, дори ако за тази цел трябва да се предвидят преходни мерки. Смята също така, че е желателно след като приключи периодът на съществуването на двете системи държавите-членки да започнат да прилагат единна основа за данъчното облагане. Освен това следва да се прецени дали общата основа, която се прилага по отношение на предприятията, работещи на външните пазари, да не бъде поверена на транснационална организация. В крайна сметка е целесъобразно да се постави въпросът за въздействието, което една такава основа може да окаже върху ставките, при които е възможно да се появи още по-голяма дисперсия. При тази хипотеза може да се определи долна граница на данъчните ставки, която да бъде малко под настоящата средна ставка в новите държави-членки.

Р. Комитетът препоръчва на Комисията да засили мониторинга на данъчните практики в определени пространства — „убежища“, които се стремят да привлекат облагаемите ресурси на данъчните системи на държавите-членки.

Част II — Мотиви

1. Предмет на становището

1.1 Данъчното облагане (нивото на данъчната тежест и размерът на данъците) често се посочва като един от критериите за оценяване на степента на привлекателност на дадена територия като седалище на индустриални, финансови и търговски дейности. Не е постигнато обаче съгласие за относителното тегло на този критерий по отношение на други критерии, като близост до търговския потенциал, себестойност на продукцията, наличие на квалифициран персонал, инфраструктура и обществени производствени мощности, обществени помощи и др.

1.2 Данъчните системи са сложни и не е лесно да бъдат сравнявани помежду им. Все пак, много важно е да може да се прецени дали данъчните стимули на различните власти действително постигат поставените цели, да се оцени потенциалното въздействие на всяко решение, насочено към положителни индустриални промени на тяхна територия, и да се свържат тези промени с очакваната себестойност.

1.3 Становището има за цел да представи насоки за предвиждането и управлението на индустриалните промени, за повишаване на конкурентоспособността на европейската икономика — в рамките на целите от Лисабон — и за изграждането на истински вътрешен пазар, който се характеризира с полярна, неизкривена или поне „приемлива“ (съвместима с правилата на вътрешния пазар) конкуренция.

⁽⁸⁾ ECO/165 — CESE 241/2006, ОВ C 88, 11.4.2006 г.

2. Данъчна конкуренция и мобилност на икономическите фактори

2.1 Тази мобилност се ускорява в рамките на ЕС поради следните причини:

- големите предприятия възприемат вътрешния европейски пазар като единен пазар, като техен вътрешен пазар;
- електронната търговия не признава националните граници;
- факторите, свързани с производството и доставката, сегментират все повече веригите за създаване на стойност, чиито отделни звена стават все по-мобилни ⁽⁹⁾;
- подобряването на транспортните инфраструктури и намаляването на цените в резултат от реструктурирането на товарния транспорт насърчават такова пространствено разпределение, при което между предприятията и техните дъщерни дружества има по-големи разстояния;
- увеличават се мултинационалните придобивания и сливания на предприятия;
- разширяването на ЕС също допринася за мобилността на икономическите инвестиции, на хората и на капиталите;
- повишаването на нивото на знанията и обучението по езици спомагат за повишаване на мобилността на лицата.

2.2 Всяка държава-членка използва всички елементи на данъчната си система, специфични или структурни, за да привлече на своята територия инвестиции и дейности и така да разшири потенциала си, както по отношение на заетостта, така и по отношение на данъчните основи.

От своя страна, данъкоплатците (предприятия и физически лица) търсят възможности да оптимизират своето икономическо състояние извън страната си. Техните данъчни задължения зависят от разликите в националните данъчни режими и представляват неизменна част от променливите стратегически фактори.

2.3 Тази данъчна конкуренция с цел привличане на инвестиции е реалност, която съществува и във всяка държава.

2.4 Измерването на нейната интензивност и на реалното ѝ въздействие върху мобилността на производствените фактори и на капиталите е трудно осъществимо. Съществуват многобройни проучвания по този въпрос, които не са единни в заключенията си, освен по въпроса, че данъчният критерий е само един от критериите, определящи локализирането на мобилните инвестиции. Този въпрос ще бъде подробно разгледан по-долу.

2.5 С разширяването си от 15 на 27 държави-членки Европейският съюз без съмнение стана по-многообразен. Всяка от новите държави-членки се характеризира със свои географски, исторически, културни, социални, политически и икономически особености. Тя влиза в ЕС със своята специфичната индустриална структура, както и със своето специфично данъчно законодателство.

3. Влияние на данъчното облагане върху индустриалните промени

а) Данъчно облагане на труда и данъчно облагане на инвестирания капитал

3.1 За Европейския съюз като цяло общата стойност на данъчните приходи и на социалните удържки възлиза средно

на около 39 % от европейския БВП. Общата стойност на удържките може да бъде разпределена както следва ⁽¹⁰⁾:

Данък върху печалбата на дружествата	10 %
Данък върху доходите на физическите лица	25 %
Социалноосигурителни вноски	26 %
Непреки данъци	30 %
Други данъци	9 %
Общо данъци и социални удържки	100 %

3.2 Непреките данъци включват главно общите данъци върху потреблението и по-специално данък добавена стойност (ДДС), който е хармонизиран на нивото на ЕС, както и някои данъци и такси, с които се облагат определени стоки и услуги, като акцизите, които в ЕС са частично хармонизирани. Тъй като непреките данъци играят второстепенна роля по отношение на локализирането на предприятията, настоящото становище се спира предимно върху данъчното облагане на труда (§ 3.2.1) и на данъчното облагане на инвестирания от предприятията капитал (§ 3.2.2).

3.2.1 Данъкът върху доходите на наемните работници и всички социалноосигурителни вноски представляват около половината от общата стойност на данъците и другите удържки. Тъй като тези удържки се основават директно на труда, те естествено увеличават разходите за наемна работна сила. Доколкото разходите за работна сила са финансов фактор от първостепенно значение за промишлеността, можем да констатираме, че данъчното облагане и другите задължения, включително социалното осигуряване, намаляват доходите на наемните работници и с това могат да повлияят пряко или косвено върху конкурентоспособността на промишлените предприятия на ЕС. Това влияние е пряко, когато обществените власти събират за сметка на предприятията данъци или социалноосигурителни вноски, плащани от работодателя. Когато тези данъци и социални удържки се събират за сметка на наемните работници, те в началото намаляват нетния им доход. Впоследствие могат да окажат непряко влияние върху договарянето на brutния им доход и дори да доведат до миграция към други региони и да възпрепятстват развитието на други дейности освен манифактурните, при които разходите за заплати са малки.

3.2.1.1 Поскъпването на работната сила по естествен начин кара предприятията да повишават производителността на труда, като увеличават интензивността на инвестирания капитал. Този стимул е особено важен в държавите-членки, където цената на фактора труд е най-висока. И обратно, относителната стойност на фактора труд е една от многото променливи величини, които карат предприятията да предпочитат да локализируют своите трудоемки инвестиции в тези държави-членки, където цената на работната сила е най-ниска. Тъй като съществува тенденцията данъците и социалните осигуровки да са по-високи в държавите-членки, където нивото на заплащане на наемните работници (при което се отчитат социалните осигуровки, плащани от работодателя, и данъците) е над средното за Европа, данъчното облагане на труда увеличава разликите в цената на работната сила и следователно насърчава създаването на работни места предимно в държавите-членки с по-конкурентоспособна структура на себестойността.

⁽⁹⁾ Вж. становището на Комитета „Развитие на веригите за създаване на стойност и доставка в европейски и глобален контекст“ (CCMI/037 — OB C 168, 20.7.2007 г., стр. 1).

⁽¹⁰⁾ Източник: ОИСР „Статистика за държавните приходи за периода 1965-2005 г.: издание 2006 г.“. Данните се отнасят за ЕС-15.

3.2.1.2 От гледна точка на потребителя е очевидно, че крайната цена на индустриалните продукти е повлияна от всеки елемент на стойността, включително от данъчното облагане. Продуктът се облага с непреки данъци при продажбата му на потребителя напълно неутрално. Процентът на ДДС, събиран в страната на потребителя, е същият, независимо дали продуктът е произведен в предприятие, намиращо се в тази страна, в друга държава-членка или извън ЕС. За сметка на това данъците, плащани в ЕС на различните етапи на производството, и по-специално данъците и другите удържки, които увеличават себестойността на труда, са чисто национални тежести, които се отразяват на продукта там, където той е произведен. Следователно потребителят може да избира между продукти с по-големи или по-малки данъчни разходи в зависимост от държавата-членка, в която се осъществява производството. Нещо повече — дори социалните осигуровки и данъците върху труда да бяха хармонизирани на територията на ЕС, потребителят винаги би могъл да избира между продукти, произведени в ЕС и обременени с относително високи данъци и социални осигуровки, и продукти от страни извън ЕС, облагани с други, много по-ниски данъци. От значение е не само да се координира структурата на данъците и социалните удържки върху труда на територията на ЕС, но и да се включат в анализа аспектите, свързани с търговията между ЕС и останалата част на света.

3.2.1.3 Комитетът препоръчва на Комисията да засили наблюдението върху данъчните практики в определени райони „убежища“, които се стремят да привлекат подлежащите на данъчно облагане ресурси от данъчните системи на държавите-членки.

3.2.2 **Данъчното облагане на инвестирания капитал** най-напред се анализира на ниво предприятие и след това вторично на ниво инвеститор или акционер.

3.2.2.1 Данъкът върху печалбата на предприятията се събира въз основа на номинални данъчни ставки ⁽¹¹⁾, които в отделните държави-членки се различават съществено (вж. таблицата в приложение 2). Белгия, Германия, Испания и Малта се характеризират с данъчни ставки между 34 и 38 %, докато Кипър, Ирландия, Литва и Латвия имат данъчни ставки между 10 и 15 %.

Като цяло, в новите държави-членки ставката на корпоративния

данък е значително по-ниска от тази в старите държави-членки: средната й стойност в 15-те по-стари държави-членки е 29,5 %, а в 10-те по-нови държави-членки — 20,3 % ⁽¹²⁾.

3.2.2.2 Въпреки това номиналните данъчни ставки представляват само частичен индикатор за данъчната тежест. На практика при определянето на реалната данъчна тежест следва да се отчита и начинът, по който е определен облагаемият доход и различните технически операции, извършвани при определяне на размера на данъка. Поради тази причина изглежда целесъобразно да се отчита и имплицитната данъчна ставка върху капитала, която сравнява данъка, плащан от предприятията, с брутния им оперативен излишък ⁽¹³⁾ (вж. таблицата в Приложение 3).

3.2.2.3 Разминаванията между двата инструмента за измерване са поразителни:

- някои държави-членки обявяват изключително високи данъчни ставки, но изглежда, че на практика налагат на своите предприятия относително ниска данъчна тежест;
- други държави-членки имат „атрактивни“ (много ниски) номинални данъчни ставки, но въпреки това изглежда налагат сравнително висока данъчна тежест върху приходите на предприятията;
- става ясно, че на практика някои държави-членки прилагат висока данъчна ставка върху ниска данъчна основа, а други са приели ниска данъчна ставка върху висока данъчна основа. Реалната данъчна тежест е резултат от тези две променливи величини и анализът не може да се задоволи само с разглеждането на формалните данъчни ставки. Тази теза се потвърждава и от данните примерно за Ирландия и Германия ⁽¹⁴⁾.

3.2.2.4 Тези статистически данни сами по себе си илюстрират сложността на данъчната проблематика ⁽¹⁵⁾. Вместо да правим прибързани заключения, ще отбележим само съществуващата разлика между държавите-членки, разлика, която в определени ситуации може да изправи дадено предприятие, развиващо промишлена дейност на европейския пазар, пред проблема на твърде големите разлики между данъчните тежести и социалноосигурителните вноски в отделните държави-членки.

б) Веригата за създаване на стойност на предприятията

3.3 Малките и средни предприятия (МСП), най-вече тези, които са разположени в граничните и периферни територии на ЕС, са все по-отворени за глобализацията на пазарите, било защото участват в нея, било защото понасят нейните последици. Учредени в много от случаите с лични или семейни капитали, тези МСП не се възползват от данъчната конкуренция в същата степен като големите мултинационални предприятия. На практика те не разполагат нито с организация, нито с мениджмънт,

⁽¹¹⁾ Законоустановена данъчна ставка е ставката, която е определена от закона.

Ефективна данъчна ставка е сумата, която индивидът или предприятието плащат като данъци, с отчитането на всички данъчни компенсации и плащания, разделена на общия или облагаемия доход на индивида или предприятието.

Имплицитните данъчни ставки се определят за всяка икономическа функция. Те се изчисляват като отношение на общите данъчни приходи в категорията (потребление, труд и капитал) към оценката на потенциалната данъчна основа, определена с помощта на сметките за производство и доход в националните сметки.

Общата имплицитна данъчна ставка върху капитала се изчислява като отношение на дохода от всички данъци върху капитала и целия (по принцип) потенциално облагаем капитал и приходите от бизнес в икономиката. С нея се цели да бъде представена средната данъчна тежест върху доходите от капитала.

(Източник на цитираните по-горе дефиниции: Европейска комисия, Генерална дирекция „Данъчно облагане и митнически съюз“ — вж. също „Structures of the taxation systems in the European Union: 1995-2004“ („Структури на системите за данъчно облагане в ЕС, 1995-2004 г.“), Европейска комисия).

В сравнителните таблици на Приложение 2 и Приложение 3 са представени номиналните и имплицитните ставки върху капитала в държавите-членки на ЕС. Поради разликите в методите на изчисление на ефективните ставки, не е възможно те да бъдат представени в подобна таблица.

⁽¹²⁾ Източник: Европейска комисия, *Structures of the taxation systems in the European Union: 1995- 2004* („Структури на системите за данъчно облагане в ЕС“: 1995-2004 г.), стр. 83 (doc. TAXUD E4/2006/DOC/3201). Данните за България и Румъния все още не са достъпни.

⁽¹³⁾ За по-точен методологичен анализ, както и за по-подробно представяне на данните, вж. цитирания по-горе източник, стр. 84-87.

⁽¹⁴⁾ Що се отнася до Германия и Ирландия, още един индикатор потвърждава отбелязания по-горе парадокс. В действителност данъкът върху капитала е 15 % от общото данъчно бреме в Германия, докато в Ирландия той е 28 % (източник : „Structures of the taxation systems in the EU, 1995-2004“ („Структури на системите за данъчно облагане в ЕС“: 1995-2004 г.), Европейска комисия, таблица C.3 Т).

⁽¹⁵⁾ В рамките на настоящото становище няма да бъде възможно да се анализират тези данни за всяка държава-членка, да се търсят точните обяснения за всяка държава-членка и да се съпоставят статистическите индикатори с други бази данни.

нито със средства, нито със знания, които биха им позволили да извлекат най-доброто от тази конкуренция. Точно обратното, за тези МСП приважането в съответствие на данъчните декларации в различните страни, разликата в данъчните основи, в ставките, освобождаванията от плащане, правилата за погасяване и другите правила между отделните страни представляват допълнителни разходи, които затрудняват достъпа им до външните пазари. Въпреки това тази част от интернационализираните МСП или МСП, на които предстои интернационализация, представлява една от най-добрите предпоставки за растеж, по отношение на създаване на блага, добавена стойност, иновации и, разбира се, разкриване на работни места в съответствие с Лисабонския процес. Необходимо е тези предприятия да бъдат подпомогнати във връзка с тези процедури. За тази цел кадрите на тези предприятия и персонала на обществените администрации трябва да бъдат обучени, за да допринасят за промяната.

3.4 Много предприятия със значително влияние върху търговията в Общността, най-вече предприятията, които участват активно в международната търговия извън ЕС, като цяло следват друг модел, а именно:

- тези предприятия са организирани като акционерни дружества и не е задължително акционерите да живеят в региона или в държавата-членка, където се намира седалището на предприятието;
- най-често са организирани като дружества-учредители и дъщерни дружества, които по този начин образуват група от повече или по-малко интегрирани дружества;
- отделните подразделения на групата оперират в няколко държави-членки и
- всяка отделна единица на групата има свои специфични функции, всяка единица участва в създаването на стойност и веригата за създаване на стойност е ясно сегментирана между отделните дружества, като всяко дружество изпълнява своя собствена функция в цялостната схема.

3.5 Съвременните индустриални групи изпълняват разнообразни, взаимосвързани функции (управление на веригите за създаване на стойност и доставка, организация на отделните етапи на производствения процес, извличане на печалба от нематериални активи като ноу-хау, патенти, търговски марки и др.) с цел маркетинг на своята продукция на базата на стратегия, основана на системен анализ на пазара. Локализирането на тези различни икономически функции е подчинено на една обща стратегия, а данъчното облагане е един от факторите, които се вземат предвид при определянето на тази стратегия.

3.6 При една такава групова структура следва да се анализират отделните юридически лица и групата като цяло. Групата определя икономическите функции на всяко свое подразделение, в зависимост от икономическите данни за пазара, като оптимизира цялостната ефективност и рентабилност на групата. Държавите-членки имат право да усъвършенстват своите данъчни системи с оглед на стимулирането на икономическа дейност. Също и предприятията имат право да третират данъчните тежести по същия начин, по който третират и останалите си разходи.

3.7 Всяко юридическо лице е подвластно на данъчното право, което е в сила в страната, където лицето е установено, и информацията за данъчната система участва в общата управленска стратегия на групата наред с другите фактори, които се отчитат при взимането на решения.

3.8 Поради това положението на индустриалните групи, които оперират на пазарите на ЕС, е изключително сложно. Вместо да се говори за локализация, делокализация и релокализация на групата, би било по-уместно да се пристъпи към функционален анализ на индустриалната структура и да се определят факторите за локализация, свързани с различните икономически функции в дадена държава-членка, на нивото на ЕС или извън него. Някои икономически функции са по-мобилни от други и за някои мобилни функции данъчното облагане е по-точен критерий за локализация, отколкото за други. И въпреки че данъчното облагане очевидно е един от променливите фактори, които оказват влияние при взимането на решението, би било погрешно да се надценява значението му при избора на локализация.

4 Обща рамка за конкуренцията между държавите-членки по отношение на данъчното облагане на предприятията

4.1 Понастоящем за рамка на данъчната конкуренция служат три вида мерки:

- Кодексът за поведение и системата за съобщаване на промените в данъчните законодателства, въведени през 1997 г., поставиха начало на активен диалог на нивото на министрите на финансите, с който се цели да се гарантира, че данъчните мерки няма да насърчават вредната данъчна конкуренция (§§ 4.2 до 4.4);
- европейското право в областта на конкуренцията, особено в частта му, отнасяща се до държавните помощи, цели да се не се допуска предоставянето на държавни помощи на предприятията чрез въвеждането на определени данъчни режими или практическото прилагане на данъчното законодателство и произтичащото от това нарушаване на правилното функциониране на вътрешния пазар (§§ 4.5 до 4.7);
- повечето държави-членки са взели законодателни мерки, за да не допуснат създаването на изкуствени и водещи до злоупотреба структури, които да облагодетелстват предприятията чрез преференциални данъчни режими.

4.2 **Кодексът за поведение**, който не е правно обвързващ, задължава държавите-членки да спазват принципите на *лоялната* данъчна конкуренция. В резултат от този процес бяха определени редица данъчни мерки със законодателен, нормативен и административен характер, които оказват или биха могли да окажат значително влияние върху локализацията на икономическите дейности на предприятията в ЕС. Засегнатите държави-членки изразиха съгласието си и поеа конкретни ангажменти за промяна на тези режими, така че елементите на *вредна* данъчна конкуренция да бъдат премахнати най-късно до 2010 г., освен в случаите, представляващи изключение ⁽¹⁶⁾.

4.3 Комитетът приветства резултатите, постигнати с този Кодекс за поведение, тъй като с премахването на *вредните* данъчни практики ⁽¹⁷⁾ държавите-членки укрепват *лоялната* данъчна конкуренция в ЕС и допринасят за окончателното изграждане на вътрешния пазар.

Комитетът насърчава Комисията да продължи тази инициатива като разшири обсега на правилника за поведение и даде оценка на някои по-особени данъчни режими, които бяха въведени през последните години.

⁽¹⁶⁾ За някои режими е договорен срок до 2016 г.

⁽¹⁷⁾ Вж. също дефиницията в бележка 2.

4.4 Същевременно беше въведена **система за комуникация** между държавите-членки и Комисията, чрез която се проверява дали промените в данъчното законодателство съответстват на политиката на Европейския съюз. Държавите-членки се ангажираха да не въвеждат нови данъчни мерки, за които се смята, че накърняват интересите на ЕС.

4.5 Още Римският договор съдържа **разпоредби, забраняващи на държавите-членки да отпускат помощи на предприятията**, включително под формата на данъчни облекчения, които изкривяват или които биха могли да изкривят конкуренцията на общия пазар. С тези разпоредби на Комисията се възлагаше отговорността да осигури контрола и наблюдението в тази област. През 1997 г. при започването на работата по Кодекса за поведение, министрите на финансите на заседание на ECOFIN упълномощиха изрично Комисията да продължи дейността си по отношение на държавните помощи и борбата с данъчните законодателства на държавите-членки, които влизат в противоречие с горепосочените разпоредби на Договора.

4.6 През последните десет години Комисията постепенно засили дейността си в тази област. Тя не само започна процес на изясняване в консултация с държавите-членки и в резултат на този процес уточни критериите, от които се ръководи дейността ѝ в редица области, но пристъпи също и към конкретни действия срещу отделни данъчни мерки, приети от някои държави-членки.

4.7 За разлика от Кодекса за поведение, който е политически необвързващ, законодателството в областта на държавните помощи е с юридически обвързващ характер. Комисията разполага с голяма власт и е в състояние да забрани влизането в сила на дадена мярка за отпускане на неправомерни помощи, да наложи промяната ѝ или дори да принуди съответната държава-членка да си върне несъвместимите с общия пазар помощи, в случай че Комисията не е била официално уведомена за прилагането на тази мярка. В този случай предприятията бенефициенти са длъжни да възстановят отпуснатите им данъчни облекчения.

4.8 По-голяма част от държавите-членки са приели **разпоредби за борба с укриването на данъци и с прехвърлянето на дейности** към територии с привилегировано данъчно облагане. На практика всички държави-членки желаят да привлекат на своя територия икономически дейности, да получават данъчни приходи във връзка с тези дейности и да предотвратят прехвърлянето на данъчните основи в чужбина.

4.8.1 Въпреки че отделните държави-членки са приели различни данъчни мерки, понякога възниква въпросът дали такива разпоредби са съвместими с вътрешния пазар и свободното движение в Европейския съюз, при положение че данъчното законодателство, прилагано от всички държави-членки, е в съответствие със законодателството на Общността. Съдът на Европейските общности уточни позицията си по въпроса, а тя накратко е следната: разпоредбите, насочени срещу укриването на данъци и прехвърлянето на дейности към територии с привилегировано данъчно облагане, по принцип са несъвместими с принципа за свободно движение в ЕС. Такива разпоредби могат да бъдат оправдани, само ако действието им се свежда до борба със съразмерни средства срещу установяването на изкуствени и водещи до злоупотреба структури.

4.9 Комитетът счита, че борбата срещу данъчните измами трябва да бъде приоритет и припомня заключенията на своето неотдавнашно становище по този въпрос ⁽¹⁸⁾.

4.10 В член 93 от Римския договор е предвидено, че Съветът с единодушие приема „разпоредби за хармонизиране на законодателството относно данъците върху оборота (...), акцизите и другите форми на косвено данъчно облагане, в степеня, в която такава хармонизация е необходима за осигуряване създаването и функционирането на вътрешния пазар“.

4.11 В загрижеността си да завърши изграждането на вътрешния пазар чрез мерки, свързани с данъчното облагане на предприятията, Европейската комисия стартира няколко интересни инициативи. В частност на 3 май 2007 г. Комисията потвърди, че продължава работата си с цел въвеждането на обща консолидирана корпоративна данъчна основа (ОККДО). Комисарят по данъчното облагане възнамерява през първото шестмесечие на 2008 г. да представи предложение за директива с оглед на прилагането на ОККДО до 2010 г. Комитетът споделя убеждението на Комисията, че ОККДО може да се окаже много важен принос за успеха на вътрешния пазар, независимо от факта, че ОККДО означава повече прозрачност и следователно по-активна данъчна конкуренция. Комитетът приканва Комисията да постои в работата си, въпреки сложността на проблемите. Независимо от това изглежда, че на настоящия етап би било прибързано този проект да се коментира по-подробно, още повече, че Комисията все още не е представила подробен модел за определянето на тази обща консолидирана основа и за въвеждането на консолидирана система за данъчно облагане в 27-те държави-членки на ЕС. Въпреки това Комитетът формулира някои съждения и повдига свързани с бъдещето въпроси относно проекта ОККДО за данъчното облагане на предприятията.

5. Съждения и въпроси на Комитета относно проекта за обща и консолидирана данъчна основа

5.1 Предвид факта, че държавите-членки биха могли сами да решават дали да приемат ОККДО (вероятно на базата на засилено сътрудничество), Комитетът би желал възможно най-голям брой държави да направят това, дори ако за целта трябва да се предвидят преходни мерки.

5.2 Ако системата ОККДО няма задължителен характер за предприятията, поради предоставената им възможност за избор, администрациите в държавите-членки, приели ОККДО по собствена инициатива, ще трябва да работят с две различни системи за декларации и данъчно облагане. Допустимо ли е това в момент, когато повечето държави-членки се стремят да подобрят производителността на своите обществени услуги?

5.3 Ако мултинационалните предприятия възприемат системата ОККДО, не възниква ли риск от неравно третиране (формалности, счетоводен и данъчен режим) на предприятията в една и съща държава-членка, която подкрепя прилагането на ОККДО?

⁽¹⁸⁾ Становище относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент и Европейския икономически и социален комитет относно необходимостта от разработване на координирана стратегия за засилване на борбата с данъчните измами“ (ЕСО/187 — ОВ С 161, 13.7.2008 г., стр. 8).

5.4 С оглед на двата предходни параграфа, не следва ли да се стремим към прилагане на една система по отношение на всички данъкоплатци от дадена държава-членка?

5.5 Ако се очаква системата ОККДО да доведе до по-голяма прозрачност, трябва ли обявяваната обща основа да бъде поверена на транснационална организация?

5.6 С възприемането на системата ОККДО скритите разлики в облагането, възникващи при изчисляването на данъчните основи, ще се отразят на данъчните ставки в държавите-членки, избрали ОККДО. Ще доведе ли общата система за изчисляване на данъчната основа до по-големи разлики между данъчните ставки (най-малкото между номиналните данъчни ставки)? Данъчната конкуренция може да се изостри на ниво данъчни ставки. Едно проучване на Комисията от 2001 г. показва, че разликите в номи-

налните данъчни ставки са основната причина за възникването на икономически деформации в резултат от данъчната конкуренция!

5.7 Ако между държавите-членки, избрали ОККДО, разликите в данъчните ставки се запазят (в разрез с възникналата неотдавна тенденция към уеднаквяване) или се увеличат, не може ли в тези държави да се предвиди въвеждането на минимална данъчна ставка? Тази ставка би могла да бъде например малко по-ниска от ставката, възприета в новите държави-членки. При навлизането на чужди капитали положението на тези държави с нищо няма да се промени. Що се отнася до другите държави-членки, те биха могли да приемат по-високи данъчни ставки, без да се страхуват от твърде агресивна външна данъчна политика по отношение на техните капитали.

Брюксел, 13 декември 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Въздействие на европейските разпоредби в областта на околната среда върху индустриалните промени“

(2008/C 120/15)

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:

„Въздействие на европейските разпоредби в областта на околната среда върху индустриалните промени“.

Консултативната комисия по индустриални промени, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 13 ноември 2007 г. (докладчик: г-н PEZZINI, съдокладчик: г-н NOWICKI).

На 440-ата си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 декември 2007 г. (заседание на 12 декември 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 137 гласа „за“, 1 глас „против“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Политиката в областта на околната среда понастоящем представлява едно от основните социални предизвикателства пред публичните власти и лицата, вземащи решения в областта на икономиката. Бавният темп при разглеждането в световен мащаб на екологичните проблеми не може повече да служи като извинение за отлагането на законодателни промени и промени в поведението, които са необходими за реализиране на основната цел на ЕС, а именно постигане на устойчиво развитие.

1.2 Европейската индустрия разполага със значителен потенциал, за да се превърне в устойчив сектор на икономиката, но успехът ѝ все повече ще зависи от способностите ѝ за иновации в областта на индустриалните промени, настъпили в резултат от отварянето на пазарите, глобализацията и технологичните промени, както и от новите нагласи, които се ускоряват от все по-голямото осъзнаване на необходимостта от опазване на околната среда и природните ресурси.

1.3 Комитетът счита, че както от страна на всички публични и частни икономически и социални оператори, така и от страна на политическите и публичните власти, трябва да се осъзнае напълно фактът, че сме изправени пред една нова индустриална революция, която поставя качеството на живота и околната среда в центъра на развитието и налага нов, интегриран подход за планиране, производство, потребление, съхранение и управление на природните ресурси.

1.4 Комитетът счита, че спешно трябва да се извърши преход от защитния, реактивен подход към решително и проактивно поведение, което да подготви бъдещето, въз основа на ясна и стабилна рамка за положителни мерки в устойчив план, изградена на равнище ЕС и на отделните държави-членки, за да могат да се ускорят следните процеси:

— разработване и прилагане на „чисти“ производствени и продуктови технологии;

— насърчаване на истински предприемачески дух, който взема предвид екологосъобразността на промишленото производство;

— обучение на квалифициран технически персонал.

1.5 ЕИСК счита, че е важно този нов проактивен подход да се основава по-скоро на превенцията, отколкото на последващи коригиращи мерки, както и върху уеднаквените за всички заинтересовани страни процедури в рамките на европейски кодекс за околната среда, който е от полза както за законодателните органи, така и за операторите и потребителите.

1.6 Комитетът е убеден, че технологическото развитие и нововъведенията би трябвало да бъдат най-вече отговорност на предприемачите и публичните власти: въпреки това, както едните, така и другите трябва да бъдат насърчавани, окуражавани и подкрепяни чрез подходящи европейски местни и национални политики и чрез публично-частни партньорства, които да опростяват и освобождават ресурси, които са от съществено значение, за да се отговори на тези предизвикателства.

1.7 Комитетът счита, че е важно на равнище ЕС новите и устойчиви индустриални инициативи да бъдат включени в структурните фондове, в програмите на Общността за иновации, изследователска дейност и обучение, и в съответните финансови инструменти.

1.8 Комитетът припомня на Комисията и на държавите-членки необходимостта от ускоряване на приемането на конкретни мерки за опростяване, за да се премахнат излишните процедури и да се намалят нарастващите разходи за икономиката, свързани с административните и технически изисквания на съвременното законодателство в областта на околната среда, което трябва да бъде рационализирано и съответно консолидирано.

1.8.1 Освен осъществяването на политиката в областта на околната среда, която да е възможно най-ясна, съобразена с потребителя и без допълнителни финансови тежести, особено за МСП, е необходимо тясно сътрудничество и разработването на различни нива на редица политики и инструменти. Принципът „по-малко и по-добро законотворчество“ трябва да доведе до консолидирани, последователни разпоредби относно околната среда, осигуряващи правна сигурност и прозрачност в процеса на адаптиране към индустриалните промени и насочени към по-добро опазване на ресурсите и околната среда и към прилагане на устойчиви и конкурентоспособни на световните пазари технологични иновации. За МСП трябва да се създадат условия, за да са в състояние да поемат разходите за спазване на изискванията без да се нарушава конкурентното им предимство.

1.9 Комитетът подчертава значението на бързото приемане на интегрирана дългосрочна стратегия на Общността, която може да даде яснота на лицата, вземащи решения в публичния и частния сектор при извършването на необходимите технологични и организационни процеси на приспособяване за спазване на повишените стандарти за опазване на околната среда.

1.10 Пактът за стабилност и растеж би могъл евентуално да бъде реструктуриран, за да отразява по-добре целите на стратегиите от Лисабон и Гьотеборг по отношение на устойчивостта на околната среда, за да насърчават ясно и прозрачно и без нарушения на конкуренцията необходимите публични инвестиции в дългосрочен план, като ги изключи от дефиницията за „публичен дефицит“.

1.11 Държавите-членки би трябвало да включат в годишните си доклади относно Лисабонския процес подробности за годишните инвестиционни планове, които изготвят по въпросите на околната среда, както и резултати от крайните оценки на законодателните и финансовите им дейности. Тези вече налични данни би трябвало да представят по-добре частта, свързана с околната среда, която би трябвало да се превърне в съставна част от обобщителен доклад на Комисията, който тя да предоставя всяка година на пролетния Европейски съвет, на Парламента, на Европейския икономически и социален комитет и на Комитета на регионите.

1.12 Комитетът счита за важно в националните политики да се изтъкват положителните въздействия, които различните икономически инструменти и данъчни стимули оказват върху околната среда. Това се отнася преди всичко за данъчното облагане — където е желателно да бъдат намерени решения на европейско равнище ⁽¹⁾ — което се отразява върху:

— производството и заетостта;

— използването на природни ресурси;

— нивата на замърсяване на околната среда;

— избора на повишена защита на околната среда;

— иновации при технологии, свързани с процеси, продукти и организация в областта на околната среда.

1.13 Необходимо е да се ускори определянето на измерими и съвместни цели, за да се работи върху изключително амбициозните решения, взети на пролетния Европейски съвет и на проведения след него Съвет по въпросите на околната среда.

1.14 Комитетът потвърждава основната роля, която социалните партньори и представителите на организираното гражданско общество трябва да играят, в междуотраслов или отраслов план, на различни равнища, като се започне на европейско равнище, за да се решат проблемите, свързани с конкуренцията, енергията и околната среда: тези проблеми всъщност се отразяват в значителна степен върху редица отрасли, налагат извършването на важни структурни промени, преди всичко в производствения сектор, и водят до необходимостта от тясно сътрудничество и от интегриран подход, съпроводени от постоянни усилия за опростяване и намаляване на бюрокрацията.

1.15 Според Комитета проблемите на околната среда, устойчивото използване на природните ресурси и създаването на нови пазарни възможности, съобразени с околната среда, и на нови, изискващи по-висока квалификация работни места, отчитащи екологичните ограничения, трябва да се съчетават със среда, която да е съобразена с нуждите на предприятията и работещите и да може да подпомага способностите им за иновации, както и икономическите, социалните, културните и образователните мерки, които предприятията постоянно са призовавани да предприемат, за да се съизмерват с конкурентите си на пазара.

1.16 Както ЕИСК, така и водещи политически фигури от Комисията, Съвета и Европейския парламент, многократно отбелязваха, че е необходимо да се намали административната и бюрократична тежест върху предприятията, за да могат да се освободят икономическите и социалните им ресурси и да се пренасочат към устойчива модернизация на производствената и организационна среда и структури.

⁽¹⁾ Вж. системата за Евровинетка — Директива 2006/38/ЕО за изменение на Директива 1999/62/ЕО относно заплащането на такси от тежкотоварни автомобили за използване на определени инфраструктури.

1.17 Необходимо е да се предприеме интегрирана, проактивна политика по отношение на предприятията, чрез която ангажиментът за опазване на околната среда да може да се съчетава със засилване на конкурентоспособността и запазване качеството на живот и работа, като се подобряват равнищата на заетост и едновременно с това се гарантира наличието на отговорни и квалифицирани кадри: засилването на програмите за научноизследователска и развойна дейност, иновации и конкурентоспособност и програмата LIFE+ трябва да се извърши в съответствие с инструментите на структурната политика и териториалното сближаване чрез подобряване на тяхната достъпност.

1.18 В областта на програмите за обучение и образование усилията на Общността за изграждане на общество, основано на знанието, трябва да бъдат насочени към включването на екологичните аспекти като се започне от началното училище и се обхванат професионалното обучение, подготовката по мениджмънт и академичното образование.

1.19 Социалните, икономическите и екологични аспекти трябва да бъдат разглеждани във връзка с тяхното отражение в национален и международен план по такъв начин, че предприятията да могат да се конкурират на световните пазари при равни условия и така, че при постигането на устойчиво развитие да се отчита появата на още по-голяма взаимна зависимост между държавите и основните континентални икономически зони.

1.20 Европа трябва да може да изразява единно мнение на двустранни и многостранни срещи, за да се гарантира, че в договорените споразумения, сключвани в рамките на СТО и на двустранно равнище, се засягат не само социални въпроси, но и проблемите на опазването на околната среда.

2. Въведение

2.1 Европейският съвет, проведен в Брюксел на 8 и 9 март 2007 г., обърна специално внимание на проблемите на околната среда и изменението на климата, като определи конкретни цели.

2.1.1 Заявената цел е да се намалят емисиите на CO₂ с 20 до 30 % до 2020 г. и с 60 до 80 % до 2050 г. спрямо нивата през 1990 г.

2.2 В годишния доклад на Комисията за 2007 г. относно напредъка по Лисабонската стратегия за растеж и заетост вече беше поставен акцент върху значението на изменението на климата, екоиноваациите, енергийната ефективност, възобновяемите енергийни източници и енергийните пазари.

2.2.1 В доклада се подчертава, че целенасочени действия в тези области би трябвало да доведат до ефективни решения на екологични проблеми, до устойчиво използване на природните ресурси и създаване на нови пазарни възможности и нови работни места.

2.3 От своя страна Съветът по околна среда от 20 февруари 2007 г. изтъкна, че обновената стратегия на Европейския съюз за устойчиво развитие и Лисабонската стратегия за растеж и заетост се допълват взаимно и че Лисабонската стратегия има изключително важен принос към приоритетната цел за устойчиво развитие. Освен това Съветът потвърди значението на засиленото опазване на околната среда, което трябва да се разглежда като един от трите основни стълба на устойчивото развитие, и необходимостта от включването на екологичните аспекти във всички политики.

2.4 Правилно разработената политика по отношение на околната среда, която съответно отчита необходимите периоди за приспособяване и включва принципите за по-добро регулиране, опростяване на законодателство и намаляване на бюрокрацията, може да даде положителен принос за конкурентоспособността, за растежа и заетостта, като насърчава активно екоиноваациите и ефективното използване на ресурси. Трябва да се избягва увличане в законодателната дейност, при което съществуващото законодателство постоянно се подлага на изменения.

2.5 Съветът поиска от Комисията да представи в най-скоро време Зелена книга относно пазарните инструменти като средство за действие в областта на опазването на околната среда. В нея трябва да бъдат посочени възможните нови инструменти на екологичната политика, ефективни от гледна точка на разходите, които трябва да се използват заедно с регламентирането и с финансовите стимули в отделните държави-членки. Тези мерки би трябвало да предотвратят възникването на нарушаване на конкуренцията, но и да преследват екологична ефективност във всеки един производствен сектор, придържайки се към адаптиране на решенията на местно ниво към местните проблеми.

2.5.1 Както Комитетът вече подчерта, „за да може една стратегия за устойчиво развитие да даде реален импулс, тя трябва да бъде осъществявана посредством конкретни и измерими цели и проекти, основаващи се на задълбочени анализи“. Документът на Комисията, в който се преразглежда *Стратегията на Съюза за устойчиво развитие*, всъщност изброява значителен брой цели и мерки без обаче да ги съотнася към някакъв количествен анализ на данните и тенденциите, нито към количествен анализ на въпросите и проблемите“⁽²⁾.

2.6 Следователно от съществено значение е ССМІ да разгледа широката тематика за въздействието на европейското регламентиране в областта на околната среда върху индустриалните промени, като взема предвид опита, който ЕИСК и самата ССМІ придоби при изготвянето на редица становища в тази област.

2.7 На 4 декември 2006 г. Съветът по конкурентоспособността изтъкна значението на насърчаването на екоиноваациите (по-специално в индустрията), конкурентоспособността, научноизследователската и развойната дейност, като се възползва изцяло от възможностите, предоставяни от водещи пазари в области като:

- сигурни устойчиви технологии с ограничено въздействие върху околната среда;
- планиране на продуктите, съобразено с околната среда;
- възобновяеми източници на енергия;
- енергийна ефективност, икономии на природните ресурси;
- водоснабдяване.

Към тях би трябвало да се добави и ефективното използване на суровините⁽³⁾.

2.7.1 Целта е да се направи така, че Европа да бъде в челните редици в областта на екоиноваациите и да се превърне в най-ефективната зона в света по отношение на потреблението на енергия.

⁽²⁾ Вж. проучвателно становище NAT/348, докладчик: г-н RIBBE, ОВ C 168, 20.7.2008 г.

⁽³⁾ Становище на ЕИСК относно „Устойчивото развитие като двигател на индустриалните промени“, ССМІ/029, ОВ C 318, 23.12.2006 г.

2.8 През последните години вниманието, отделено на запазване на търсенето на сегашното ниво, беше тема на задълбочени анализи от страна на CSMI, по-специално в становищата на Европейския икономически и социален комитет от м. септември 2003 г. и м. септември 2006 г. ⁽⁴⁾, относно темите съответно „Индустриалните промени: състояние и перспективи — глобален подход“ и „Устойчивото развитие като двигател на индустриалните промени“. Тези становища бяха насочени главно към изследването на динамиката на „развитие, което удовлетворява нуждите на настоящото поколение без да са застрашени възможностите на бъдещите поколения да удовлетворяват потребностите си“ ⁽⁵⁾.

2.9 С настоящото становище по собствена инициатива се цели да се разгледа по-задълбочено въпросът от гледна точка на предлагането на екологични, устойчиви производства и да се анализират европейските разпоредби в областта на околната среда, които се отразяват съществено върху методите за производство в производствените отрасли и дистрибуцията, като оказват все по-голямо въздействие върху продуктите, процесите и предлаганите услуги.

2.10 След като бъде формулирана и оценена по отношение на всичките й оперативни последици, интегрираната продуктова политика (IPP) ще стане съставна част на стратегията на Общността за устойчиво развитие. Всички продукти оказват въздействие върху околната среда, както по време на тяхното производство, така и по време на използването или депонирането им. Това се отнася и за услугите. От друга страна ЕС се стреми да насърчава участието на стопанските субекти и на гражданското общество в опазването на околната среда чрез мерки като екомаркировката, схемата на Общността по управление на околната среда и одитиране или чрез доброволните споразумения.

2.11 Ефективното опазване на околната среда се извършва посредством точна оценка на въздействието, което решенията и действията на хората оказват върху околната среда. Отражението върху околната среда може да бъде изследвано както превантивно, чрез системата за оценяване на въздействието върху околната среда на публични и частни проекти, така и последващо, чрез проверки, по отношение на околната среда, които трябва да се извършват в отделните държави-членки с участието на всички заинтересовани страни.

2.11.1 Такова внимание трябва да се отдели и на устойчивата индустриална политика и на устойчивото потребление.

2.12 Освен това щетите, нанасяни на защитени природни зони, вредите върху водните обекти и замърсяването на почвите вече подлежат на санкции. Принциплът „замърсителят плаща“ стана реалност с приемането през 2004 г. на директивата относно екологичната отговорност, въз основа на която виновният за щетите върху околната среда може да бъде принуден да ги отстрани. Освен това вече съществуват европейски разпоредби относно управлението на отпадъците, опаковките, шумовото, водното и атмосферното замърсяване, относно изменението на климата, природните и технологичните рискове, аварията, свързани с определени опасни вещества ⁽⁶⁾.

2.13 В условията на нарастваща глобализация на пазара систематичното включване на екологични стандарти при проектирането на продуктите ⁽⁷⁾, за да се намали вредното им влияние върху околната среда по време на целия им жизнен цикъл, е цел

с широк обхват и е обект на конкретни европейски разпоредби. Въпросът се вписва в рамките на приоритетите, които от своя страна се определят в Шестата програма за действие по опазване на околната среда (2002-2012 г.) на Европейския съюз, която предвиждаше разработването и реализацията на седем тематични стратегии ⁽⁸⁾, относно които ЕИСК имаше възможност да изрази своята позиция и които се отнасят, както в общи линии, така и конкретно, до системата на производство и дистрибуция.

2.14 CSMI изцяло подкрепя идеята при първоначалните етапи на проектиране на продуктите и планиране на процесите на производство и дистрибуция да се вземат под внимание екологичните изисквания: тази цел трябва да се осъществява като неразделна част от Лисабонската стратегия с цел да се възстанови конкурентоспособността на променящата се европейска индустрия, не само по отношение на устойчивото, съгласувано развитие, но също и във връзка с опростяване и намаляване на техническите и административни тежести за предприятията, особено за по-малките.

2.15 Определянето на последователна рамка за включване на екологични изисквания в етапите на проектиране, разработване, дистрибуция и депониране на всички енергоемки продукти би обхванало над 70 % от продуктите, които понастоящем се движат свободно на вътрешния пазар ⁽⁹⁾. Тази рамка не се ограничава до аспектите на енергийната ефективност, а обхваща всички страни на въздействието върху околната среда (емисии на твърди и газообразни вещества, шум и електромагнитни излъчвания и т.н.).

2.16 Върху системата на производство и дистрибуция обаче въздействие оказват широк кръг разпоредби, отнасящи се до околната среда, които радикално ще преобразуват начина, по който се произвеждат продукти и се предоставят услуги в Европейския съюз. Това законодателство се нуждае от прозрачност, опростяване и консолидиране. Ангажиментът на Общността по отношение на екологичната политика в действителност оказва влияние в хоризонтален аспект върху всички други мерки, възприети от другите политики: от техническата стандартизация до регламентиране на химическите вещества, включени в регламента REACH, от мерките на политиката по заетостта до тези, свързани с вътрешния пазар и обмена на стоки и услуги.

2.17 Изпълнението на политиките трябва да отчита въздействието на страничните ефекти, които често намаляват обхвата на основните цели ⁽¹⁰⁾ и при липсата на комплексна оценка, включена в една цялостна рамка ⁽¹¹⁾, водят до тежки, нежелани последици за икономиката.

⁽⁸⁾ Тематичните стратегии са свързани със:

- замърсяване на въздуха;
- морска среда;
- устойчиво използване на природни ресурси;
- предотвратяване изхвърляне на отпадъци и рециклирането им;
- защита на почвите;
- употреба на пестициди;
- градска среда.

⁽⁹⁾ Вж. директива 2005/32/ЕО.

⁽¹⁰⁾ Вж. TEN/274, докладчик г-н IOZIA и TEN/287, докладчик: г-н ZBORIL.

⁽¹¹⁾ Вж. становище TEN/286 относно „Напредъкът в използването на биогорива“, докладчик: г-н IOZIA.

⁽⁴⁾ CSMI/002 и CSMI/029, ОВ С 318, 23.12.2006 г.

⁽⁵⁾ CSMI/029, параграф Б, ОВ С 318, 23.12.2006 г.

⁽⁶⁾ Директива 96/82/ЕО на Съвета от 9.12.1996 г. относно контрола на опасностите от големи аварии, които включват опасни вещества (Директива Seveso II).

⁽⁷⁾ Директива 2005/32/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 6.7.2005 г. за създаване на рамка за определяне на изискванията за еколизайн към енергоемките продукти и за изменение на Директива 92/42/ЕО на Съвета и Директива 96/57/ЕО и 2000/55/ЕО на Европейския парламент и на Съвета.

3. Актуална рамка за мерките на Общността в областта на околната среда

3.1 Политиката в областта на околната среда понастоящем представлява едно от основните социални предизвикателства пред публичните власти и лицата, вземащи решения в областта на икономиката. Бавният темп при разглеждането в световен мащаб на екологичните проблеми не може повече да служи като извинение за отлагането на законодателните промени и промените в поведението, които са необходими за реализиране на основната цел за постигане на устойчиво развитие, представляващо глобално предизвикателство, пред което са изправени и нашите партньори в целия свят.

3.2 Според Комитета ⁽¹²⁾ устойчивото развитие трябва да доведе до по-напреднало и по-справедливо европейско общество, което да гарантира по-чиста, по-безопасна и по-здравословна околна среда и създава условия за по-добро качество на живот и труд за нас, за нашите деца и внуци: това изисква обаче по-добра съгласуваност между политиките и инструментите, приети в Европейския съюз, за осигуряване на проактивна и небюрократична среда, при която се отчитат икономическите и социални измерения на индустриалните промени и се подобряват възможностите на предприятията за оптимална конкуренция в световен план.

3.3 Научният и технологичен прогрес е необходим за съчетаването на икономическия растеж със социалната и екологична устойчивост. Както Комитетът подчерта в свое неотдавнашно становище, „за да се гарантира нашето бъдеще (например по отношение на въпросите на енергията и на климата), за да се запази и подобри настоящата ни позиция в международен план, както и за да не се разрушава, а за да се подкрепи европейският социален модел, е абсолютно необходимо да се постигнат високи резултати в областта на науката и техниката и да се превърнат в икономически, конкурентен потенциал“ ⁽¹³⁾.

3.4 В Седмата рамкова програма на Европейската общност за научни изследвания, технологично развитие и демонстрационни дейности (2007-2013 г.) е очевидно приоритетното значение, което се отдава на екологичните проблеми: в тази връзка ЕИСК подчерта, че „опазването на околната среда е от фундаментално значение за качеството и условията на живота за сегашното и бъдещите поколения. Целта да се определят и решат проблемите в тази сфера — независимо дали те се дължат на човека или са природни — е особено амбициозна, дори от жизнено значение цел. Тази задача е тясно свързана с проблеми от най-разнообразните сфери на научноизследователската дейност и политиката (икономическа, енергийна, здравна и селскостопанска), мониторинга и международните споразумения“ ⁽¹⁴⁾, имайки предвид световните тенденции.

3.4.1 Европейските технологични платформи ⁽¹⁵⁾ представляват важен инструмент за освобождаване на иновативния потенциал на Европа. Към тях се добавя Планът за действие относно технологиите за околната среда, който се отнася до „водещите пазари“.

⁽¹²⁾ ОВ С 117, 30.4.2004 г. относно стратегията за устойчиво развитие.

⁽¹³⁾ ОВ С 325, 30.12.2006 г. „Да отключим потенциала на Европа за изследвания, развитие и иновации“, докладчик: г-н WOLF (проучвателно становище).

⁽¹⁴⁾ ОВ С 185, 8.8.2006 г. относно специфични програми на 7-ата РП 2007-2013 г., докладчик: г-н WOLF и г-н PEZZINI.

⁽¹⁵⁾ Европейските технологични платформи (ЕТП) са неформални частни организации, които обединяват всички заинтересовани лица около обща идея и подход, свързан с развитието на технологии в определен сектор или в няколко района, като се концентрират върху стратегически въпроси, доколкото бъдещите растеж, конкурентоспособност и устойчивост зависят от значителния технологически напредък. В началото на 2007 г. съществуват 31 платформи — Вж. „Трети доклад относно европейските технологични платформи в началото на 7-ата РП“, м. март 2007 г., Европейска комисия.

3.4.2 Производственият сектор ще продължи да бъде от съществено значение за икономическата дейност в Европа при условие, че нейното развитие постоянно ще се съобразява с новите параметри на опазване на качеството на живот и на околната среда и на разумно управление на ресурсите по отношение на:

- новите бизнес модели;
- продукти и услуги със значителна добавена стойност;
- напреднало индустриално инженерство, което използва високо технологични и екологични процеси;
- нововъзникващи производствени технологии и теории за утвърждаване на екологични и технологични стандарти;
- актуализиране на моделите на научноизследователската и развойната дейност и на инфраструктурите за образование и обучение, като в тях се интегрират новите екологични параметри;
- възлагането на „зелени обществени поръчки“;
- нови форми за финансиране на технологиите, свързани с околната среда, предвидени в Плана за действие; ⁽¹⁶⁾
- по-добро прилагане на научноизследователската дейност и на техническо-нормативните стандарти.

3.5 Сред приоритетните цели на **инструментите на политиката на сближаване 2007-2013 г.** се отделя съществено място на устойчивото развитие и целта е да се стимулира съчетаването на социалните и екологичните измерения, като общият бюджет възлиза на 308 млрд. EUR: „С оглед насърчаването на устойчивото развитие, опазването на околната среда трябва да се взема предвид при подготовката на програми и проекти“. ⁽¹⁷⁾

3.5.1 Европейският фонд за регионално развитие подкрепя програми в областта на регионалното развитие, икономическите промени и повишаването на конкурентоспособността и регионалното сътрудничество в целия Европейски съюз. Сред приоритетите за финансиране са опазване на околната среда, научноизследователска дейност, както и предотвратяване на рисковете в този важен сектор, особено в изоставашите в развитието си региони.

3.5.2 Кохезионният фонд допринася за насърчаването на дейности в областта на околната среда и на трансевропейските транспортни мрежи. Понастоящем той активно подпомага държави-членки, които имат брутен национален доход (БНД) по-нисък от 90 % от средния за Общността ⁽¹⁸⁾, въпреки че фондовете за железопътни инфраструктури са значително по-малки в сравнение с тези за автомобилен транспорт, което има обезпокоителни последици върху околната среда и качеството на живот.

3.5.3 Предвижда се пренасочване на разходите за сближаване върху проблеми от общ интерес, като научноизследователска дейност и технологично развитие, иновации и предприемачество, информационно общество, транспорт, енергетика, включително възобновяеми енергийни източници, опазване на околната среда и накрая проблеми, свързани с човешките ресурси и политиката в областта на пазара на труда.

⁽¹⁶⁾ Вж. COM(2004) 38 окончателен: „Стимулиране на технологиите за постигане на устойчиво развитие: план за действие във връзка с технологиите за опазване на околната среда в Европейския съюз“.

⁽¹⁷⁾ 2006/702/ЕО: Решение на Съвета от 6.10.2006 г. относно стратегическите насоки на Общността във връзка със сближаването.

⁽¹⁸⁾ Член 2 от регламент (ЕО) № 1084/2006 на Съвета от 11.7.2006 г. за създаване на кохезионен фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1164/94.

3.5.4 Освен това Комитетът припомня, че „структурните фондове и кохезионният фонд започнаха осъществяването на Лисабонската стратегия отрано и във всичките ѝ направления: растеж, сближаване, повече и по-добри работни места, устойчива околна среда. Те допринесоха за укрепването на европейския социален модел“⁽¹⁹⁾.

3.5.5 Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации — Програма за предприемачество и иновации за периода 2007-2013 г., която беше приета много положително от Комитета⁽²⁰⁾ включва също и програмата „Интелигентна енергия — Европа“, насочена към насърчаване на устойчивото развитие в енергийния сектор и подобряване на енергийната ефективност, сигурността на доставките и на възобновяемите източници. От друга страна, с финансовия инструмент LIFE PLUS, въпреки че за съжаление е финансиран твърде слабо,⁽²¹⁾ се цели да се допринесе за разработването на иновативни подходи и инструменти, за консолидиране на базата от знания относно определянето, мониторинга и оценката, за развитието на способностите, за обмена на добри практики, за подобряване на управлението на околната среда и свързаното с него разпространение на информация и накрая за по-добро осъзнаване на екологичните проблеми.

3.5.6 От друга страна, както Комитетът припомня в свои предходни становища, заслужава да се спомене предоставеното от ЕИБ индивидуално финансиране на проекти, насочени към опазването на околната среда. Тези средства представляват една трета от общото индивидуално финансиране, което в Европейския съюз през 2005 г. възлиза на 10,9 млрд. EUR.

3.5.7 Както вече Комитетът имаше възможността да изтъкне „в такъв етап на развитие като актуалния, открит към световната конкуренция, една стратегия за управление, насочена към социално отговорно териториално развитие трябва да гарантира трайна динамика на икономическото развитие и на високо социално качество“, така че да доведе до „високи равнища на екологична и социална устойчивост на развитието, както в производствен план, така и от гледна точка на потреблението“⁽²²⁾.

3.5.8 Освен това според Комитета, изхождайки от факта, че 40 % от емисиите на CO₂ се отделят в градовете, приоритет представлява провеждането на политика по отношение на градоустройствено планиране, „включително и с цел спазване на нормите и граничните стойности, определени от ЕС относно качеството на въздуха в градовете ...“⁽²³⁾.

3.6 Освен това трябва да се отбележи, че в сегашните правила относно държавните помощи в сферата на околната среда, относно които ЕИСК изрази своята позиция⁽²⁴⁾, се признават три основни вида помощи:

— оперативни помощи, отпускани за управление на отпадъци и икономии на енергия;

⁽¹⁹⁾ ОВ С 93, 27.4.2007 г., докладчик: г-н DERRUINE.

⁽²⁰⁾ ОВ С 65, 17.3.2006 г., докладчик: г-н WELSCHKE и г-жа FUSCO.

⁽²¹⁾ ОВ С 255, 14.10.2005 г., докладчик: г-н RIBBE.

⁽²²⁾ ОВ С 318, 23.12.2006 г. относно „Управление на индустриалните промени“, докладчик: г-н PEZZINI и г-н GIBELLIERI.

⁽²³⁾ ОВ С 168, 20.7.2007 г. относно „Транспорт в градски агломерации и метрополни региони“, докладчик: г-н RIBBE.

⁽²⁴⁾ ОВ С 318, 23.12.2006 г. относно реформи, касаещи държавните помощи, докладчик г-н PEZZINI, в частност, параграф 3.10: „по въпроси на околната среда, критериите на Общността относно държавни помощи за опазване на околната среда ще останат в сила до края на 2007 г. Дори и в този случай е важно да се преследват целите, определени от Лисабонската стратегия, като се улеснява въвеждането на схема за търговия с емисии на CO₂ (Национални разпределителни планове на СТЕ) в духа на целите на Протокола от Киото“.

— помощи за подпомагане и консултации по въпроси, свързани с околната среда, предназначени за малки и средни предприятия (МСП);⁽²⁵⁾

— помощи за инвестиции, необходими за постигане на екологични цели, за намаляване или елиминиране на замърсяване или замърсители, или за адаптиране на методите на производство с цел опазване на околната среда.

Тези правила трябва да бъдат преразгледани до края на 2007 г.

3.7 Според Комитета в най-скоро време е необходимо:

— да се подобри и засили схемата за търговията с емисии;⁽²⁶⁾

— да се разработи система за улавянето и съхранението на въглероден двуокис;

— да се ограничат емисиите, отделяни при извършването транспортни дейности;

— да се съсредоточи вниманието върху устойчивото развитие;

— да се проучат възможностите за икономия на енергия, които се предоставят с подобряването на информираността на потребителите и прилагането на основните насоки, свързани с потреблението на енергия в сградите, както и на бъдещата Европейска харта за правата на потребителите на енергия⁽²⁷⁾.

3.7.1 Досега подобренията в ефективността на горивата частично бяха пропилены преди всичко поради нарастването на превоза на стоки и пътници, което доведе до нетно увеличение на емисиите на парникови газове (вж. Базата данни на *International Climate Change Partnership* — Европейска агенция за околна среда)⁽²⁸⁾. На местно ниво остават нерешени сериозни проблеми, сред които по-специално претоварването на пътното движение, шумовото замърсяване и емисиите от частици, въпреки че технологичното развитие при филтрите може в бъдеще да доведе до добри резултати⁽²⁹⁾.

3.8 В регулаторен и законодателен план, включително и в областта на околната среда, прилагането им не изглежда задоволително, тъй като последната „Сравнителна таблица на резултатите от вътрешния пазар“ (*Internal Market Scoreboard*), представена през м. февруари 2007 г., сочи, че най-големият брой нарушения на разпоредбите за общия пазар са установени именно в областта на околната среда. Тези нарушения вече представляват над 18 % от всички нарушения. Ако към тях се добавят и нарушенията по отношение на енергията и транспорта, цифрата ще достигне стойност, равна на една трета от всички нарушения⁽³⁰⁾.

⁽²⁵⁾ Вж. COM(2007) 379 от 8.10.2007 г., по-специално параграфи: 5.2, 5.3, 5.4, 5.5.

⁽²⁶⁾ ОВ С 221, 17.1.2003 г. относно Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета (COM(2001) 581 окончателен — 2001/0245 (COD), ОВ С 221 от 17.9.2002 г., стр. 27).

⁽²⁷⁾ Вж. COM(2007) 386, върху което ЕИСК (специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“) изготвя в момента свое становище.

⁽²⁸⁾ ОВ С 80, 30.3.2007 г. относно „Механизми, базиращи се на проекти — Протоколът от Киото (I)“, докладчик: г-жа LE NOUAIL MARLIERE.

⁽²⁹⁾ ОВ С 318, 23.12.2006 г. относно „Стратегия за градско развитие“, докладчик: г-н PEZZINI.

⁽³⁰⁾ Вж. Scoreboard 15 bis, Internal Market, м. декември 2006 г., стр. 11 (http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/score15bis/score15-bis_en.pdf). „Breakdown of infringement proceedings per sector — Figure 16: 'Environment', 'energy and transport' and 'taxation and customs union' account for half of the infringement proceedings“.

3.8.1 Първият законодателен акт на Общността, който сред основните си цели поставя прилагането на принципа „замърсителят плаща“, беше Директивата 2004/35/ЕО от 21 април 2004 г. относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети: тази директива, по времето на нейното създаване, получи много положителна оценка от страна на Комитета ⁽³¹⁾, тъй като с нея се цели предотвратяване на щетите и възстановяване на природата в първоначалното ѝ състояние.

3.8.2 През 2006 г. с цел включително да се подобри, опрости и ограничи нормативната, законодателната и административната система, започна преразглеждане на различните законодателни актове, сред които:

- **Директивата RoHS 2002/95/ЕО**, която предвижда забраната и ограничаване на употребата на олово, живак, кадмий, шествалентен хром и някои забавящи горенето вещества в електрическото и електронното оборудване;
- **Директивата 2002/96/ЕО**, известна също като Директива ОЕЕО, целяща предотвратяване и ограничаване изхвърлянето на оборудване посредством политики на повторно използване и рециклиране на уреди и техните компоненти;
- **Директивата за КПКЗ — Комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването** относно комплексното предотвратяване и намаляване на замърсяването;
- **Рамковата директива относно отпадъците** ⁽³²⁾, обединяваща три предишни директиви.

3.8.3 Комитетът счита, че това са отлични възможности, предоставени на производителите за включване на екологичните аспекти в своята дългосрочна бизнес стратегия и да създадат пазарни възможности чрез подобряване на екологичните характеристики на продуктите и производствените процеси.

3.8.4 По отношение на стратегията за интегрирана продуктова политика (ИПП), както Комитетът подчертава в едно от своите становища по въпроса ⁽³³⁾, специално внимание трябва да бъде обърнато на Рамковата директива за енергоемките продукти 2005/32/ЕО относно определяне на изискванията за екодизайн на енергоемките продукти: тази директива обхваща всички видове уреди, които консумират енергия, независимо дали е електрическа, или от изкопаеми горива, и с нея се цели въвеждане на рамка за интегрирането на екологични аспекти в етапа на проектиране на продуктите в редица индустриални сектори.

3.8.5 Регламент 1907/2006/ЕО, по-известен като REACH — Регистрация, оценка, разрешаване и ограничаване на химикали — ще замени около четиридесет регламента, създавайки единна система за всички химични вещества. Във връзка с този регламент в миналото ⁽³⁴⁾ Комитетът изрази загриженост по отношение на неговата сложност и обема на техническите приложения.

3.9 По отношение на доброволните мерки бяха създадени няколко полезни инструмента, включително споразумения в областта на околната среда и знак за екомаркировка, както и схемата на Общността по управление на околната среда и одитиране (COYOCO): към тях могат да се добавят предложените рамки относно корпоративната социална отговорност и развитието на социално отговорна територия.

3.9.1 В плана за действие относно **споразуменията в областта на околната среда**, представен от Комисията през м. юли 2002 г. ⁽³⁵⁾, и във връзка с който ЕИСК своевременно изготви становище ⁽³⁶⁾, като основна цел беше посочена „опростяването на нормативната уредба чрез нови, координирани действия“, в съответствие с мандата, предоставен от Европейския съвет от Лисабон и потвърден в Стокхолм, Лакен и Барселона, за осигуряване на юридическа сигурност и подпомагане при динамични за икономическите оператори условия.

3.9.2 Освен това още през 1996 г. Комисията въведе доброволните споразумения в областта на околната среда. Всъщност това са инструменти за саморегулиране и съвместно регулиране, предимството от които се състои в използването на прилагания в индустрията подход за предвиждане и в предоставянето на ефективни и подходящи решения на проблемите. Тези инструменти гарантират по-бърз темп на прилагане и съществено „подобряване на законодателните процедури, като ги прави по-прости, по-гъвкави, по-разбираеми и по-близки до гражданите на Съюза“, като по този начин се благоприятства „сключването на доброволни споразумения в областта на околната среда на равнище Общност“ ⁽³⁷⁾.

3.9.3 В тази връзка Комитетът подчертава, че „Комисията би трябвало винаги да обмисля въпроса дали целите, които си поставя, в действителност се нуждаят от регулаторна рамка или саморегулирането и съвместното регулиране биха били достатъчни. Комитетът смята, че измежду различните възможности би трябвало да се избере онази, която може да гарантира постигането на едни и същи цели при по-ниски разходи, при по-ниски административни тежести и да предоставя повече прозрачност и възможно най-голямо участие на заинтересованите страни“ ⁽³⁸⁾.

3.9.4 Що се отнася до **европейския знак за екомаркировка**, за който предприятията могат да подадат заявление по силата на Регламент 1980/2000/ЕО за популяризиране на продукти, които имат по-малко въздействие върху околната среда в сравнение с други продукти от същата категория и за предоставяне на потребителите на точна, научно доказана информация за продуктите, неговият потенциален успех може да бъде засенчен единствено от разпространението на маркировките „СЕ“ и на допълнителни национални екологични знаци: „споменаването на приемането на различни системи за екомаркировка (включително екологични декларации и самосертифициране) поражда объркване във връзка с необходимостта от осигуряване на допълнителни инструменти и механизми за контрол за оценяване на тяхната целесъобразност, които в последствие трябва да се въвеждат на национално ниво. В тази връзка в становището си относно новия регламент за екологичния знак на ЕО ⁽³⁹⁾ ЕИСК се противопостави на „размножаването“ на екологичните знаци, тъй като те могат да предизвикат объркване сред потребителите, както и евентуални грешки“ ⁽⁴⁰⁾.

3.9.5 Комитетът горещо приветства ⁽⁴¹⁾ доброволното прилагане от страна на организациите на схемата на Общността по управление на околната среда и одитиране (COYOCO) като я определя като „полезен инструмент за постигане на главната цел при стимулирането на модели за устойчиво производство и

⁽³¹⁾ ОВ С 241, 7.10.2002 г., докладчик: г-жа SANCHEZ (ОВ С 241 от 7.10.2002 г.).

⁽³²⁾ COM(2005) 667 окончателен.

⁽³³⁾ ОВ С 117, 30.4.2004 г., докладчик: г-н PEZZINI.

⁽³⁴⁾ ОВ С 294, 25.11.2005 г., докладчик: г-н BRAGHIN.

⁽³⁵⁾ COM(2002) 421 окончателен — Съобщение на Комисията относно „Споразуменията в областта на околната среда“ на ниво Общност в рамките на плана за действие „Опростяване и подобряване на регулаторната среда“.

⁽³⁶⁾ ОВ С 61, 14.3.2003 г., докладчик: GAFO FERNÁNDEZ.

⁽³⁷⁾ ОВ С 61, 14.3.2003 г.

⁽³⁸⁾ Проучвателно становище на ЕИСК 562/2007 fin — INT/347 „Опростяване на регулаторната среда в машиностроителния сектор“, докладчик: г-н IOZIA.

⁽³⁹⁾ Становище в ОВ С 296 от 29.9.1997 г.

⁽⁴⁰⁾ Становище CESE 925/2001, докладчик: г-н PEZZINI.

⁽⁴¹⁾ ОВ С 258, 10.9.1999 г., докладчик: г-н PEZZINI и становище CESE 1160/2006 „Предизвикателствата от изменението на климата — ролята на гражданското общество“, докладчик: г-н EHNMARK.

потребление (развитие)“ и „за признаване и поощряване на организации, които освен че спазват законовите разпоредби, непрекъснато подобряват екологични си параметри“⁽⁴²⁾. Чрез прилагане на сертифицираното по СОУОСО отделните организации и институции проучват конкретни начини за измерване и намаляване на влиянието върху околната среда на различни дейности, например потребление на енергия и на материали или предвижване чрез автомобил, влак или самолет“.⁽⁴³⁾

3.9.6 Що се отнася до корпоративната социална отговорност — както Комитетът многократно е подчертавал⁽⁴⁴⁾ — тя представлява „важен принос за реализиране на стратегическата цел, определена в Лисабон“ и която не може да се разглежда отделно от идеята за социално отговорна територия и териториално управление на индустриалните промени чрез „създаването и развитието на нови предприятия, нови професионални профили и повече и по-добри работни места при запазване на европейския социален модел“⁽⁴⁵⁾, насочен към икономика, основаваща се на знанието“ и чрез интегриран териториален подход, който да стимулира „оптимизирането на опазването на околната среда в условията на икономически и индустриални промени“⁽⁴⁶⁾. През периода 2000-2005 г. разходите на Европейския съюз за опазване на околната среда достигнаха среден годишен размер около 1,7 % от добавената стойност, създавана от индустрията⁽⁴⁷⁾.

3.9.7 Включването на екологични аспекти в европейската стандартизация беше разгледана в няколко становища на ЕИСК, в които Комитетът заявява⁽⁴⁸⁾, че е „убеден в необходимостта от ускоряване на процеса на стандартизация без той да бъде утешняван, с което да се осигури развитие и постигане на високо качество във всички аспекти на вътрешния пазар, включително и по отношение на въпросите, свързани с околната среда. Целта е процесът на стандартизация да стане ефективен, да не е скъп и бюрократичен, както и предварително да приспособява способностите на институциите на държавите-членки“.

3.9.8 В тази връзка Комитетът подчертава необходимостта от съвместимост между разпоредбите в областта на околната среда и доброволните технически стандарти, които възникват в резултат на повишеното съзнание по отношение на околната среда и качеството; освен това би трябвало да се стимулира създаването на по-гъвкави кодекси за поведение, които да доведат до екологосъобразни процеси на стандартизация за предприятията и в частност, за МСП.

⁽⁴²⁾ Членовете на ЕИСК многократно отправиха искане седалището им да бъде сертифицирано по СОУОСО, така както направи Комисията със сградите си.

⁽⁴³⁾ ОВ С 318, 23.12.2006 г. „Предизвикателствата от изменението на климата — ролята на гражданското общество“, докладчик: г-н EHNMARCK.

⁽⁴⁴⁾ ОВ С 169, 6.7.1992 г. относно „Зелена книга — насърчаване на европейска рамка за корпоративна социална отговорност“, докладчик: HORNUNG-DRAUS, ENGELLEN-KEFER и HOFFELT; ОВ С 223, 31.8.2005 г. относно „Информация и средства за измерване на корпоративната социална отговорност в глобализираната икономика“, докладчик: г-жа PICHENOT; ОВ С 325, 30.12.2006 г. относно „Партньорство за растеж и заетост: да направим Европа отличен пример по въпросите на корпоративната социална отговорност“, докладчик: г-жа PICHENOT.

⁽⁴⁵⁾ ОВ С 185, 8.8.2006 г., докладчик: г-н EHNMARCK.

⁽⁴⁶⁾ ОВ С 318, 23.12.2006 г. относно „Териториално управление на индустриалните промени: Ролята на социалните партньори и приносът на Програмата за конкурентоспособност и иновации“ (становище по собствена инициатива), докладчик: г-н PEZZINI и г-н GIBELLIERI.

⁽⁴⁷⁾ Понастоящем добавената стойност на индустрията представлява 22 % от БВП (71 % — услуги; 5 % — строителство и 2 % — селско стопанство). Източник: Eurostat.

⁽⁴⁸⁾ От 29.11.2001 г., становище ОВ С 117, 30.4.2004 г. и становище ОВ С 74, 23.3.2005 г., докладчик: г-н PEZZINI.

3.9.9 Според Комитета от съществено значение е съчетаването на особеностите на обществените поръчки с изискванията за опазване и устойчивост на околната среда, както при публични дейности, проекти и концесии, така и в т. нар. „изключени сектори“.

4. Общи бележки

4.1 Комитетът счита, че предвид тясната взаимовръзка, съществуваща между проблемите на конкурентоспособността, енергията и околната среда, които имат съществено отражение върху редица производства на основни и междинни продукти и налагат съществени структурни промени в производството, съществува необходимост от тясно сътрудничество и интегриран подход към редица политики и инструменти на различни нива, придружени от непрестанните усилия за опростяване и намаляване на бюрократията, особено за МСП.

4.2 С цел осигуряване на последователност при отделните инициативи и същевременно подобряване на устойчивостта и на конкурентоспособността, Комитетът смята, че съществува необходимост от:

- балансирано участие на всички заинтересовани страни с цел създаване на стабилна и надеждна нормативна рамка, при която конкурентоспособността, енергията и околната среда вървят ръка за ръка;
- справедлив баланс между стандартизацията, регламентирането и доброволното саморегулиране;
- поддържането на механизми, които благоприятстват структурната адаптация и търсенето на нови, конкурентоспособни и „чисти“ технологии;
- обучение и преквалификация за предприятията, включващи както управленските кадри, така и работниците, с цел постигане на устойчивост при индустриалните промени с възможност за създаване на нови работни места и нови перспективи за конкурентоспособността;
- систематична предварителна и крайна оценка на въздействието на нормативните и доброволни инструменти, както и на политиките за осигуряване на последователност, ефективност и устойчивост;
- по-голямо участие на потребители, производители и дистрибутори, както отдолу нагоре в етапа на проектиране, така и отгоре надолу при оценяването и контрола на реализацията и прилагането на съответните мерки;
- защита на европейския единен пазар, която да гарантира реални и доказано равнопоставени условия на конкуренция, включително от гледна точка на екологичните стандарти на вътрешно и международно ниво.

4.3 Мерките за включване на екологични съображения в индустриалните дейности доведоха до важни резултати: в периода от 1985 г. до 2000 г. те позволиха в Европейския съюз да се постигне общо намаление на емисиите на въглероден диоксид, отделяни при промишленото производство, с над 11 %, докато производителността в сектора е нараснала за същия период с 31 %⁽⁴⁹⁾. Освен това се осъществи напълно отделяне на производството от емисиите на киселинни газове и озонови прекурсори, както и частично отделяне на производството от потреблението на енергия и суровини.

⁽⁴⁹⁾ Вж. EIPRO, Комисия, CCR, м. май 2006 г.

4.4 Комитетът изразява убеждение, че опазването на околната среда може да предостави нови възможности за диалог между социалните партньори и гражданското общество, както на междубраншово, така и на отраслово ниво, за да се предприемат процеси на устойчиви индустриални промени.

4.5 Необходимо е да се отделят повече ресурси за научноизследователска и развойна дейност във връзка с нови концепции, които да решават проблемите от самото им начало, като се поддържат високи равнища на производство и заетост, отколкото да се разчита на обмен на сертификати без да се решават възникналите проблеми.

4.5.1 Според Комитета прибягването до дългосрочни визии за отрасъла и до пътни карти при справянето с предизвикателствата на екологичните цели позволява, както и в случая с Европейската платформа за технология на стоманата, по-добре да се оптимизират и координират наличните инструменти и ресурси, за да се използва по най-добрия начин достъпът до високи научни постижения и технологично ноу-хау.

4.5.2 Националните законодателства, въвеждащи европейските директиви и регламенти, активно да насърчават чрез различни инструменти нов подход при конструирането на продуктите, повишаващ ефективността от тяхното рециклиране.

4.6 Политиките в областите на конкурентоспособността, енергията и околната среда са тясно свързани и оказват значително въздействие особено върху редица производства на основни и междинни продукти.

4.7 За да се поддържа устойчиво производство в промишлеността е необходимо балансирано участие на всички заинтересовани страни с цел създаване на стабилна и надеждна нормативна рамка, при която конкурентоспособността, енергетиката и околната среда вървят ръка за ръка. Въпросите, на които е необходимо да се обърне внимание, включват:

- конкретна реализация на принципи за по-добро регулиране;
- изменението на климата, в частност схема за търговия с емисии;
- инициативи за насърчаване на енергийната ефективност и възобновяемите енергийни източници;
- функционирането на енергийните пазари, особено пазара на електроенергия;
- прилагане на тематичната стратегия за предотвратяване на депонирането и за рециклиране на отпадъци и свързаното с това законодателство;

— по-висока ефективност при използването на ресурсите и подобряването на прилагането на иновационни технологии, свързани с околната среда.

4.8 Що се отнася до политиките по отношение на околната среда, които засягат „местните обществени блага“, като качеството на въздуха и градските паркове, очевидно е, че измененията в „качеството на околната среда“ имат значителни отражения на местно равнище върху жилищните разходи, заетостта, възможностите за представяне на по-бедните слоеве от населението при взимането на решения за опазване на околната среда и накрая върху капацитета или възможностите им да прилагат стандартите за ефективност при икономии на енергия.

4.8.1 Що се отнася до заетостта, ако превърналите се в ненужни работни места често се заменят с нови в публичния или частния сектор, в третичния сектор преквалифицирането на професионалистите в профили с екологична насоченост изисква значителни усилия от гледна точка на обучението и прилагането на европейска стратегия за устойчива мобилност.

4.9 С цел засилване на ефективността и положителното въздействие на мерките за опазване на околната среда, според Комитета е необходимо да се гарантира международно измерение на мерките за координация на Общността: в действителност е важно Европа да може да гарантира широкомащабното придържане и спазване на изискванията за опазване на околната среда, по-специално чрез включването в споразуменията на клаузи, свързани с опазването на околната среда. По-специално, правилата за международна търговия освен социалния би трябвало да вземат предвид и екологичния дъмпинг⁽⁵⁰⁾ като стимулират трансфера на екологични технологии и прилагане на екоиновациите на международно равнище⁽⁵¹⁾.

4.10 В тази връзка би трябвало да се насърчават и подкрепят инициативи за определяне на амбициозни, но осъществими пътни карти (*roadmap*) за разработване на международна отраслова система за сравнение (*benchmarking*) на енергийната ефективност и намаляване на вредните емисии, въз основа на най-добрите налични технологии (BAT⁽⁵²⁾).

4.11 Европейският съюз трябва да продължи да си сътрудничи с индустриализираните страни и с големите нововъзникващи пазари, особено Китай и Индия, за да намери нови пътища, включвайки всички държави към устойчивото развитие и чрез създаване на нови подходи на политиката на Общността за сътрудничество за развитие⁽⁵³⁾.

Брюксел, 12 декември 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁵⁰⁾ Вж.: Зелена книга за подобряване на разглобяването на кораби за скрап, COM(2007) 269 от 22.5.2007 г.

⁽⁵¹⁾ Заклучения на Съвета „Ново начало за политиката по околната среда на ЕС“, 28.6.2007 г.

⁽⁵²⁾ BAT = Best Available Technologies (Най-добри налични технологии).

⁽⁵³⁾ Вж. оценка на въздействието на устойчивостта (*Sustainability impact assessment* — SIA) в рамките на Споразуменията за икономическо партньорство (СИП) с държавите от АКТЬ (вж. проучвателно становище REX/189 — ОВ С 65, 17.3.2006 г., докладчик: г-н PEZZINI, съдокладчик: г-н DANTIN).

Становище на Европейския и икономически и социален комитет относно Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския и икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Укрепване на връзките между поколенията

COM(2007) 244 окончателен

(2008/C 120/16)

На 20 юни 2007 г., в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, Комисията реши да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Укрепване на връзките между поколенията“.

Специализираната секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 14 ноември 2007 г. (докладчик: г-н JAHIER).

На 440-ата си пленарна сесия, проведена на 13 декември 2007 г., Европейският икономически и социален комитет прие следното становище със 106 гласа „за“, 21 гласа „против“ и 28 „въздържал се“.

1. Въведение

1.1 Принципът на солидарност между поколенията е един от решаващите структурни фактори на европейския социален модел и в светлината на последиците, предизвикани от демографските неравновесия, той изисква нов ангажимент и нови решения, които дават възможност за развитието му в контекста на необходимия нов финансов баланс. Следователно поддържането на този принцип на солидарност между поколенията изисква на различни нива активен подход от страна на публичните власти и първостепенна роля на всички социални участници, за да се гарантират качествени социални услуги от общ интерес за семействата, младите хора и за всички лица, които се нуждаят от грижи, както и устойчивостта на пенсионните системи и на социалното осигуряване.

1.2 ЕИСК наскоро изрази своята позиция относно всички тези въпроси, и по-специално относно съчетаването на професионалния със семейния живот, насърчаването на равните възможности и на заетостта, с особено внимание към заетостта на жените в поредица от подробни становища ⁽¹⁾, чиито препоръки са включени напълно и отново предложени в тяхната цялост в настоящото становище, както в аналитичната част, така и в частта, в която са направени предложения.

1.3 Въпреки че съобщението на Комисията е озаглавено „Укрепване на връзките между поколенията“, съдържанието му е съсредоточено главно върху проблематиката, свързана със семейството в рамките на новия Европейски алианс за семейството, за чието създаване Европейският съвет неотдавна взе решение. Динамиката, която понастоящем се забелязва в ЕС, в действителност представлява ново значително насочване на вниманието и действията към темата за семейството след продължително прекъсване и както се твърди в същото съобщение на Комисията, „е първа стъпка от европейския отговор на предизвикателствата, предизвикани от демографската промяна“. Поради тази причина настоящото становище е съсредоточено върху тази проблематика.

⁽¹⁾ Вж. становище на ЕИСК от 16 декември 2004 г. относно „Отношенията между поколенията“ (докладчик: BLOCH-LAINÉ), ОВ С 157 от 28.6.2005 г.; Становище на ЕИСК от 14 март 2007 г. относно „Семейството и демографското развитие“ (докладчик: BUFFETAUT), ОВ С 161 от 13.7.2007 г.; Становище на ЕИСК от 14 март 2007 г. относно „Икономическа и финансова оценка на въздействието от застаряването на населението“ (докладчик: FLORIO), ОВ С 161 от 13.7.2007 г.; „Ролята на социалните партньори за съчетаването на професионалния, семейния и личния живот“ (докладчик: CLEVER), м. юли 2007 г.; като това са само най-значителните становища.

1.4 През 1983 г. Европейският парламент прие резолюция относно европейската политика по отношение на семейството, като по този начин за пръв път даде гласност на европейско ниво на тази политика и най-вече даде възможност през следващата година да се открие бюджетна линия за насърчаване на дейностите в полза на семействата.

1.5 Първото заседание на Съвета на министрите, отговарящи за въпросите, свързани със семейството, се проведе през 1989 г. и предприе някои важни мерки, въз основа на предложенията на Европейската комисия. Така на самата Комисия беше представено искане за създаване на Европейска обсерватория по социалното положение, демографията и семейството, понастоящем Обсерватория на демографията и социалното положение, както и на група на високо равнище от висши правителствени служители, отговаряща за въпросите на семейството. Накрая Комисията създаде Междуведомствена група, по въпросите на семейното измерение на различните политики на Общността. Във връзка с това Съветът реши също така да институционализира установените контакти с организациите, занимаващи се с въпросите на семейството и със смесената група на Европейския парламент „Семейство и закрила на децата“.

1.6 През 1994, 1999 и 2004 г. Европейският парламент прие нови резолюции, докато през 1988 г. беше създадена смесената група „Семейство и закрила на децата“.

1.7 Кризата, която засегна бюджетните линии и правната им база през 1998 г., за съжаление сложи край на бюджетната линия за подпомагане на семействата.

1.8 Разглежданото съобщение представлява продължение на размисъла на Комисията по темата за демографията, чието начало беше поставено от Зелената книга от 2005 г. за демографските предизвикателства ⁽²⁾ и беше продължено със съобщението „Демографското бъдеще на Европа, превръщане на предизвикателството във възможност“ ⁽³⁾. Настоящото съобщение се вписва в

⁽²⁾ COM(2005) 94 окончателен.

⁽³⁾ COM(2006) 571 окончателен, относно което Комитетът, по искане на германското председателство, изрази своята позиция в становище на ЕИСК от 14 март 2007 г. „Семейството и демографско развитие“ (докладчик: BUFFETAUT), ОВ С 161 от 13.7.2007 г.

по-широка институционална динамика, лансирана от германското председателство, със заключенията на пролетния европейски Съвет на министрите относно Европейския алианс за семейството от 30 май 2007 г., които бяха включени още веднъж в заключенията на Европейския съвет от 21 и 22 юни 2007 г.

1.9 Настоящото съобщение припомня, че в Европа съществуват три основни вида мерки в подкрепа на семействата: компенсиране на преките и непреки разходи, направени от семействата; услуги в подкрепа на родителите при гледането и възпитаването на децата и за грижите, полагани за нуждаещи се близки; адаптиране на работното време и условията на труд и заетост и организиране на достъпа до социални услуги и услуги от общ характер на местно ниво. Тези измерения се развиха по много разнообразен начин в различните държави-членки, в зависимост от политическия избор и преследваните с него цели. Въпреки че според Комисията е трудно да се каже кои са най-ефективните политики, все пак тя подчертава, че някои държави-членки (скандинавските страни) са успели да намерят баланс между политики, стимулиращи съчетаването на професионалния със семейния живот и равните възможности за жените и мъжете, така че да насърчават едновременно висок коефициент на плодovitост, както и висок процент на заетост на жените.

1.10 Въпреки че политиките по отношение на семейството в точния смисъл на думата са изключително от правомощията на държавите-членки, Комисията припомня, че Европейският съюз в своите политически действия винаги се е стремил да се съобразява с измерението на семейството и качеството на неговите членове. Впрочем, съчетаването на семейния с професионалния живот стана една от основите на политиките по заетостта на Общността в рамките на Лисабонската стратегия.

1.11 Съобщението на Комисията след това описва характеристиките на Европейския алианс за семейството и действията на Общността в негова подкрепа. Предвижда се по-специално: група на високо равнище от правителствени експерти по демографските въпроси, организиране на форуми и мрежи на европейско, както и на национално, регионално и местно ниво, създаване на Обсерватория на добрите практики към Европейската фондация за подобряване условията на живот и труд и накрая поредица от инструменти за научни изследвания, свързани в частност със Седмата рамкова програма. Накрая Комисията възнамерява да мобилизира ресурсите на Европейските структурни фондове в подкрепа на принципа за равни възможности и за съчетаване на семейния с професионалния живот.

2. Бележки и предизвикателства

2.1.1 Въпросът за солидарността между поколенията, разбира се, е много обширен и сложен и се вписва в по-широкия контекст на предизвикателствата, отправяни от различните социални икономически и международни промени, които се извършват и сред тях — застаряването на населението, което ще

има значителни последици върху живота на европейските граждани, по-специално върху техните социални условия и условията на труд. В съобщението си Комисията отбелязва, че Лисабонската стратегия осигурява основата, върху която семейната политика може да бъде модернизирана, като се насърчават равните възможности и преди всичко като се подобрява съчетаването на професионалния със семейния и личния живот, което увеличава участието на жените в пазара на труда. Това съчетаване също се подчертава в интегрираните насоки за растеж и работни места, съгласно които политиката по заетостта следва да бъде адаптирана с цел да стане съвместима с условията на семейния живот и промените, настъпващи на различните етапи. Методът на отворена координация, който засяга социалната закрила и социалната интеграция, е насочен към подобряване положението на бедните деца и техните семейства, подкрепа на дългосрочни грижи за лица на издръжка и модернизиране на пенсионните системи.

2.1.2 Срещата между поколенията, която се осъществява и развива в семейството, се превърна във въпрос от голямо значение също и за Европа. Това е мястото, където се проявява по най-непосредствен начин солидарността между половете, както и между младите и по-възрастните. Социалната промяна доведе до появата на голямо разнообразие от семейни структури. При разработването на мерките трябва да се отчетат различните видове семейно положение, като се спазва принципа на субсидиарност и националните законодателства ⁽⁴⁾.

2.1.3 Последните доклади за социално-демографското състояние показват, че в отделните страни броят на домакинствата нараства, но броят на членовете им намалява. Освен това структурата на семействата претърпява промяна много по-бързо, отколкото преди, поради намаляване на броя на браковете (от 8 на 1 000 жители през 60-те години на 5.1 на 1 000 жители през 1999 г.), повишаването на възрастта, на която се сключва брак, увеличаването на броя на разделите и на разводите, увеличаване на броя на лицата, които живеят сами, както и на броя на извънбрачните раждания. Във връзка с това броят на децата в ЕС, които живеят в семейство с един родител от 1983 г. насам, се е увеличил с 50 % и понастоящем 13 % от децата на Европейския съюз живеят в семейства с един родител (като този процент е най-висок във Великобритания — 25 %) ⁽⁵⁾. Все повече деца живеят в рекомпозирани семейства, в които има няколко баби и дядовци и братя и сестри от предишни семейства. Основават се все повече деца от неевропейски страни и в резултат на имиграцията възникват нови видове семейна култура.

2.1.4 Коефициентът на плодovitост в Европа понастоящем е близо 1,45 деца на жена и следователно е много по-нисък от коефициента на демографско заместване на населението. Най-ниските нива са в средиземноморските страни и в държавите от Източна Европа. Спадът на раждаемостта е почти общо явление в Европейския съюз и този процент намаля с повече от 45 % от 60-те години до наши дни.

⁽⁴⁾ Вж становище на ЕИСК от 28.9.2005 г. относно „Зелена книга относно приложимото право и подведомствеността при делата за развод“, докладчик: г-н RETUREAU (ОВ С 24 от 31.1.2006 г.), където се казва, че „Зелената книга разумно предлага да не се избира пътя на хармонизацията на материалното право“.

⁽⁵⁾ Евростат, *Населението в Европа*, 2005 г. Въпреки че развитието на семействата с един родител е много хетерогенно в държавите-членки на Европейския съюз (в Италия тази тенденция е по-малко разпространена за разлика от Швеция), съставът по отношение на пола е почти еднакъв във всички страни (жените определено преобладават) като само Швеция прави изключение, където 26 % от родителите, които отглеждат сами децата си, са мъже.

2.1.5 Следователно в нашите общества има все по-малко млади хора и деца и все по-голям брой пенсионери и изобщо възрастни хора. През 1950 г. 40 % от населението на ЕС-25 беше на възраст под 25 години. През 2000 г. тази възрастова група беше само 30 % и до 2025 г. ще достигне 25 %. От друга страна, през 1950 г. само един от десет души беше на възраст над 65 г., докато през 2000 г. това съотношение стана 1 към 6 и през 2025 г. ще се доближи до 1 към 4. Тази данни са знак за дълбоки промени в структурата на потреблението, на нуждите от жилище и грижи, на социалните поведения и на самите приоритети на публичните политики.

2.1.6 Разбира се днес, благодарение на различните модели на социално осигуряване, които съществуват в Европа, на условията на труд и напредъка на медицината, повечето от възрастните хора могат да разчитат на определено по-голяма продължителност на живота и на сравнително по-добри доходи. Съществуват обаче сериозни проблеми с бедността, които засягат най-малко една шеста от жените на възраст над 65 г. и като цяло една четвърт от възрастните хора, които живеят сами ⁽⁶⁾. Бедността и изключването сред възрастните жени са резултат обикновено от недостатъчния им или несъществуващ трудов стаж. Това положение става очевидно по-тревожно при лица над 70 и 80 г., тъй като създава все по-непоносима тежест за семействата, тъй като системата за социално осигуряване и системата на здравеопазване не са в състояние да предоставят адекватни услуги.

2.2 Според „Евробарометър“ ⁽⁷⁾, 97 % от европейците считат, че семейството представлява един от най-важните аспекти на техния живот и го поставят на второ място след здравето. Това положително мнение на европейците изглежда още по-категорично, когато дават своето мнение относно бъдещето ⁽⁸⁾. Значението на семейството е очевидно, когато някой се нуждае от помощ: 70 % от запитаните твърдят, че се обръщат към своя партньор, докато 25 % се обръщат към друг член на семейството, най-вече в случай на заболяване (88 %), когато се нуждаят от съвет (78 %) или от пари (68 %).

2.3 Семействата в Европа все повече обитават жилища в периферните райони на големите градове. Този модел обаче скрива големите различия в зависимост от възрастовата група: повечето от хората в напреднала възраст и младите хора живеят в големите градове, докато семействата с деца и хората, достигнали пенсионна възраст, са склонни да се преместят в селища с по-скромни размери. Различният избор на място за живеене в зависимост от възрастовата група създава нови трудности по отношение на управлението на услугите и социалното сбли-

жаване в големите метрополни райони; това явление се изостря и от миграционните движения, които средно са по-устойчиви в градовете, където търсенето на работна ръка е по-голямо.

2.4 Що се отнася до възрастта на населението, процентът на европейското население на възраст над 65 г. се увеличи и през 2005 г. достигна 17,2 % (ЕС-15). Жените, поради по-голямата продължителност на живота им, представляват най-големия дял от групата на възрастните хора, която непрекъснато се увеличава и в европейските държави като цяло представлява повече от 50 % от населението на възраст над 65 г.

2.5 Що се отнася до бедността, тя засяга 72 млн. души в ЕС-25 (т. е. 15 % от населението), а 26 млн. души са на границата на този рисков праг ⁽⁹⁾. Близко 12 млн. от тях са възрастни хора; 9 % от населението на ЕС е живяло в семейство с ниски доходи в продължение на две от трите последни години от живота си; рискът от бедност в по-голяма част засяга семействата с повече деца. Близко 20 % от 94-те милиона млади хора на възраст до 18 г. в Европа са изложени на риск от бедност; през последните три десетилетия процентът на бедността на децата се увеличи във всички държави на Съюза и днес надхвърля този за цялото население, с тревожни пикови стойности при семействата с един родител, при онези, които са безработни от дълго време или са временно заети, както и при многочленните семейства. Децата от бедни семейства страдат от лишения, имат повече здравословни проблеми и постигат незадоволителни резултати в училище, което за в бъдеще води до социални, икономически и политически разходи. Тази липса на загриженост по отношение на правата на децата води до престъпления срещу децата и до трафик на деца.

3. Общи бележки

3.1 Независимо от онова, което припомним във въведението, институциите на Европейския съюз показаха, че за тях е много трудно да разглеждат семейството като социална структура, която играе съществена роля в съвременното общество и следователно заслужава да бъде обект на по-голям интерес от страна на Общността.

3.2 Въпреки че в международен и европейски план могат да се отбележат множество официални декларации — от страна на най-различни обществени институции, които възлагат на семейството решаваща роля в обществото, в действителност изглежда, че Европа досега не е включила семейството сред своите приоритети, които почиват главно на два стълба: от една

⁽⁶⁾ Бедността тук се изчислява в зависимост от нивото на доходите във всяка държава-членка; така например тя е по-ниска в някои нови държави-членки (например в Полша тя е само 6 %), докато в Ирландия тя достига много по-висок процент (44 %), Гърция (33 %), Португалия (30 %), Белгия (26 %) или Великобритания (24 %). „Европейската социална действителност“, основен документ за консултиране, предоставен от BEPA (Бюро на съветниците по европейска политика), м. март 2007 г.

⁽⁷⁾ Special Eurobarometer 273, *European Social Reality*, February 2007.

⁽⁸⁾ Вж. по този въпрос книгата „Сравнени ценности“ (*Valori a confronto*) на R. Gubert и G. Pollini, Milano 2006 г., която се основава на данните от изследването на проучвателната група на системата от европейски ценности (*European Values Study*), направено от различни европейски университети сред 40 000 граждани от 33 европейски държави (към 27-те държави членки са прибавени и някои страни от Съвета на Европа). Проучването „Демографското бъдеще на Европа“ (*The demographic future of Europe*), извършено от института Robert Bosch в сътрудничество с Федералния институт за демографски изследвания в Германия, чрез попитване сред 34 000 граждани от 34 европейски държави, потвърждава силната привързаност на европейците към семейната институция.

⁽⁹⁾ Изчисление, извършено въз основа на праг на бедността, съответстващ на 60 % от средните доходи. Социалното положение в Европейския съюз през 2004 г. и Евростат 2003 г. Вж. също така последния доклад, озаглавен „Социалното положение в Европейския съюз през 2005-2006 г.“, публикуван от Комисията през пролетта на 2007 г. и разглеждащ баланса между поколенията в Европа, чието население застарява.

страна, силите на либерализирания пазар и на конкуренцията, и от друга — равните възможности за всички граждани. Връзката с тези два стълба е очевидна, например в рамките на Лисабонската стратегия и със Социалния дневен ред за периода 2005-2010 г.

3.3 По принцип Европейската Комисия разглежда темата за семейството от гледна точка на социалната политика, заетостта и равните възможности ⁽¹⁰⁾. Обикновено в много документи, които разглеждат въпроси, свързани с младите хора, с правата на децата, с въпросите на обучението и др., самото понятие „семейство“ все пак почти винаги отсъства и възприетият подход почти винаги е насочен единствено към перспективата за правата на личността или на личността като икономически участник. Личността рядко се разглежда в нейното междуличностно измерение, което ѝ отрежда първо място като съставна част на едно семейство и на една система от социални отношения, свързана с нея. Все пак семейството продължава да играе главна роля при подпомагането на подрастващите, при съдействието за социалната и професионална интеграция и много често, при поемане на грижите също така и при евентуално временно или трайно състояние на нетрудоспособност или на несамостоятелност. Предоставяните услуги от страна на публичната администрация, частния пазар или социалните участници остават решаващи, по-специално при насърчаване съчетаването на професионалния със семейния живот, предотвратяване на бедността и безработицата и подкрепа и подпомагане на семейства, засегнати от болести, злоупотреба с наркотични вещества, проблеми при отглеждането на деца и домашно насилие. Само тези услуги не могат да дадат отговор, който би заместил нуждата от емоционална привързаност и внимание, независимо дали става дума за лице, за което се полагат грижи или за онова, което ги полага ⁽¹¹⁾.

3.4 Нарастващото търсене на внимание към семейството, изразявано от европейските граждани, изглежда все пак беше възприето много положително от германското председателство на ЕС, което предложи да се въведе „голям алианс“ между институциите, за да се насърчат координирани политики, способни да компенсират намаляването на броя на новородените и увеличаването на броя на възрастните хора. През последните две години всъщност се наблюдава една фаза на подем, която засяга всички институции на Общността и е характерна с по-системен, стратегически и перспективен подход, който следователно има по-голям потенциал.

3.5 Това ясно е изразено във важните разпоредби на Хартата на основните права на Европейския съюз относно семейството ⁽¹²⁾, въпреки че би било желателно при преразглеждането на договорите на Европейския съюз, относно целите на Европейския съюз да бъде включено изрично позоваване на „подкрепата на семейния живот“.

3.6 ЕИСК оценява много положително съобщението на Комисията, в което се предвижда точен оперативен график, за да бъде

конкретизиран проектът „Европейски алианс за семейството“. Този алианс представлява конструктивна платформа, която обхваща много от вече формулираните от ЕИСК насоки и в по-общ смисъл дебата през последните години, за да се отговори на предизвикателствата на демографските промени, да се подкрепи сътрудничеството и партньорството между различните участници, да се помогне при намирането на по-добри отговори на нуждите на семействата при грижите за децата и за другите лица, които се нуждаят от грижи, да се подобри съчетаването на професионалния живот със семейния и личния живот, включително и чрез значително инвестиране в система за качествени услуги, предназначена за децата и семействата, като по този начин се допринесе за създаване на нова и по-силна солидарност между поколенията.

3.7 Жалко е обаче, че поради липса на подкрепа от страна на някои държави-членки, не беше възможно към този въпрос да се приложи откритият метод на координация, което би позволило да се окаже по-голямо стратегическо и структурно въздействие на алианса. ЕИСК признава все пак, че в разглежданото съобщение се предлагат основи, даващи възможност за разработване на обща платформа, която съсем не пречи на възможността за по-нататъшно развитие, като се опира на по-добра координация.

3.8 Следователно трябва да се внимава, след решителния импулс, даден от германското председателство на Съюза, тази нова работна насока да не се окаже маргинализирана. Във връзка с новото и все по-голямо внимание, което различните европейски организации обръщат на социалните въпроси и на въпросите, свързани с благосъстоянието на гражданите, семейството започва да се превръща в нов център на интерес, размисъл и действие. Това първо и плахо отваряне би следвало да се засили и развива чрез подробна работна програма, която би трябвало да завърши с Третия европейски демографски форум, насрочен за 2010 г.

3.9 По принцип е необходимо да се признае прагматично практическият и съществен принос, който семействата продължават да дават на нашите общества, като оказват конкретни грижи на лица от всички възрасти, като се вземат предвид както ползата от тях в социалната и икономическата сфера, така и увеличаването на разходите, които семейството не би могло да посрещне, особено в областта на социалните услуги, ако не му се окаже подходяща подкрепа и ако не бъде насърчавано в засилване на собствената му роля.

3.10 В това отношение социалните партньори играят важна роля на различни нива. В рамките на своята първа съвместна работна програма 2003-2006 г. европейските социални партньори представиха схема за действие по отношение на равните възможности, с конкретна връзка със съчетаването на семейния с професионалния живот и с всички, свързани с това

⁽¹⁰⁾ Въпросите, свързани със семейството, са поверени на Генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“. Тези конкретни документи могат да се намерят в уебсайта на Европейския алианс за семейството http://ec.europa.eu/employment_social/families/index_en.html. Все пак можем да съжаляваме, че не е възможен достъп до всички дейности, извършени през периода преди 2000 г. от споменатата по-горе Европейска обсерватория за социалното положение, демографията и семейството, създадена през 1989 г., която за повече от десет години извърши значителна дейност.

⁽¹¹⁾ Susy Giullari e Jane Lewis, The adult Worker Model, Gender equality and care; социална политика и развитие, Програмен документ 19, Научноизследователски институт на Обединените нации за изследване на социалното развитие, м. април 2005 г.

⁽¹²⁾ Става дума за членове 7, 9, 14, 24-3, 33 и 34.

въпроси. Втората им програма за периода 2006-2008 г. в крайна сметка е въз основа на широк анализ на основните предизвикателства на пазара на труда ⁽¹³⁾. ЕИСК насърчава социалните партньори да продължават да работят в тази насока.

3.11 Необходимо е също така все повече да се взема под внимание структурното измерение на производството и възпроизводството на социалния и междуличностния капитал, който все повече се признава като основен фактор за благосъстоянието на всеки гражданин и на цялото общество. Времето, посветено на децата и на семейството, разбира се е за сметка професионалната кариера, но то е също така и инвестиция в грижите или образованието на хората, следователно трябва да бъде признавано и изтъквано, като се обмисли възможността към вече въведените инструменти (трансфери, данъчни облекчения, отпуск за гледане на дете и др.) да се прибави някаква форма на признаване чрез правата, свързани с пенсионирането, на времето, посветено за грижи за лица от семейството ⁽¹⁴⁾, така че да се избегне ситуация, при която солидарността между поколенията създава дълг за бъдещето (изразяващ се чрез недостатъчни пенсии и чрез по-голям риск от бедност), който би тежал най-вече върху жените.

3.12 По същия начин необходимо е да се вземе под внимание и измерението на дареното време, което трудно може да се изчисли и следователно често минава незабелязано, но все пак оказва дълбоко влияние върху качеството на социалния живот, аспект, който все повече се търси и цени от все по-голям брой граждани.

3.13 Следователно необходимо е да се даде различна, ясна и положителна социална оценка, по отношение на това структурно и основополагащо измерение на хората, пораждащо и създаващо социалната връзка, която да върви ръка за ръка с по-добро развитие на всички други условия, свързани със средата и услугите, и която по този начин да даде възможност да се реализират очакванията на гражданите, да създадат свое собствено семейство, да могат да имат желания от тях брой деца и да могат спокойно да се занимават със своите близки.

4. Специфични бележки

4.1 В Съобщението на Комисията вече са набелязани някои положителни и добре структурирани насоки за работа в изразените намерения и в първите приложения (като например създаването на група на високо равнище от правителствени експерти по демографските въпроси). ЕИСК одобрява тези насоки за работа, подкрепя пълното им развитие, изразява желание те непрекъснато да се разпространяват по подходящ начин и широко да се съобщава доколко те напредват, като по този начин се създадат условия за възможно най-широко участие в този процес.

⁽¹³⁾ През м. юли 2007 г. европейските социални партньори изпратиха писмо до комисар Špidla, в което изразят желанието си да се изясни директивата относно отпуска по семейни причини и положението, свързано със съчетаването на професионалния със семейния живот в ЕС. За тази цел организациите създадоха съвместна работна група, която ще представи доклад на срещата на високо равнище на ЕС по социални въпроси, която ще се проведе през м. март 2008 г.

⁽¹⁴⁾ Вж. примера за предвидените мерки във Финландия, където социалните партньори договориха сериозна реформа на пенсионната система през 2003 г., по-късно одобрена от Парламента през 2004 г. и влязла в сила през 2005 г. За по-подробна информация вж. английска версия на уебсайта www.tyoelake.fi.

4.2 Що се отнася до положителното включване на местните и регионални власти, което е особено важно предвид все порешаващата и централна роля на тези институции в предоставянето на социални услуги и в реализирането на ефикасни пилотни проекти, изглежда полезно не само да се благоприятства създаването на регионални и местни форуми, но също така да се призове Комисията да играе проактивна роля и в сътрудничество със заинтересованите страни да изработи и подкрепи подробен план за форуми и инициативи във всички държави на Съюза, за да се гарантира възможно най-широко присъединяване към този процес.

4.3 ЕИСК счита, че създаването на Обсерватория на добрите практики в областта на политиките по отношение на семейството към Европейската фондация за подобряване на условията на живот и труд следва да бъде подкрепено и препоръчва това да стане в рамките на тесни консултации с участниците от гражданското общество, в частност със семейните сдружения, на различни етапи от този процес, както за да се откриват тези добри практики, така и за да се предоставят полезни възможности за сравнения и за размисъл.

4.4 След това ще трябва да се следи главният интерес на тази Обсерватория да не се свежда единствено до семейни въпроси, свързани с професионалния живот, а тази структура по-скоро да бъде насърчавана да извършва точно идентифициране на нуждите на семейството и на всички поколения, както и на предлагането и на разходите за защита и насърчаване на развитието на нова солидарност между поколенията. Така би се способствало за изтъкване на състоянието на инфраструктурите на социалното гражданство, които днес съществуват в държавите на Съюза ⁽¹⁵⁾.

4.5 Що се отнася до изследването, ЕИСК препоръчва също така да се изследват следните специфични работни насоки:

— ролята и въздействието на данъчните политики (както по отношение на трансфера, така и на данъчните облекчения и намаляването на данъците), прилагани от различните държави-членки, с цел подкрепа или създаване на затруднения на живота на семейството, по-специално що се отнася до децата (от раждането до грижите и образованието) и възрастните хора, за които се грижи всяко отделно семейство, съчетаването на професионалния със семейния живот, заетостта на жените, както и по-справедливо разпределение на отговорностите между мъже и жени;

— политиките и инициативите, предназначени за хората от третата активна трудова възраст, предвид факта, че все повече се увеличава времето между пенсионирането и състоянието, при които хората се нуждаят от помощ поради заболяване или напреднала възраст, за разработване на инициативи и дейности, позволяващи да се заинтересоват и да се включват възрастни хора в социални и културни дейности в полза на тяхната общност, явление, което засилва качеството на общия социален капитал;

⁽¹⁵⁾ Вж. становище на ЕИСК от 10 декември 2003 г. относно *Програма за социална политика* (докладчик: JANIER), ОВ C 80 от 30.3.2004 г.

— перспективата за продължителността на живота, за да се проучи възможността за заместване на сегашната линейна структура на повечето начини на протичане на живота ⁽¹⁶⁾ с една по-мобилна и разнообразна структура, в която семейната ангажираност, отпуските, посветени на децата и на другите членове на семейството, които имат нужда от подкрепа, или за продължаване на собственото обучение, не се разглеждат като изключителна възможност или не съдържат неизбежно пречки за кариерата, особено за жените, а постепенно да станат нормално и обикновено условие за мнозинството от мъжете и жените, които желаят ⁽¹⁷⁾;

— Същевременно в проучванията трябва да се вземе предвид фактът, че има опасност споменатото по-горе значително нарастване на броя на семействата с един родител да доведе до случаи на самотна старост, с тежки обременяващи финансови разходи, при които жизненият стандарт може да се окаже сериозно засегнат от мобилната структура на жизнения цикъл. Необходимо е да се проучи също така какви мерки би трябвало да се предприемат, за да може равнището на пенсиите да гарантира достоен начин на живот за всеки човек, като се проучи също така възможността за индивидуализиране на пенсионните права между членовете на семейството;

— Последиците и разходите, свързани с детската бедност (по-специално трафикът на деца и престъпността срещу децата); подкрепата за семействата, за да се справят с безработицата, със заболяванията, с наркоманията, с проблемите с психическото здраве, с домашното насилие и с трудностите при възпитанието на децата; пречките, които младите хора от двата пола срещат, за да станат самостоятелни и да създадат свое семейство.

4.6 Освен това съществуват две все още малко изследвани области, на които ЕИСК счита, че е необходимо Комисията да обърне по-голямо и по-сериозно внимание в рамките на настоящата стратегия:

— жилищните политики, които все още основно се планират в един жизнен цикъл, в който частта, посветена на труд, преобладава абсолютно, което като че ли вече не отговаря на сегашната реалност ⁽¹⁸⁾. Това е особено вярно по отношение на социалните жилища, както по отношение на разработването на семейни домове, така и що се отнася до правото и конкретната възможност, предоставяна на много от нуждаещите се от помощ хора, да живеят вкъщи;

— положението на лицата с увреждания или в състояние на силна зависимост, които често остават в дома си или в дома на семейството им, представлява не само предизвикателство

за въвеждането на услуги и продукти, способни да помогнат на тези хора да живеят самостоятелно в своето жилище, но също и предизвикателство за динамиката на самотните хора и на семействата, за което си даваме сметка, едва когато се случат социални трагедии.

4.7 Особено внимание изглежда трябва да се обърне на предложението, което наскоро беше направено отново пред различни европейски институции, от широк кръг от семейни организации на европейско ниво ⁽¹⁹⁾. С него се изисква преразглеждане на ставките на ДДС върху продуктите за най-малките деца, като се започне от бебешките памперси. По този въпрос 19 юли 2007 г. Комисията вече пое конкретен политически ангажимент да внесе предложение за преразглеждане на Шестата директива и по-специално на Приложение 3 на директива 2006/112/ЕО, в което се изброяват продуктите и услугите, за които държавите-членки са упълномощени да прилагат евентуално намалена ставка на ДДС, която да не е по-ниска от 5 % ⁽²⁰⁾. Тези продукти имат цена, която общо взето тежи значително върху бюджета на семействата в цяла Европа. ЕИСК приветства това предложение, което би могло да представлява конкретно решение и което влиза в правомощията на Европейския съюз за насърчаване на държавите-членки да оказват на семействата значителна подкрепа.

4.8 И накрая изглежда полезно да се припомнят и две конкретни насоки за работа:

— Необходимостта в различните политики на Общността да се включи по-конкретно темата за семейството (*Family mainstreaming*), за да се отчита системно въздействието върху семействата на всяка отделна приложена мярка и на семейното измерение в различните области на социално и икономическо действие на Съюза. В тази връзка ЕИСК счита, че е подходящо Комисията да насърчи междуведомствената група, създадена през 1989 г., но неизползвана в последствие, което би позволило да се координират по-добре нейните действия в тази област.

— Необходимостта от редовно провеждане на консултации с европейските граждани и по-специално със семейните сдружения и със социалните партньори, за да се постигне по-добро и непрекъснато оценяване на предприетите мерки, по-точно и по-ефикасно разпространение на информацията, като този процес се подкрепя, както от финансова гледна точка, така и чрез въвеждане на подходящи процедури и форуми. В това отношение ЕИСК би могъл да бъде идеалната институция, за да се придаде структурна стабилност на тази задача.

⁽¹⁶⁾ Протичане на живота, което по принцип в наши дни предвижда една много скована последователност на времето за израстване, за образование, за дълго и трудно интегриране в професионалния живот и което води неизбежно до последици върху времето, посвещавано на семейството и на създаването на деца и завършва вече на една много напреднала възраст, в която човекът е принуден да се изправи пред двойно задължение за подкрепа на децата и за гледане на възрастните родители, които вече не са самостоятелни.

⁽¹⁷⁾ В тази връзка трябва непременно да се насърчават и разширяват насоките за изследване на Дъблинската фондация.

⁽¹⁸⁾ Вж. по този въпрос становище относно „Жилища и регионална политика“ (докладчик: GRASSO и съдокладчик PRUD'HOMME) ОВ C 161, 13.7.2007 г.

⁽¹⁹⁾ На 15 май т.г., във връзка с Международния ден на семейството, Европейската конфедерация на многочленните семейства заедно с много други организации, като например Конфедерация на семейните организации в Европейския съюз, както и други, отправиха призив към ръководителите на институции, озаглавен „Need for reduced VAT on essential items for child raising“ Други документи и информация могат да се намерят на сайта www.elfac.org.

⁽²⁰⁾ Понастоящем някои държави-членки вече прилагат по-ниска ставка на ДДС за бебешки памперси, счита се обаче, че трябва да бъде прието решение с по-широк обхват, което да покрива всички продукти, предназначени за най-малките деца, хранителните продукти и дрехите, които все още подлежат на максимални ставки.

5. Заключение

5.1 Темата за солидарността между поколенията не трябва да се съсредоточава само върху демографския въпрос, нито да се да се свежда до него, въпреки че е необходимо да се съобразяваме с голямото предизвикателство, което той отправя, а следва все повече да се разглежда като приоритетен въпрос за следващите години, с който трябва да се заемат хоризонтални (институции, социални партньори, организации на гражданското общество и т.н.) и вертикални (младежи, възрастни хора и др.) центрове на отговорност, тъй като те са определящи за европейското развитие (икономическо, социално и културно) и за да се поднови самият социален пакт, на който се основава нашата демокрация.

Всъщност културите на солидарността, които досега характеризираха европейското развитие, с течение на времето направиха възможно взимането на колкото оригинални, толкова и устойчиви решения, които се оказаха решаващи за социалното, икономическо и културно развитие: от националните системи за социална закрила до връзката между социалните права и

задължения, от развитието на правата на гражданина до пресичането и приемствеността на отговорностите между поколенията в семейството.

5.2 Както казваше френският писател Антоан дьо Сент-Екзюпери „Нашата работа не е да предсказваме бъдещето, а да го правим възможно“. Следователно трябва да се действа, за да се засили у всички граждани и по-специално у семействата и най-вече младите хора, една нова вяра в бъдещето. По този начин те вече няма да бъдат принудени да се сблъскват с толкова неблагоприятна социална среда по отношение на ресурси, услуги и време, което би ги принудило да отлагат твърде далече във времето решението да реализират своите семейни планове и да имат толкова деца, колкото желаят. Напротив, те ще усетят по-скоро здравината на един нов съюз на солидарност между поколенията и биха разполагали със средствата, които им позволяват да дадат своя принос и по този начин да могат да посрещнат предизвикателствата на нашето време.

Брюксел, 13 декември 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

ПРИЛОЖЕНИЕ

към становище на Европейския икономически и социален комитет

Следното изменение, което получи повече от една четвърт от подадените гласове, бе отхвърлено по време на дебата (член 54 (3) от Правилника за дейността).

Параграф 4.3

Променя се, както следва:

„ЕИСК счита, че създаването на Обсерватория на добрите практики в областта на политиките по отношение на селското стопанство към Европейската фондация за подобряване на условията на живот и труд (Дъблинската фондация) следва да бъде подкрепено и препоръчва това да стане в рамките на тесни консултации с участниците от гражданското общество, в частност със селските сдружения, на различни етапи от този процес. ЕИСК призовава Комисията, Европейския парламент и Съвета да предприемат необходимите мерки, за да се даде възможност за създаване на Обсерватория за селското стопанство към Дъблинската фондация и да предвидят необходимите финансови средства за тази цел.“

Резултат от гласуването:

Гласове „за“: 63 Гласове „против“: 67 Гласове „въздържал се“: 22

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Четвърти доклад за икономическото и социално сближаване“

COM(2007) 273 окончателен

(2008/C 120/17)

На 30 май 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 съвет относно:

„Четвърти доклад за икономическото и социално сближаване“.

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 ноември 2007 г. (докладчик: г-н DERRUINE).

На 440-ата си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 декември 2007 г. (заседание на 13 декември 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 88 гласа „за“, 0 гласа „против“ и 0 гласа „въздържал се“.

1. Въведение

1.1 По силата на член 159 от Договора Комисията следва да публикува на всеки три години доклад, определящ състоянието на сближаването в Европа в икономически и социален план.

1.2 Тъй като докладът беше публикуван през годината, предхождаща актуализацията на интегрираните насоки на Лисабонската стратегия, ЕИСК се надява, че в съответствие с изразеното от него искане, ще се вземат предвид разсъжденията му не само при следващото поколение на регионалната политика, а и още при самото изготвяне на новите интегрирани насоки ⁽¹⁾.

1.3 Договорът за изменение внася новаторски елемент, като включва в общите цели на Съюза териториалното сближаване (член 3), което отсъстваше преди да бъде добавено от Конвента за бъдещето на Европа и потвърдено от Междуправителствената конференция (МПК) от 2007 г.

2. Общи бележки

2.1 Със съобщението, което придружава доклада, се открива дебат за бъдещето на структурната политика, като се формулира поредица от въпроси. Според ЕИСК са пропуснати два въпроса от основно значение, които се нуждаят от конкретен отговор:

— ненужно е да се подхваща темата за политиката на сближаване, която представлява близо една трета от европейския бюджет, ако едновременно с това не се обсъдят наличните средства за прилагането ѝ. ЕИСК държи да припомни, че европейският бюджет, във вида в който е одобрен в споразумението за финансовите перспективи, е недостатъчен за постигане на амбициозните цели, поставени пред Европа. По отношение по-специално на структурната политика може да се констатира същото: 0,36 % от БВП не дава възможност за гарантиране на икономическото, социално и териториално сближаване на Европа; ⁽²⁾

— ролята на социалните партньори и на организираното гражданско общество: в поредица от въпроси действително се разглежда проблемът за управлението, въпреки че той е сведен до политическото измерение в тесен смисъл. Въпреки това за съжаление не се споменава ролята на социалните партньори и на организираното гражданско общество, независимо че те са жизнено важни, за да се гарантира, че проектите отговарят на конкретните нужди и че имат широка обществена подкрепа, и допринасят за прозрачността при използването на средствата.

2.2 Цифрите, представени в доклада, могат да заблудят внимателния читател, тъй като не винаги става ясно дали се отнасят до ЕС с 15, 25 или 27 държави-членки. Освен това когато става въпрос за развитие, отправните дати могат да породят недоумение. По такъв начин в доклада често се разглежда сближаването в ЕС-27, като за отправна дата се взема 1996 г. — година, през която броят на държавите-членки току що беше станал 15. Вследствие на това набелязаните тенденции не се отнасят единствено до ЕС, а включват и страни, които, поради насоката на търговските си връзки, не са били изобщо или са били слабо засегнати от европейските секторни политики (вътрешен пазар, конкуренция, регионална политика). С други думи всичко това замъглява смисъла на заключенията, които могат да се извлекат по отношение на специфичния принос на структурните политики за засилване на сближаването, при положение, че ролята им е неоспорима ⁽³⁾.

2.3 Критерият за 75 % от БВП на глава от населението, който се използваше, за да се определи дали един регион изостава в развитието си, изгуби яснотата си поради факта, че след разширяването БВП на глава от населението намаля в резултат на присъединяването на страни с далеч по-малко богатство от предишните (статистически ефект). Такъв е и случаят с присъединяването на България и Румъния. Следователно не може да се сравнява пряко състоянието по отношение на сближаването преди 2004 г. с днешното състояние. Резултатите на дванадесетте региона, които са надхвърлили този праг, трябва да се релативизират, тъй като няма никаква гаранция, че не се дължат на статистическия ефект.

⁽¹⁾ Вж. параграф 1.4 от становището на ЕИСК относно „Въздействието и последиците на структурните политики върху сближаването в Европейския съюз“, ОВ С 93, 27.4.2007 г., стр. 6.

⁽²⁾ Без да изпреварваме становището по собствена инициатива на ЕИСК, посветено на тази тема, по-нататък ще се върнем на някои вече формулирани идеи.

⁽³⁾ Становище на ЕИСК относно „Въздействието и последиците на структурните политики върху сближаването в Европейския съюз“, ОВ С 93 от 27.4.2007 г., стр. 6.

2.4 В доклада се оповестява, че в началото на следващия програмен период девет от дванадесетте държави-членки, присъединили се през 2004 г. и 2007 г., вероятно са надминали прага от 75 % от БВП на ЕС на глава от населението. Следователно този референтен критерий ще загуби значението си и затова е необходимо да се започне да се разсъждава по този въпрос.

2.5 Въпреки че докладът е изключително богат и наситен с информация, за съжаление тези данни не винаги се сравняват.

— Така например при паралелния прочит на параграфи 2.1.3, 3.2, 2.2.4 (по-специално графиката) и 2.2.6 от приложение I изтъква трудността да се съчетае икономически растеж с хармонично развитие (в случая създаването на работни места, което е в полза на всички региони). Все пак това е истинско предизвикателство, особено за някои нови държави-членки (Полша, Унгария, Румъния, България и Чешката република).

— Наистина Ирландия, Гърция и Испания — бивши страни, ползвали се от политиката на сближаване, наваксаха изцяло или отчасти изоставането си, но дали техният растеж е устойчив? Как да бъдем оптимисти по отношение на бъдещото развитие, при положение че от десет години насам почасовата производителност изостава в сравнение със средната производителност за Европа или че растежът се дължи до голяма степен на сектора на недвижимите имоти (Испания, например)? Как да се обясни, че въпреки силния растеж на Ирландия, който я изведе на второ място по реален БВП на глава от населението и й даде възможност отново да достигне пълната заетост, приблизително един мъж и една жена на всеки пет са застрашени от бедност?

— В този обстоен доклад прави голямо впечатление отсъствието на въпроса за качеството на заетостта, признато през 2000 г. като ключова цел в Лисабонската стратегия ⁽⁴⁾. Смятаме, че всяка държава-членка следва да направи точна проверка дали работните места, подкрепяни от структурните фондове или създадени благодарение на тях, са работни места дали възможност за интегриране на хората на трудовия пазар за достойни условия на живот с адекватно заплащане.

2.6 ЕИСК обръща внимание и върху факта, че никъде не се споменава социалната икономика, в която вероятно участват активно 10 % от европейските предприятия и ролята ѝ в сближаването (и по-специално помощта, която оказва на най-уязвимите на пазара на труда). Този сектор създава качествени работни места и допринася за устойчиво развитие, тъй като свързва заетостта с територията, дава нов импулс на селските райони, създава социален капитал и изпреварва процесите на секторно и териториално реструктуриране. Във връзка с това е желателно да се разполага с количествено и качествено сравними статистически данни за държавите-членки с цел по-добре да разберем този сектор.

⁽⁴⁾ Споменава се, но единствените посочени данни се отнасят до нивото на образование/обучение, докато в COM(2003) 728 се определят 10 измерения на качеството на заетостта, анализирани посредством цяла поредица от показатели.

2.7 ЕИСК смята, че би трябвало да се разгледат или да се доразвият редица аспекти на икономическото, социално и териториално сближаване, като например равните възможности на трудовия пазар.

2.8 Ако все още бяха необходими доказателства за ползата от политиката на сближаване в ЕС, докладът предлага нови елементи:

— пазарните сили благоприятстват развитието на столиците и потоците от работещи и безработни се стичат към тях, обаче раят, който те обещава, често пъти е измамен. Този елемент не бива да се подценява в дискусиите, стремящи се към насърчаване на мобилността и за борба с безработицата;

— освен това столиците често пъти са единствените двигатели на растежа. Вторични центрове на развитие с международно влияние и икономическа стабилност съществуват само в три страни. Това би могло да обясни защо средното ниво на растеж на регионално равнище варира от 0 % до 8,6 % (1997-2004 г.);

— ако една страна, в която развитието в общ план зависи от столицата, достигне критичния праг от 75 %, то на много региони ще е необходимо значително повече време, за да го постигнат.

Следователно беше належащо пълното признаване на териториалното сближаване като една от главните цели на ЕС, тъй като изглежда, че то се утвърждава все повече като самата основа на икономическото и социално сближаване.

2.9 ЕИСК приветства новото отношение към сближаването в Европа, при което ситуацията в Европа се съизмерва с тази при световните ѝ конкуренти, като се изтъква ролята на столиците и ефекта от тях по отношение на устойчивостта на развитието (най-вече диспропорционално развитие и натиск върху околната среда) и въздействието от изменението на климата в регионален план.

2.10 ЕИСК подкрепя целта на ЕС да застане начело на борбата с изменението на климата. Въпреки това, ако страните извън ЕС не участват в нея, това би могло да изложи на опасност конкурентоспособността и да повлияе на политиката на сближаване на Съюза. В резултат от нарушаването на конкуренцията би се стимулирало преместването на предприятия в страни, които не водят политика в областта на изменението на климата.

2.11 ЕИСК изразява задоволство от подновения внимание към териториалното измерение на сближаването, което въпреки приемането на Перспективата за устройството на територията (1999 г.) досега стоеше встрани. В Стратегията за градско развитие, Териториалната програма, Лайпцигската харта се съдържат поредица от основни принципи на градското развитие, докато ЕИСК изтъкна значението на метрополните области, както и клъстерите в рамките на индустриалната политика и политиката в областта на иновациите.

2.12 Последната глава, в която се показва връзката между политиките на Общността и сближаването, е най-неубедителна: в нея се изброява списъкът на действията, извършени в рамките на Лисабонската стратегия, без действително да се изтъкне конкретното и ефективно въздействие върху сближаването.

3. Препоръки

3.1 Без да се стреми да изпреварва предстоящото си становище по собствена инициатива в отговор на публично запитване на Комисията относно бъдещия европейски бюджет, ЕИСК припомня някои от предходните си препоръки.

3.1.1 Структурните фондове понастоящем са ограничени основно до отпускане на субсидии. В едно предходно становище ⁽⁵⁾ ЕИСК бе предложил да се преразгледа финансовият им инженеринг с цел да се създаде мултиплициращ ефект чрез участието на Европейския инвестиционен фонд и на ЕИБ. Той предлагаше тези субсидии да се трансформират във финансови продукти по такъв начин, че да създадат ефект на лоста: покритие от едно евро за гарантиране на заем на рисков капитал би позволило да се финансират пет до десет евро инвестиции на едно МСП, например. Примерът на програмата JEREMIE трябва да се разшири ⁽⁶⁾.

3.1.2 Могат да се освободят средства и без да се увеличават вноските на държавите-членки, за да се вложат в проекти, носещи добавена европейска стойност (по-специално липсващите звена на Трансевропейските мрежи (ТЕМ), Европейския фонд за адаптиране към глобализацията (ФАГ).

3.1.2.1 ЕИСК нееднократно е отправял критики към системата на ДДС, прилагана в рамките на европейския бюджет, тъй като налага прекомерно високи разходи за събиране на данъците, за управление и контрол ⁽⁷⁾. Тези разходи трябва да бъдат намалени, което би освободило средства за общи проекти.

3.1.2.2 Би трябвало да се изостави практиката на държавите-членки да се връщат неизползваните кредити от и без това ограничени европейски бюджет. Тези кредити представляват само много малък процент от годишния бюджет. Въпреки това за периода 2000-2005 г. те възлизат на близо 45 млрд., които е можело да се използват продуктивно ⁽⁸⁾.

3.1.2.3 В момент, когато всички държави-членки са изправени пред демографско застаряване, което води до повишаване на социалните разходи, докато същевременно Пактът за стабилност им налага бюджетни ограничения, публично-частните партньорства биха могли да предложат алтернативно решение, при условие че публичната администрация (по-специално на поднационално равнище) може да договаря балансирани споразумения с частния сектор, което предполага засилване на административния капацитет.

3.2 Стратегическите насоки, които ръководят регионалната политика, са в синхрон с Лисабонската стратегия. ЕИСК предлага в регионалната политика да се вземе предвид по-балансиран начин Стратегията за устойчивото развитие, която е свързана предимно със сближаването във всичките му аспекти, тъй като Лисабонската стратегия, която я допълва, се съсредоточава върху конкурентоспособността ⁽⁹⁾.

	ЛИСАБОН	УСТОЙЧИВО РАЗВИТИЕ
Перспектива	2010 г.	Без определен срок; дългосрочно
Територия	Европейски съюз	Надхвърля границите на Европа благодарение на външното си измерение
Приоритети ⁽¹⁾	Подобряване на растежа и заетостта, осигуряване на динамика и добро функциониране на еврозоната, превръщане на Европа в по-привлекателно място за инвестициите и за работещите, поставяне на знанието и иновациите в услуга на растежа, привличане и задържане на по-голям брой хора на пазара на труда и модернизиране на системите за социална защита, подобряване на способността за адаптиране на работниците и на предприятията и повишаване на гъвкавостта на трудовите пазари, повече инвестиции в човешки капитал с подобряване на образованието и квалификацията	Отговор на изменението на климата, насърчаване на качествено здравеопазване — обществено здравеопазване, борба със социалното изключване и противодействие на демографските промени, по-добро управление на природните ресурси, по-устойчив транспорт, борба с бедността в света, стимулиране на развитието

⁽¹⁾ COM(2005) 141 окончателен „Интегрирани насоки за растеж и заетост (2005-2008)“, COM(2005) 658 окончателен „Съобщение на Комисията относно прегледа на Стратегията за устойчиво развитие - платформа за действие“.

⁽⁵⁾ Становище на ЕИСК относно „Стратегическите насоки на политиката на сближаване (2007-2013)“, ОВ С 185 от 8.8.2006 г.

⁽⁶⁾ Становище на ЕИСК относно „Съобщение на Комисията: политика на сближаване в подкрепа на растежа и заетостта — стратегически насоки на Общността (2007-2013)“, ОВ С 185 от 8.8.2006 г., стр. 52.

⁽⁷⁾ Становище на ЕИСК относно „Системите на собствените средства“, ОВ С 267 от 27.10.2005 г., стр. 57.

⁽⁸⁾ Становище на ЕИСК относно „Въздействието и последствията от структурните политики върху сближаването в Европейския съюз“, ОВ С 93, 27.4.2007 г., стр. 6.

⁽⁹⁾ По повод на подновяването на Лисабонската стратегия през м. март 2005 г. Европейският съвет уточни, че тази стратегия се вписва в по-широката област на устойчивото развитие, според което е необходимо да се отговори на настоящите нужди без да се нарушава възможността на бъдещите поколения да задоволят своите нужди. Европейският съвет отново заяви подкрепата си за устойчивото развитие като ключов принцип, който ръководи всички политики и действия на Съюза. Закljučения на Европейския съвет от м. юни 2005 г.

3.2.1 Картите, приложени по-долу, изготвени от Европейската мрежа за наблюдение на устройството на територията (на англ. ESPON: European Spatial Planning Observation Network), илюстрират нарастващата поляризация и метрополизация, очаквани до 2030 г., които ще възникнат вследствие на задълбочаване на Лисабонската стратегия при сегашната ѝ насоченост. Подход, съсредоточен по-скоро върху сближаването, би дал възможност да се разшири икономическото ядро и най-вече да доведе до възникването на други полюси на развитие (прибалтийските региони, източния район, ограничен от Виена, Берлин, Варшава и Будапеща, Южна Франция и Каталуня).

3.2.2 В това отношение ЕИСК припомня⁽¹⁰⁾ значението на развиването и прилагането на полицентризма на две нива в рамките на хармонично развитие с цел да се избегнат пагубните последици от поляризацията⁽¹¹⁾. Първото ниво би улеснило появата на полюси на развитие, разпределени на европейската територия, за разпространяване на растежа и заетостта вън от икономическото ядро (петогълника); второто ниво би консолидирило връзките и синергиите между големите градски центрове и (около)селските райони, за да се избегнат по-специално „териториалните пукнатини“ вътре в самите NUTS (номенклатура на териториалните статистически единици).

3.3 Като се има предвид нарастващото надмощие на столиците като място за създаване на богатство, дейности и работни места, особено в някои нови държави-членки⁽¹²⁾, и силната взаимовръзка между нивото на увеличаване на БВП и инфлацията, правителствата и гражданското общество в страните в процес на присъединяване към еврозоната би трябвало да отделят специално внимание на последствията от преминаването към единната валута върху вътрешното сближаване. То може да бъде засегнато, ако различните региони на дадена страна се окажат с нееднаква степен на развитие. В този случай, без да се пренебрегват преимуществата от въвеждане на еврото⁽¹³⁾, освен че политиката на единния лихвен процент би могла да не отговаря на специфичните нужди на тяхната национална икономика, то тя ще повлияе различно на големите центрове на дейност (между които столицата) и на останалите региони. В допълнение, координирането на икономическите политики на държавите-членки трябва да се засили, за да се смекчи това явление⁽¹⁴⁾.

3.4 В доклада се подчертава отново значението на услугите от общ интерес (УОИ). В контекста на новия протокол относно услугите от общ интерес, приет от МПК през 2007 г., ЕИСК отново отправя искане да се определят на ниво Общност „общии стандарти за всички услуги от общ интерес (икономически и неикономически), включително и за социалните услуги от общ интерес, които да бъдат определени в приета по процедурата за

съвместно взимане на решения рамкова директива, като по този начин се създаде общностна рамка, отразяваща специфичните им характеристики“⁽¹⁵⁾.

3.5 Според ЕИСК [чиято позиция беше изразена и от Европейския парламент в неотдавнашни доклади] сближаването не може да се разбира единствено според показателите, отнасящи се до БВП. Той приканва към изготвянето на „по-представителен показател на сближаване [който би включвал], заедно с БНП, и параметри като нивата на заетост и безработица, обхвата на социална защита, степента на достъп до услугите от обществен интерес и др.“⁽¹⁶⁾. Тези показатели трябва да се допълнят и с показатели относно неравенството на доходите (коефициент на Джини или квантилно отношение) и относно емисиите на CO₂ (на глава от населението или изменения от 1990 г. насам. В общи линии е наложително да се консолидират статистическите инструменти, особено на равнище на NUTS и да се засилят връзките между Евростат и националните статистически институти с цел да се разполага в най-кратък срок с най-пълните и точни данни⁽¹⁷⁾.

3.6 ЕИСК предлага да се разгледа дали на следващия етап на отпускане на структурните фондове не би било по-удачно да се използва икономическият показател на брутният национален доход (БНД) вместо БВП, както вече се прави при Кохезионния фонд. Този метод би дал възможност да се вземат предвид не само трансграничните работници, икономическото въздействие от които, както се подчертава в една от таблиците на доклада, допринасят за задълбочаване на различията, докато се насърчава мобилността на всички равнища, но и потоците на преки чуждестранни инвестиции (ПЧИ), една част от приходите от които се връщат в страните на произход. БНД, за разлика от БВП, отчита изходящите и входящи потоци. При някои страни (Люксембург, Ирландия, Чешката република, Естония, Кипър, Унгария и в по-малка степен Полша и Румъния) тази разлика може да се окаже значителна, което от своя страна може да доведе до това отпускането на Структурните фондове да се окаже далеч от оптималното. Също така следва да се отбележи, че такива данни липсват на ниво NUTS, което трябва да се компенсира доколкото е възможно.

4. Отговори на някои от въпросите от запитването

4.1 Как ще противодействат регионите на натиска за реструктуриране от страна на динамичните конкуренти в ниско- и среднотехнологичния сектори?

4.1.1 По отношение на повишаването на категорията на европейските предприятия се установява, че както при Седмата рамкова програма за научни изследвания и развитие, така и при Междуниверситетската програма за сътрудничество, и двете целящи стимулиране на МСП и регионите на знанието, продължава да се използва в прекомерна степен подходът отгоре-надолу. Целесъобразно е да се насърчава „включването в мрежи от центрове на върхови научни и технологични постижения,

⁽¹⁰⁾ Вж. становища на ЕИСК относно „Европейските метрополитни области: социално-икономическо въздействие за бъдещето на Европа“ ОВ С 168 от 20.7.2007 г. стр. 10; „Въздействието и последствията от структурните политики върху сближаването в Европейския съюз“, ОВ С 93, 27.4.2007 г., стр. 6 и „Териториална програма“, ОВ С 168 от 20.7.2007 г., стр. 16.

⁽¹¹⁾ По тази тема вж. проучването, изготвено от комисия REGI на Европейския парламент „Регионалните различия и сближаването: няколко стратегии за бъдещето?“, м. май 2007 г.

⁽¹²⁾ Този въпрос ще бъде разглеждан в становище, посветено на 10 годишнината от създаването на Европейския паричен съюз през 2008 г.

⁽¹³⁾ Този въпрос ще бъде разглеждан в становище, посветено на 10 годишнината от създаването на Европейския паричен съюз през 2008 г.

⁽¹⁴⁾ По повод на подновяването на Лисабонската стратегия през м. март 2005 г. Европейският съвет уточни, че тази стратегия се вписва в по-широката област на устойчивото развитие, според което е необходимо да се отговори на настоящите нужди без да се нарушава възможността на бъдещите поколения да задоволят своите нужди. Европейският съвет отново заяви подкрепата си за устойчивото развитие като ключов принцип, който ръководи всички политики и действия на Съюза. Заключение на Европейския съвет от м. юни 2005 г.

⁽¹⁵⁾ Вж. становище на ЕИСК относно „Съобщение на Комисията: изпълнение на Лисабонската програма на Общността — социалните услуги от общ интерес в Европейския съюз“, ОВ С 161 от 13.7.2007 г., стр. 80.

⁽¹⁶⁾ Становище на ЕИСК относно „Въздействието и последствията от структурните политики върху сближаването в Европейския съюз“, ОВ С 93, 27.4.2007 г., стр. 6, параграф 1.3.

⁽¹⁷⁾ „По повод на подновяването на Лисабонската стратегия през м. март 2005 г. Европейският съвет уточни, че тази стратегия се вписва в по-широката област на устойчивото развитие, според което е необходимо да се отговори на настоящите нужди без да се нарушава възможността на бъдещите поколения да задоволят своите нужди. Европейският съвет отново заяви подкрепата си за устойчивото развитие като ключов принцип, който ръководи всички политики и действия на Съюза.“ Заключение на Европейския съвет от м. юни 2005 г.

промишлените паркове, структурирани „мостове“ между академичните среди, индустриалната област и правителството“. Въпреки казаното трябва да се обърне сериозно внимание на факта, че „стремежът към иновации рискува да доведе до ново фрагментиране, ако не се създадат нови компетенции, за да се насочат гражданите към промяна“⁽¹⁸⁾. Това изисква да се проучи по-сериозно аспектът на качеството на заетостта, тъй като „освен увеличаването на инвестициите в научни изследвания и развойна дейност, както и на инвестициите като цяло и в началното и непрекъснато обучение, за да се отговори на нуждите на информационното общество на знанието, повишаването на качеството на професионалния живот е ключ към повишаване на производителността, както и на иновативния капацитет на предприятията. Това се доказва от научните изследвания на връзката между качеството на труда и производителността и на значението на понятието „добра работа“ от гледна точка на заинтересования работник с оглед мотивацията му да положи труд и да даде резултати“⁽¹⁹⁾.

4.1.2 „Идентифицирането на синергиите и ангажирането на всички заинтересовани страни за успеха на структурните промени могат да направят индустриалните промени приемливи от социална гледна точка, ако при предвиждането и управлението на промените се осигури системно участие на социалните партньори и последователно се действа за изпълнението на двойна цел: постигане на конкурентоспособност на предприятията и намаляване на отрицателните социални последици“⁽²⁰⁾.

4.1.3 В трансграничните региони индустриалните промени биха могли да се улеснят „като се конкретизира транснационалната незадължителна рамка за колективно договаряне, както е посочено в социалната програма за периода 2005-2010 г.“⁽²¹⁾

4.1.4 Комитетът подкрепя искането на Европейския парламент за изготвяне на оценка на преместването на производството и неговото проследяване на териториално равнище (закрити/открити работни места, вид работни места, отражение върху икономическото, социалното и териториално сближаване) и за отправяне на конкретни предложения под формата на периодични доклади.⁽²²⁾

4.1.5 Част от неизползваните кредити би могла да увеличи средствата на Европейския фонд за адаптиране към глобализацията — нов инструмент, който временно и бързо предоставя помощ на уволнените работници, „пострадали от глобализацията“. Едновременно с това би било необходимо да се преразгледат критериите за отпускане на помощ като се намали броят на уволнените работници, необходим за да може този фонд да влезе в действие, тъй като МСП представляват 99,8 % от предприятията (микропредприятията са 91,5 %) и 67,1 % от общата заетост.

4.1.6 Както се предвижда в общите разпоредби за Структурните фондове, седемгодишният срок, през който едно

предприятие, получило помощи, се задължава да остане там, където е инвестирало, трябва да се запази.

4.1.7 По отношение на инициативата JEREMIE по първоначални изчисления изглежда, че тя е прекалено съсредоточена върху високотехнологичните сектори и няма да бъде достатъчно от полза за МСП, които не участват активно в тези сектори.

4.1.8 Не всички европейски региони ще бъдат в състояние да се наредят в челните редици на икономиката на знанието поради липса на инфраструктура или на човешки капитал, или пък поради недостатъчната си големина, която не позволява да се правят икономии от мащаба. Поради това ще трябва да си изградят собствена позиция спрямо близките метрополни области, като развият резидентна икономика или като се специализират в сфери, в които ефектите от агломерацията не са толкова важни или в които необходимата критична маса не е толкова висока. ЕИСК изразява несъгласие селските райони да бъдат привравнени към селскостопански райони без други перспективи.

4.1.9 Една от алтернативите е в туристическия и производните му сектори. Затова могат да бъдат създадени „нови селски професии, като специализирана търговия с местни продукти, традиционно и хранително-вкусово занаятчиство, услуги, свързани със спорта и с екологичния отдих, аудиовизуални и виртуални центрове, културна дейност, детски градини, къмпинги и хижи, природна медицина, козметични услуги, традиционно строителство и обновяване на търговски помещения, интернет клубове, местна търговско-рекламна дейност с недвижими имоти, оказване на помощ при нови дейности, производство на стоки и услуги за ежедневно ползване, специализирано обслужване на възрастни хора“⁽²³⁾. Следва да се обърне възможно най-голямо внимание и да се окаже подкрепа на екологичния туризъм, основаващ се на екологично управление. Екологичният туризъм има за цел да възпитава гражданите в духа на устойчивото и съобразено с екологията развитие, което не нарушава природното равновесие. Европейският социален фонд и FEADER могат да допринесат за това.

4.1.10 Културният туризъм може да предостави интересни възможности за много райони. Във връзка с това „Европейският съюз би могъл да насърчава най-добрите практики в областта на управлението на културните туристически услуги като предвиди конкурентни системи и награди в тези програми, като се започне с програмата „Европейски столици на културата“ и бъдещата програма „Най-добри европейски дестинации“. Освен това ЕС би могъл да подкрепи със съвети градовете и териториите, които решат да се кандидатира за тези две програми и да им отпуснат по-значителна от сегашната финансова помощ, дори преференции при използването на Структурните фондове“⁽²⁴⁾.

4.2 В каква степен промяната на климата е предизвикателство за политиката на сближаване?

4.2.1 ЕИСК споделя мнението на ORATE⁽²⁵⁾, че последиците от изменението на климата ще се променят според регионите и ще изискват диференциран отговор. В икономическото ядро целта ще бъде да се запази икономическата производителност като се намалят отрицателните икономии от агломерации (атмосферно замърсяване и емисии на CO₂) с помощта на новаторски и ефективни системи за обществен транспорт и по-добро управление на земята. В южноевропейските региони, както

⁽¹⁸⁾ Становище на ЕИСК относно „Териториално управление на индустриалните промени: ролята на социалните партньори и приносът на Програмата за конкурентоспособност и иновации“ ОВ С 318 от 23.12.2006 г., стр. 12.

⁽¹⁹⁾ Становище на ЕИСК „Качество на професионалния живот, продуктивност, заетост в контекста на глобализацията и на демографските предизвикателства“, ОВ С 318 от 23.12.2006 г., стр. 157.

⁽²⁰⁾ Становище по собствена инициатива на ЕИСК относно „Социалният диалог и участието на работниците — ключ към изпреварване и управление на индустриалните промени“, ОВ С 24 от 31.1.2006 г., стр. 90.

⁽²¹⁾ Становище на ЕИСК относно „Съобщение на Комисията: политика на сближаване в подкрепа на растежа и заетостта — стратегически насоки на Общността (2007-2013)“, ОВ С 185 от 8.8.2006 г., стр. 52.

⁽²²⁾ Доклад относно преместването на производството в условията на регионалното развитие (докладчик: г-н Hutchinson, 30 януари 2006 г.

⁽²³⁾ Становище на ЕИСК относно „Приносът на туризма за икономическото и социално съживяване на западните райони“, ОВ С 24 от 31.1.2006 г., стр. 1.

⁽²⁴⁾ Становище на ЕИСК относно „Туризм и култура: два фактора за растеж“, ОВ С 110 от 9.5.2006 г., стр. 1.

⁽²⁵⁾ ORATE(на английски ESPON): „Scenarios on the territorial future of Europe“, м. май 2007 г.

и в планинските райони, основното предизвикателство ще бъде ограничаването на хаотичното използване на земята и на строителството. По-отдалечените области ще се нуждаят от новаторски решения за подобряване на достъпа до тях като се вземат мерки, които не водят до отрицателен ефект в дългосрочен план.

4.2.2 ЕИСК предлага да се подсили бюджетно и да се допълни Фондът за солидарност, който понастоящем предоставя неотложна помощ при природни бедствия. С цел да се покаже по-ясно загрижеността на ЕС от изменението на климата, което налага по-дългосрочни мерки, ЕИСК предлага в бъдеще Фондът за солидарност да съфинансира също така и проекти, насочени към превантивно управление на рисковете.

4.2.3 Необходимо е да се използват едновременно ясни и прозрачни критерии за допускане до финансиране на проектите по различните програми и бюджетни позиции. Тези критерии би трябвало да се отнасят по-специално до устойчивото развитие и да отчитат въздействието на проекта за околната среда, здравеопазването, заетостта и европейската конкурентоспособност ⁽²⁶⁾.

4.3 *Как би могла политиката на сближаване да насърчи хармоничното, балансирано и устойчиво развитие, отчитайки разнообразието от територии в ЕС, където има както необлагодетелствани зони, острови, земеделски райони, така и големи градове, западащи промишлени региони, а също и зони със специфични географски характеристики?*

4.4 ЕИСК нееднократно изрази становището си за прилагане на полицентризм към устройството на европейската територия. В четвъртия доклад се подчертава надмощието на икономическото ядро („петогълника“) и нарастващото значение на столиците, но също така и разходите в социален план и за опазване на околната среда, които са свързани с това. Развитието на вторични полюси на развитие, на метрополни области наред с консолидиране на синергиите и на допълняемостта между градските центрове и по-отдалечените региони. Би могла да се прави периодична равностметка на социално-икономическата ситуация в метрополните области посредством доклад, което би наложило разработването на статистически инструмент за проследяване ⁽²⁷⁾. От друга страна ЕИСК смята, че за тази цел може да се окаже полезно сключването на териториални пактове за развитие в контекста на глобализацията, особено доколкото те могат да се впишат в подход, ориентиран в перспектива, с който да се допринесе за културното развитие на обществото и за участието на всички граждани ⁽²⁸⁾.

4.4.1 ЕИСК смята, че е целесъобразно, особено в контекста на градската среда, прилагането на модела на „социално отговорната територия“, тоест територия, която, както посочва споразумението от Бристъл ⁽²⁹⁾ от м. декември 2005 г., да съсредоточава развитието си върху принципите на устойчивостта, като включва

в динамиката си икономическото, социално и екологично измерение, както и социално-икономическото въздействие от застаряването на населението. Във връзка с това участието на действащите лица на гражданското общество в общото определяне на насоките, които трябва да се следват, насърчавано от шестата рамкова програма за научни изследвания и развитие, трябва непременно да бъде поддържано и подкрепяно. Седмата рамкова програма за научни изследвания и развитие предвижда специфични дейности в сектора на човешкото развитие и на застаряването ⁽³⁰⁾.

4.4.2 Тъй като районите с потенциал за създаване на работни места и дейности могат да надхвърлят националните рамки, би трябвало да се отпуснат повече средства за Interreg с цел насърчаване на трансграничното сътрудничество ⁽³¹⁾.

4.4.3 По отношение на най-отдалечените региони „ЕИСК приветства намерението на Комисията за създаване, в рамките на конвергенцията, на специален механизъм за компенсиране на всички слаби страни на най-отдалечените региони, както и регионите с постоянни структурни слабости“ ⁽³²⁾. Като констатира, че 50 % от фондовете са предназначени за научни изследвания и развойна дейност в няколко региона, ЕИСК призовава към „засилване на мерките за насърчаване на трансфера на технологии между регионите“. ЕИСК смята, че „една европейска политика за регионите с трайно неблагоприятни условия трябва да се основава на три главни принципа“, като това са 1) трайност (основното понятие за „догонване“ не е подходящо за тези региони); 2) „позитивна дискриминация“, с цел установяване на истинска равнопоставеност с другите региони и 3) пропорционалност, с цел отчитане на разнообразните географски, демографски и екологични характеристики, както и ограниченията, с които те трябва да се справят. За преодоляване на неравнопоставеността могат да бъдат обмислени интервентски мерки със социален характер, като „преки помощи за някои търговски дейности или доставчици на услуги, преференциални тарифи за жителите за морския или въздушен транспорт, качествени обществени услуги“ и др. ⁽³³⁾

4.4.3.1. Комисията има право, когато казва, че ограниченията в достъпа до островите на практика „увеличават времето за пътуване с кола или влак поради времето за прекосяване на морски отсечки“. Достъпът е „специфичен проблем“, пред който са изправени островите. Комисията също така е права да подчертае и проблема за малкия брой на островното население. Въсъщност, повечето от островитяните не могат да разчитат на техния вътрешен пазар. Все пак техните „дългосрочни перспективи за развитие“ се определят от други проблеми, като например ограниченията на ресурсите, природните рискове и крехкото равновесие на околната среда.

⁽³⁰⁾ Становище на ЕИСК относно „Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно тематична стратегия за градска среда“ ОВ С 318 от 23.12.2006 г., стр. 86.

⁽³¹⁾ Становище на ЕИСК относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно създаването на европейска група за териториално сътрудничество (ЕГТС)“, ОВ С 255 от 14.10.2005 г., стр. 76, параграф 3.4.

⁽³²⁾ Становище на ЕИСК относно „Трети доклад за икономическото и социално сближаване. Ново партньорство за сближаване — конвергенция, конкурентоспособност, сътрудничество“, ОВ С 302 от 7.12.2004 г., стр. 60.

⁽³³⁾ Становище на ЕИСК „Как да се гарантира по-голяма интеграция на регионите с трайно неблагоприятни природни и структурни условия“, ОВ С 221, 8.9.2005, стр. 141.

⁽²⁶⁾ Становище на ЕИСК относно „Въздействието и последствията от структурните политики върху сближаването в Европейския съюз“, ОВ С 93, 27.4.2007 г., стр. 6.

⁽²⁷⁾ Вж. двете становища на ЕИСК относно „Европейските метрополни области: социално-икономическо въздействие за бъдещето на Европа“ ОВ С 302 от 7.12.2004 г. стр. 101 и ОВ С 168 от 20.7.2007 г., стр. 10.

⁽²⁸⁾ Становище на ЕИСК относно „Териториално управление на индустриалните промени: ролята на социалните партньори и приносът на Програмата за конкурентоспособност и иновации“ ОВ С 318 от 23.12.2006, стр. 12.

⁽²⁹⁾ www.odpm.gov.uk

4.4.3.2. Член 16 от Договора за създаване на Европейската общност предвижда, че „... [Общността и] държавите-членки, всеки в рамките на своите правомощия и в рамките на прилагането на този Договор, полагат грижи тези услуги да функционират на базата на принципи и условия, които им дават възможност да изпълнят своите задачи“.

4.4.3.3. Бихме могли да цитираме между съществуващите инструменти единния модел за универсалните услуги за сектора на обществените услуги, чието приложение в тази област е предвидено от политическите документи и законодателните текстове на Европейския съюз. На това средство е отделено специално внимание в Зелената книга относно услугите от общ интерес ⁽³⁴⁾.

4.4.4 ЕИСК припомня колко е важно да се налагат санкции на предприятията, които получават субсидии от ЕС, но се преместват преди изтичане на седемгодишния срок. Не може публичните фондове да се прахосват като се отпускат средства за разрушаването на работни места.

4.5 *Какво е въздействието на предизвикателствата, описани в доклада, върху основни елементи от социалното сближаване като включване, интеграция и възможности за всички? Необходими ли са по-нататъшни усилия за изпреварване и противодействие на това въздействие?*

Като се имат предвид големите различия в раждаемостта, смъртността и миграционните процеси на регионално равнище, каква е ролята на политиката на сближаване с оглед на отговора, който трябва да се даде на демографската промяна?

4.5.1 Равнопоставеността между мъжете и жените се съдържа изрично в регламентите за структурните фондове като трансверсално измерение. Въпреки това изглежда този принцип е взет предвид почти единствено в сферата на трудовоправните въпроси. Необходимо е държавите-членки да бъдат стимулирани да приемат интегриран подход (евентуално посредством интегрираните насоки от Лисабонската стратегия, придружени при нужда от персонализирани препоръки). С цел да се даде възможност за оценка на оперативните програми е изключително необходимо наличието на данни, разграничени по пол.

4.5.2 За да се даде възможност на семейните двойки да имат толкова деца, колкото желаят, държавите-членки би трябвало да прибегнат до различни видове мерки, като „преки финансови помощи, данъчни промени и предоставяне на обществено или частно оборудване (например, различни форми на детски ясли, включително и детски ясли към едно или няколко предприятия), целодневни училища и чрез икономически ефективни услуги. В това отношение е важно да се гарантира не само количеството, но и качеството на оборудването“ ⁽³⁵⁾. Освен това ЕИСК припомня, че в отговор на Европейския съвет от Барселона (през м. юни 2002 г.) държавите-членки решиха „до 2010 г. да осигурят структури за грижи за децата за поне 90 % от децата на възраст от три години до задължителното постъпване в училище и за поне 33 % от децата на възраст под три години“. Също така е целесъобразно определяне на „минимален праг на обществения бюджет, предназначен за децата и семействата, тоест за инвестиране в бъдещето, за да се избегне тези средства с времето

да бъдат погълнати от нарастващите обществени разходи, свързани с увеличаването на населението в напреднала възраст, които са изложени на опасността да се смятат за приоритетни от застаряващите избиратели“ ⁽³⁶⁾. В това отношение би било интересно да се обмисли създаването на Демографски фонд. Целта му би била да се подкрепят усилията на страните за насърчване на раждаемостта и участието на жените на пазара на труда, като се даде възможност за финансиране в по-голям размер от страна на ЕС на структурите за грижи за децата и възрастните хора, както и инвестиции за обновяване и модернизиране на училищата, в частност в селските райони.

4.5.3 Наред с подкрепата по демографските въпроси трябва да се пази и подобрява здравето и сигурността на децата, да се предоставя на всички образование с високо качество, да се предложат системи за помощ и подкрепа на родителите, за техните нужди и за решаване на техните проблеми. Особено внимание трябва да се посвети на семействата и на децата, които живеят в положение на крайна бедност, които имат нужда от особена подкрепа и които са от имигрантски произход. ЕИСК отбелязва старяването на населението в Европа и смята, че обновяването на поколенията е изключително важно за оцеляването на континента. Той припомня, че премахването на масовата безработица, достъпът до стабилна работа на хората на възраст между 25 и 35 години и реалното осигуряване на професионалната кариера като цяло би трябвало да улесняват финансирането на периода на пенсиониране, независимо дали активно или не ⁽³⁷⁾. Европейският социален фонд трябва да допринесе подобавашо за това начинание.

4.5.4 Също така ЕИСК смята, че трябва да бъде определена „на европейско равнище серия от общи цели относно достъпа до жилище и минимални стандарти за качество на жилищата, които да дефинират понятието за прилично жилище“ ⁽³⁸⁾.

4.5.5 „Европейските финансови институции [би трябвало] да могат да отпускат кредити с много ниски лихви за интегрирани програми за изграждане на жилища за младежи, за семейства с деца, мигранти, възрастни хора или за лица с увреждания, за рискови социални групи и др., като по този начин се насърчи професионалната мобилност, социалното смесване и плащането на поносими разходи от обитателите. (...) ЕИСК отбелязва, че прилагането на JESSICA ще позволи да се създаде гаранционен фонд за осъществяване на по-машабни проекти за социални жилища и призовава този въпрос да бъде подложен на анализ в рамките на средносрочния преглед на структурните фондове“ ⁽³⁹⁾.

4.6 *Кои са ключовите бъдещи умения от съществено значение за нашите граждани, когато се изправят пред нови предизвикателства?*

4.6.1 Териториалните пактове за развитие, споменати в отговор 2.1, предлагат интересен подход за отговор на този въпрос, доколкото разнообразието на ситуациите и конкретните предизвикателства налагат мобилизиране на различни инструменти и компетенции (вж. 1.1). Социалните партньори, които от 2002 г. представят на пролетния Европейски съвет доклад за участието си в ученето през целия живот, трябва да бъдат привлечени активно.

⁽³⁴⁾ COM(2003) 270 окончателен.

⁽³⁵⁾ Становище на ЕИСК относно „Семейство и демографско развитие“, ОВ С 161 от 13.7.2007 г., стр. 66.

⁽³⁶⁾ Пак там.

⁽³⁷⁾ Пак там.

⁽³⁸⁾ Становище на ЕИСК относно „Жилището и регионалната политика“, ОВ С 161 от 13.7.2007 г., стр. 17.

⁽³⁹⁾ Пак там.

4.6.2 ЕИСК би желал да припомни, че „в селските райони и по-специално в малките градове в Европа прилагането на информационните и комуникационни технологии в ученето през целия живот зависи най-вече от подкрепата на ЕС и на правителствата на държавите-членки за изграждането на високоскоростни Интернет връзки⁽⁴⁰⁾, които да дадат възможност за достъп до системите за обучение по електронен път. (...) В този контекст ЕИСК се обръща към Европейската комисия с цел въпросът за достъпа до високоскоростна връзка да бъде признат като част от по-широка стратегия, която да доведе до предоставяне на статут на общественополезна услуга на възможността за достъп до електронни услуги. (...) Трябва да се обърне специално внимание върху опасността от образуването на пропасти между поколенията“⁽⁴¹⁾.

4.7 *Предвид необходимостта от ефективно управление на програтите от политиката на сближаване, какво е оптималното разпределение на отговорностите между Общността, държавите-членки и регионите в една система с много равнища на управление?*

4.7.1 ЕИСК желае отново да изрази, че се противопоставя на всеки опит за ренационализация на политиката на сближаване, която безспорно носи добавена стойност на европейско ниво по отношение на солидарността, растежа и заетостта и чиито конкретни изражения са видни за всички граждани.

4.7.2 ЕИСК припомня, че според Договора (членове 2, 158 и 159) всички политики — както общностни, така и национални, трансверсални и секторни — трябва да допринасят за целта на сближаването. Следователно е важно да се вземе предвид сближаването по-специално в териториалното му измерение в интегрираните насоки и в анализите на въздействието⁽⁴²⁾.

4.7.3 ЕИСК приветства включването от МПК на териториалното сближаване в целите на ЕС и проекта на Комисията за създаване на нов отдел „Териториално сближаване“ към ГД „Регионално развитие“. Този отдел би трябвало да следи секторните политики да водят целенасочено към целта на сближаването. По-специално е уместно да се обмислят бюджетните критерии, определени от Пакта за стабилност и растеж и техните последици върху финансирането на трансевропейските мрежи и по-точно върху липсващите звена, доколкото проектите, отговарящи на условията за отпускане на европейски помощи, изискват съфинансиране от националните власти.

Следва да се припомнят поредица от общи насоки. Някои от тях вече фигурират в Договорите, а други бяха включени след Междуправителствената конференция през 2007 г. Те постановяват, че „При определянето и осъществяването на своите политики и действия Съюзът:

⁽⁴⁰⁾ Дъстъп до високоскоростен Интернет (широколентов): високоскоростен комуникационен канал, позволяващ гъвкав и бърз достъп до информационни източници и до проектите за електронно обучение (източник: <http://www.elearningeuropa.info/>).

⁽⁴¹⁾ Становище на ЕИСК относно „Ученето през целия живот, основано на информационните технологии: принос към европейската конкурентоспособност, индустриалните промени и развитието на обществения капитал“, ОВ С 318 от 23.12.2006 г., стр. 20.

⁽⁴²⁾ Становище на ЕИСК относно „Въздействието и последиците от структурните политики върху сближаването в Европейския съюз“, ОВ С 93, 27.4.2007 г., стр. 6.

— взема предвид изискванията, свързани с насърчаването на висока степен на заетост, с осигуряването на адекватна социална закрила, с борбата със социалното изключване, както и с постигане на високо равнище на образование, обучение и опазване на човешкото здраве.“ (нов член 9 от Договора за функционирането на Европейския съюз);

— се стреми да се бори срещу всяка форма на дискриминация, основана на пол, раса или етническа принадлежност, религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация. „(нов член 10 от Договора за функционирането на Европейския съюз);

— въвежда изискванията за опазване на околната среда и по-специално с цел насърчаване на устойчивото развитие“ (член 6 от Договора за създаване на Европейската общност, запазен в новия Договор).

Разпоредбите на Хартата на основните права, призната в Договора за ЕС (член 6), трябва също да бъдат взети предвид при определянето и прилагането на структурните политики.

4.7.4 ЕИСК изразява искрено съжаление, че в настоящото допитване не се разглежда ролята на социалните партньори и на организираното гражданско общество при разработването, изготвянето и прилагането на структурните фондове. Тяхното участие е изключително необходимо за адаптиране на съфинансираните проекти към конкретните условия и към техните нужди, доколкото тези проекти се вписват в стратегическите насоки. „ЕИСК желае в бъдеще да бъдат изработени насоки, засягащи процеса на консултиране по стратегическите и програмните документи на държавите-членки. (...) Държавите-членки би следвало да обяснят как те организират обратната връзка относно начина, по който се прилага принципът на партньорство в контекста на комитетите за проследяване. Комитетът е с убеждението, че както страните-членки, така и регионалните власти следва да използват в по-голяма степен потенциала, съществуващ в организациите на гражданското общество, да ги привличат в изработването на планове за насърчаване и да поддържат инициативите, идващи откъм базата (отдолу), като отделят за тази цел адекватни финансови средства, които са на разположение за дейностите по насърчаване, и да предоставят информация, отнасяща се до структурните фондове. Същевременно би било уместно да се насърчават съвместни консултации в случаите на трансгранични или междурегионални програми, както и трансгранични или междурегионални социално-професионални партньорства“⁽⁴³⁾.

4.7.5 В духа на „Дните на отворени врати“ и на инициативата „Регионите за икономическа промяна“ ЕИСК изразява твърда подкрепа за следното:

— създаване на Европейска агенция по туризъм, която да изпълнява функцията на обсерватория с цел предоставяне на Общността, на държавите-членки и на регионите на надеждни и сравними информация и данни за туризма;⁽⁴⁴⁾

⁽⁴³⁾ Вж. становище на ЕИСК относно „Съобщение на Комисията: политика на сближаване в подкрепа на растежа и заетостта — стратегически насоки на Общността (2007-2013)“, ОВ С 185 от 8.8.2006 г., стр. 52 и относно „Въздействието и последиците от структурните политики върху сближаването в Европейския съюз“, ОВ С 93, 27.4.2007 г., стр. 6.

⁽⁴⁴⁾ Становище на ЕИСК относно „Туризмът и културата: два фактора за растеж“, ОВ С 110 от 9.5.2006 г., стр. 1.

- създаване на „европейска награда за зеления град“ за насърчаване на оптимизиране на усилията и дейностите на местните органи на управление и на публичните и частни участници, които влизат в тях; ⁽⁴⁵⁾
- създаване на механизъм за техническа подкрепа на жилищните проекти в сътрудничество с представителите и мрежите на местните и регионални органи на управление и със съдействието на Европейската комисия и на държавите-членки (капитализиране на проектите и на методите за оптимално интегриране на жилищните проекти в програмите за обновяване на градовете) ⁽⁴⁶⁾.

Ударението трябва да падне по-специално върху разпространяването на опита и на добрите практики.

4.8 Какви са новите възможности за междурегионално сътрудничество както в рамките на ЕС, така и извън него?

4.8.1 ЕИСК смята, че организирането на форум за среща между метрополните области и Комисията би могло да насърчи полицентризма и да обогати познанието за тези райони. Може да се създаде работна група с цел да се определят и разпространят добрите практики ⁽⁴⁷⁾.

4.8.2 Юридическите лица, създадени в рамките на ЕГТС (Европейски групи за териториално сътрудничество), както съществуващите в останалите структурни фондове, трябва да носят отговорност за координиране на различните източници на финансиране, които откриват възможността за изготвяне и

прилагане на проект за финансиране от тези фондове за подкрепа на индустриална политика във въпросния регион. До тези средства ще имат достъп представителите на различните заинтересовани страни на регионално ниво. Създаването на такива правни субекти би допринесло за укрепване на волята за трансгранично сътрудничество, би дало на регионите чувството, че имат по-голяма роля в собствената си съдба и би ги стимулирало по-силно да хармонизират законодателствата си ⁽⁴⁸⁾.

4.8.3 В този контекст е необходимо да се насърчава провеждането на съвместни консултации и социално-професионални партньорства, както трансгранични, така и междурегионални, и на тези равнища да се стимулират инициативи за обществен диалог, по-специално като се конкретизира транснационалната незадължителна рамка за колективно договаряне, както е посочено в социалната програма за периода 2005-2010 г. ⁽⁴⁹⁾

4.8.4. Друг сектор, в който регионите могат да си сътрудничат за насърчаване на сближаването, може да бъде енергийният сектор, тъй като той оказва влияние върху производствените разходи, върху семействата и върху икономическото развитие. Това сътрудничество може да се извършва под формата на обмен на енергия между регионите, разполагащи с енергия в по-голямо количество и на по-ниска цена, отколкото тези, които са по-бедни. Този обмен днес е възможен благодарение на използването на регламентирана, но по-свободна система от мрежи и на активирането на „борса“ за електроенергия.

Брюксел, 13 декември 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRADIS

⁽⁴⁵⁾ Становище на ЕИСК относно „Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно тематична стратегия за градска среда“ ОВ С 318 от 23.12.2006 г., стр. 86.

⁽⁴⁶⁾ Становище на ЕИСК относно „Жилището и регионалната политика“, ОВ С 161 от 13.7.2007 г., стр. 17.

⁽⁴⁷⁾ Вж. двете становища на ЕИСК относно „Европейските метрополитни области: социално-икономическо въздействие за бъдещето на Европа“ ОВ С 302 от 7.12.2004 г. стр. 101 и ОВ С 168 от 20.7.2007 г., стр. 10.

⁽⁴⁸⁾ Становище на ЕИСК „Управление на индустриалните промени в трансграничните региони след разширяването на Европейския съюз“, ОВ С 185 от 8.8.2006 г., стр. 24.

⁽⁴⁹⁾ Становище на ЕИСК относно „Съобщение на Комисията: политика на сближаване в подкрепа на растежа и заетостта — стратегически насоки на Общността (2007-2013)“, ОВ С 185 от 8.8.2006 г., стр. 52.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Миграция и развитие: възможности и предизвикателства“

(2008/C 120/18)

На своята пленарна сесия, проведена 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:

„Миграция и развитие: възможности и предизвикателства“.

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-н Sukhdev Sharma).

На 440-та си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 декември 2007 г. (заседание от 12 декември 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 125 гласа „за“ и 5 гласа „въздържал се“.

1. Резюме

1.1 В настоящото становище по собствена инициатива се излагат предложения от политическо естество по взаимосвързаните области на миграцията и развитието.

1.2 Като се постави ударението върху практически примери, предложения и решения за потенциално взаимноизгодно сътрудничество, миграцията може да се разглежда като „инструмент за развитие“. С предложените конкретни мерки Комитетът желае да придвижи дебатите от равнището на определяне на политиката на равнището на изготвяне на програми.

1.3 Най-голяма полза от прилагането на политиките в областта на миграцията и развитието се постига посредством улесняване на ролята на трансфера на средства (парични преводи) (3.4-3.8) с цел повишаване на равнището на доход на получателите и евентуално посредством регулиране на миграционните потоци в полза на най-слабо развитите страни или на определени прослойки с ниски доходи в развиващите се страни (4.2). Благодарение на концепциите за съвместно развитие прехвърлянето на частни средства може да бъде насочено към инфраструктурни проекти, които са от полза на цялото общество (5.1-5.2). В други форми на съвместно развитие се ангажират организациите на диаспората за мобилизиране на човешките ресурси и/или паричните ресурси за преки чуждестранни инвестиции, трансфер на знания и технологии, и социален и културен трансфер (5.3-5.8). Политиките в областта на миграцията и развитието могат да смекчат отрицателните ефекти от изтичането на мозъци чрез създаването на мозъчни тръстове и чрез улесняването на циркулярната и виртуалната миграция (6.2-6.6.4). И накрая, според Комитета политиките в областта на миграцията и развитието могат да имат успех, само когато бъдат включени като основна част от други релевантни политически области и се гарантира политическа съгласуваност (7.1-7.3).

1.4 С настоящото становище се допълва становището на Комитета относно „Имиграционна политика и политика на сътрудничество на Общността със страните на произход за насърчаване на развитието“ с докладчик г-н Pariza Castaños⁽¹⁾. Освен това в него се изказва подкрепа за Съобщението на Комисията относно „Циркулярната миграция и партньорствата за мобилност между Европейския съюз и трети държави“⁽²⁾.

2. Миграция и глобализация

2.1 Процесът на глобализация доведе до либерализирано движение на капитали, стоки и услуги. Движението на хора обаче все още остава най-ограниченият аспект на глобализацията.

За да се даде възможност на по-слабо развитите икономики да се възползват в по-голяма степен от икономическия растеж, до който води глобализацията, следва да се отдели по-голямо внимание на свободното движение на хора. Настоящото становище следва убеждението, че миграцията е възможност за по-равнопоставено участие на развиващите се държави в съвременната глобализирана икономика. Миграцията има потенциал да намали неравенството; въпреки това, миграцията не трябва да се възприема като заместител на традиционната помощ за развитие.

2.2 Две съображения дават основа за създаване на концепция, в която миграцията се оценява като връзка между глобализацията и развитието. На първо място, демографските тенденции посочват, че в близко бъдеще се очаква да нарасне съществуващият вече недостиг на работна ръка в държавите от ЕС, особено в трудоемкия сектор на услугите. На второ място, Световната банка прогнозира, че в близко бъдеще потенциалът на добре контролираната миграция може да осигури значителна финансова помощ под формата на трансфер на средства за хората в бедните държави⁽³⁾. Постоянно нараства трансферът на средства в рамките на страните от ОИСР, но също така и от ОИСР към развиващите се страни и дори между самите развиващи се страни⁽⁴⁾. По този начин международната миграция може да бъде важно средство за постигането на целите за развитие на хилядолетието. Трансферът на средства, както и концепциите за съвместно развитие и циркулярна миграция, имат голям потенциал да допринесат за развитието. Още по-важно е, че техният потенциал за развитие черпи енергия от нуждите на пазара на труда в Западна Европа.

⁽³⁾ World Bank 2006. Global Economic Prospect (Световна банка 2006 г. Световни икономически перспективи).

⁽⁴⁾ Според Световната Банка в периода от 2001 г. до 2005 г. трансферът на средства се е удвоил, достигайки до рекордните 249 милиарда щатски долара през 2005 г., от които развиващите се държави са получили 180 милиарда — четири до пет пъти повече от официалните помощи за развитие (World Bank (2006): *International Migration Agenda and the World Bank — Managing Risks and Enhancing Benefits* (Световна банка (2006 г.): „Международен дневен ред за миграцията и Световната банка — управление на рисковете и увеличаване на ползите“)). Oxfam смята, че годишният поток на трансферираните средства към развиващите се държави възлиза на приблизително 80 милиарда щатски долара (International Development Committee Inquiry on Migration and Development, Oxfam, 2003 (Изследване върху миграцията и развитието от Комитета за международно развитие, Oxfam, 2003 г.)). Световната комисия по международна миграция смята, че общият размер на паричните трансфери, получени от развиващите се държави, възлиза на 93 милиарда щатски долара годишно (*Migration and Development, Policy Analysis and Research Programme*, 2003 („Миграция и развитие“, програма за политически анализ и проучвания, 2003 г.)). Като цяло, трансферът на средства представлява 2,2 % от брутния вътрешен продукт на всички развиващи се страни (Международен валутен фонд, 2005 г.).

⁽¹⁾ SOC/268, Имиграция и сътрудничество за развитие, от 4 юни 2007 г.
⁽²⁾ COM(2007) 248 окончателен от 16.5.2007 г.

2.3 Настоящото становище подчертава необходимостта от добре развит, цялостен и интегриран подход към политиките в областта на миграцията и развитието, който има потенциала да създаде положение, при която всички печелят.

2.4 С подобен подход се признава дисбалансът между полезните и вредните последици от миграцията за развиващите се страни и съответно се отчитат свързаните с разходите и ползите фактори. За някои държави миграцията освобождава напрежението, предизвикано от пренаселеността и безработицата, а целенасоченият износ на квалифицирани работници разкрива задгранични източници за бъдещ трансфер на средства, преки чуждестранни инвестиции и знания, докато в други държави непрекъснатото изтичане на човешки капитал сериозно възпрепятства развитието. Ето защо добре управляваната миграция увеличава полезното влияние на явлението „миграция“ и в същото време смекчава отрицателното му въздействие.

2.5 Комитетът подкрепя оценката на водещите международни организации за развитие, като например Световната банка, Британския департамент за международно развитие, Oxfam и други, които подчертават потенциала на международната миграция за постигане на значително облекчаване на бедността и за устойчиво икономическо развитие в държавите на произход. Трансферът на средства увеличава значително дохода на получаващите тези средства домакинства, което допринася много за намаляване на бедността в краткосрочен план, и при внимателно управление може дори да доведе до дългосрочно устойчиво развитие. Последното се подкрепя от концепцията за „съвместно развитие“, като например филантропия от страна на диаспората, социални трансфери, и трансфер на знания и транснационални бизнес мрежи.

2.6 Силата на добре управляваните политики на миграция и развитие би трябвало да бъде в тяхната способност да защитават уязвимите държави (почти цяла Подсахарска Африка) от причинените от миграцията ограничения на развитието. Развиващите се страни, които се ползват най-малко от трансфера на средства и филантропията, често плащат най-висока цена за миграцията: губят висококвалифицирани и талантиливи хора. Моделите на циркулярна и виртуална миграция могат да известна степен да се справят с проблемите, които предизвиква неконтролираната емиграция. Политиките в областта на миграцията и развитието могат да отговорят на нуждите и особеностите на силно застрашени от миграцията сектори, като например образованието и здравеопазването. Освен ако загубата на квалифициран персонал в сферата на здравеопазването е силно засегнатите от ХИВ/СПИН зони не бъде предотвратена чрез строги режими за миграцията, по-нататъшните усилия за развитие не биха били устойчиви. Двустранни и регионални партньорства в областта на миграцията между приемащите държави и държави на произход могат да играят важна роля за защитата на тези сектори, които са от първостепенно значение за развитието.

2.7 Комитетът отбелязва, че миграцията оказва дълбоко и различно въздействие върху приемащите държави и държавите на произход. Някои от тези въздействия се идентифицират години след започването на миграционните движения. Тема, която предизвиква все повече безпокойство, са децата на мигрантите, които остават в държавата на произход, и по-

конкретно техните образователни и здравни перспективи в домакинства с един единствен родител. От гледна точка на обществото, в повлияните от миграцията райони се забелязва изкривяване в съотношението на половете, което почти сигурно ще остави отпечатък върху рамковите социално-икономически условия за развитие в дългосрочен план. Тези бъдещи опасения въпроси трябва да се имат предвид при планирането и осъществяването на политиките относно международната миграция.

2.8 Комитетът подчертава социално-икономическата зависимост, която съществува между приемащите държави и държавите на произход. Имигрантите, постигнали успех в икономически план в приемащата държава, имат тенденцията да изпращат повече средства в държавата на произход. По същия начин, успешно интегрираните се социално мигранти имат по-голям потенциал да повлияят на съвместното развитие на държавата си чрез филантропия, социален трансфер и циркулярна или виртуална миграция, отколкото по-слабо интегрираните мигранти. Следователно приемащите държави трябва да обсъдят концепции за предотвратяването на „пропиляването на мозъци“: те варират от по-добра социална интеграция по принцип до постигане на изравняване на заплатите и подобряване на условията на труд — включително и достъп до синдикати — или разрешаване на често срещаните проблеми, свързани с правния статут на мигрантите. Този подход увеличава в най-голяма степен приноса на мигрантите в приемащото общество и допълнително увеличава потенциала им за развитие.

2.9 Концепциите, разработени с цел да се ограничи неконтролираната миграция, са взаимосвързани по същия начин. Незаконната миграция носи вреди за приемащата държава, поради обвързаността ѝ с нелегалното наемане на работна ръка. Тя представлява също така опасност за (незаконните) мигранти, защото те често са в слаба позиция: риск от експлоатация, много тежки условия на труд и недостатъчни гаранции по отношение на тяхното здраве и безопасност. Незаконната миграция също така има негативни последици за развитието: възможностите за интеграция в приемащите държави са малки и цената на подобна миграция намалява възможностите за трансфер на средства към държавите на произход. Все пак узаконяването на положението на мигрантите без документи остава наложително, както от човешка гледна точка, така и поради икономически и социални причини. С увеличаване на възможностите за контролирана миграция нараства нейният потенциал да подпомага развитието, а в същото време намалява и прибягването до престъпни организации, които се занимават с трафик на хора. Следователно законната миграция води до намаляване на експлоатацията.

2.10 Комитетът признава, че миграцията от юг на юг е най-често срещаната форма на международна миграция. Най-често международните мигранти избират като дестинация някоя близка държава или съседен регион ⁽⁵⁾. Освен това, като се има предвид, че миграцията предполага рискове и изисква финансови средства, умения и мрежи, става очевидно, че особено за бедните хора движението в рамките на националните граници е преобладаващата форма на миграция ⁽⁶⁾. Поради това, един цялостен подход към политиките в областта на миграцията и развитието трябва да отчита и потенциалното въздействие от регионалната и вътрешна миграция за намаляване на бедността и икономическо развитие.

⁽⁵⁾ В частност Южна Африка понася допълнителна тежест като често търсена държава за имигриране за целия регион.

⁽⁶⁾ Вж.: Доклад на британския Департамент по международно развитие (DFID): „Moving out of poverty — making migration work better for poor people“ („Излизане от бедността — как миграцията може да бъде по-полезна за бедните хора“) (<http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/migration-policy-paper-draft.pdf>).

2.11 Комитетът настоятелно призовава държавите-членки да прилагат стандартите на Международната конвенция за защита на правата на всички работници-мигранти и на членовете на техните семейства (1990 г.).

3. Миграция и намаляване на бедността — улесняване на паричните трансфери

3.1 Комитетът признава потенциалния принос за развитието, който оказват средствата, които мигрантите изпращат на своите семейства, останали в страните на произход. Проучванията сочат, че трансферите водят до пряко повишаване на нивото на доходите на своите получатели, като по този начин облекчават бедността.

3.2 Въпреки всичко, една неопределена, но значителна част от трансферите — между една трета и две трети — се извършват по неформални пътища. Това има отрицателни последици за мигранта и получателя, както и за приемащата държава и държавата на произход. Поради липсата на конкуренция между предлагащите финансови услуги в неформалния сектор, мигрантите и получателите на средства нямат избор, освен да приемат високите разходи за трансфера, които значително намаляват доходите на мигрантите. За финансово слабите развиващи се държави трансферът на средства е основен източник на чужда валута и ако трансферът бъде канализиран през официалните банкови институции, той би могъл да подпомогне икономическото развитие, като доведе до увеличаване на агрегираните нива на депозити и кредит, с които борави местният банков сектор (⁷). Следователно трансферът на средства води до положително макроикономическо развитие. Приемащите държави по принцип асоциират неформалния банков сектор с проблеми, свързани със сигурността, като прането на пари или финансирането на терористични организации, като и двете най-често се извършват чрез неформални методи за трансфер на средства.

3.3 По много причини мигрантите често предпочитат неофициалните канали пред официалните банкови услуги за трансфер на средствата си. Много мигранти избират неформални канали за прехвърляне на пари, тъй като официалните услуги са прекалено скъпи, прекалено бавни и прекалено бюрократични или просто недостъпни за тях. Мигрантите нямат доверие в банковите институции на своята страна или се опасяват от нестабилност на обменния курс. Бедните получатели, особено тези, които живеят в отдалечени селски райони, нямат физически достъп до банкови институции. Много други не могат да си позволят таксите, необходими за поддържането на банкова сметка. Таксите за трансфер на средства имат непропорционално въздействие върху семействата с ниски доходи, които редовно изпращат малки суми. За мигрантите без документи превеждането по банков път е недостъпно, защото те не притежават необходимите документи, за да отворят банкова сметка.

3.4 Комитетът призовава държавите-членки, Комисията, Парламента и Съвета да разгледат следните инициативи като инструменти за насърчаване на развитието.

3.4.1 Банковите институции в държавите на произход би трябвало да предоставят на мигрантите спестовни влогове във валута.

(⁷) Следователно банките могат да получат по-изгодно и по-дългосрочно финансиране от международните капиталови пазари като обезпечат бъдещия трансфер на средства с ценни книжа.

3.4.2 Семействата с ниски доходи следва да имат достъп до банкови услуги, като им се предложат достъпни такси. Общностите, които понастоящем остават извън мрежата на банковите услуги, също следва да имат достъп до такива. Последното може да бъде постигнато като банковите услуги се свържат с по-разпространените сектори на услугите, като например пощенските мрежи, мрежите за търговия на дребно, както и съществуващите кредитни кооперации. Въпреки това, намаляването на таксите за трансфер на средства не следва да бъде компенсирено с неблагоприятен обменен курс, продиктуван от ползата на банковата институция.

3.4.3 Трябва да се засили конкуренцията между доставчиците на услуги за трансфер на средства с цел да се намалят таксите за трансфер. НПО и публичните власти в приемащите държави могат да подпомагат конкуренцията, като разпространяват информация относно различните предлагани цени за този вид услуги. Мярка, която може да служи за пример, е интернет страницата www.sendmoneyhome.org. Освен това повишаването на финансовата грамотност на мигрантите е дейност от първостепенно значение, която гражданското общество, съвместно с финансовите институции, следва да улесни.

3.4.4 Усъвършенстването на технологиите, използвани при банкиране в държавите на произход, може значително да намали разходите по транзакциите, да увеличи скоростта на операциите и да спомогне за сигурността на трансферите. Ефективността би се увеличила допълнително чрез използването в отдалечените райони на сателитна информационна технология за подпомагане на управлението и електронни системи за трансфер. Въвеждането на дебитни карти или допълнителни услуги, поддържани от мобилни телефони, представлява иновационно решение за увеличаване на обхвата на банковите услуги. Всички тези методи за изграждане на капацитет изискват инвестиции, които могат да бъдат насърчени чрез официалните помощи за развитие или чрез публично-частни партньорства.

3.4.5 Строгите изисквания за идентификация са пречка за мигрантите без документи, които желаят да открият банкова сметка. Банките следва да разработят идеи как да подобрят достъпа до банкови услуги за мигрантите без документи. Държавите-членки следва да обмислят разумни промени в регулаторната среда на банковия сектор, за да се задейства този процес.

3.5 Намаляването на разходите за трансфер на средства е задължителна първа крачка за подпомагане на тяхното влияние върху развитието. Улесняването на паричните потоци представлява втора стъпка. Затова приемащите държави следва да изградят „партньорства за трансфер на средства“ с изпращащите държави, които получават трансфери в големи обеми. Чрез тези партньорства може по подходящ начин да се улесни прилагането на мерки за подобряване на достъпа на бедните хора до банковите институции, да се укрепи възможността на предлагащите финансови услуги да улеснят потока от трансфери и да се създадат стимули за използването на официалните канали за трансфер на средства.

3.6 Комитетът настоятелно призовава банковите институции, опериращи в рамките на Европейския съюз, да разработят политики за банкови услуги, които да наблягат на корпоративната социална отговорност, с което банките да изиграят централната си роля за откликване на нуждите на мигрантите и техните семейства.

3.7 Комитетът силно поощрява партньорства, които прилагат пилотни инициативи за насърчаване на използването на трансферите за подпомагане на развитието, чрез намаляване на разходите и увеличаване на достъпа. По-долу са описани два примерни модела:

3.7.1 Търговската организация на мобилните оператори GSM Association и обработващата плащания фирма MasterCard са подготвили система, която да позволява на мигрантите да зареждат пари в мобилните си телефони и да поръчват те да бъдат прехвърлени на друг мобилен телефон в чужбина, където получателят получава текстово съобщение, което го уведомява, че средствата са пристигнали.

3.7.2 Базираната в Обединеното Кралство банка Lloyds TSB, съвместно с индийската банка ICICI, позволяват на непостоянно пребиваващите там индийци да правят безплатни парични преводи до Индия, при условие че поддържат минимален баланс в своята сметка в ICICI.

3.8 Особено по време на конфликт и криза или след природни бедствия, трансферът на средства се е доказал като ефективен и бърз механизъм за посрещане на нуждите на бежанците и жертвите в държавата на произход. Организациите за хуманитарна помощ и първа помощ трябва да имат предвид осигуряването на достъп до трансфер на средства като част от своите пакети за помощ след конфликти и природни бедствия.

4. Миграция и затваряне на пропадта на неравенството — регулиране на редовните миграционни потоци в полза на по-слабо развитите региони

4.1 Въпреки потенциала си за облекчаване на бедността на получателите си в реално време, паричните трансфери като частни трансакции имат ограничено влияние върху развитието, тъй като идващите от чужбина парични преводи рядко са предназначени за бедните. За сравнение, хората, които могат да си позволят началните разходи за мигриране, произхождат от домакинства със средни доходи от нисък порядък. Освен това, трансферите на средства са насочени предимно към държавите с голям процент на емигранти, които тенденциозно се стремят към изнасяне на човешки капитал. По-малко от една трета от паричните трансфери са насочени към най-слабо развитите държави. Постоянният приток на трансферни средства е силно зависим от постоянното изтичане на емигранти и съответно е уязвим спрямо промените в политиките в областта на имиграцията, както и от икономическия растеж на приемащата държава.

4.2 За да увеличат ефекта от намаляването на бедността и същевременно да затворят пропадта на неравенството,

приемащите държави трябва не само да по-добре да управляват и улесняват потоците от трансферирани средства, както беше посочено по-горе, но и да управляват по-добре предшествашите ги мигрантски потоци. Следователно ограниченията за законно приемане на мигранти в приемащите страни ще се отразят отрицателно върху трансферните потоци към страните на произход. Освен това приемащите държави могат ефективно да определят посоката на трансферните потоци като дават „преференциален имигрантски статут“ на конкретни групи имигранти, произхождащи от определени държави или региони. Това гарантира, че вече съществуващите мигрантски мрежи няма да доведат до регионални предпочитания в страната, нито да увеличат допълнително неравенството в страните на произход. По този начин приемащата държава активно оказва помощ на най-слабо развитите региони в държавите на произход и следователно допринася за намаляването на пропадта на неравенството. Трета мярка, с която да се гарантира, че трансферът на средства достига до най-слабо развитите, е да се насърчат членовете на тези домакинства с нисък доход да емигрират и да се улеснят постъпките им в тази насока.

5. Миграция и (съвместно) развитие

5.1 Съвместното развитие разглежда дейностите на мигрантите, които допълват, а не заместват развитието. Тези дейности се характеризират с програмиране въз основа на потребностите, устойчивост и възможност да се свържат групи от диаспората с общности в държавите на произход. Форма на съвместно развитие, която достига до всички нива на доход на получаващата общност, са основаващите се на парични преводи инвестиции в инфраструктури за образование и основните здравни услуги. Ето защо Комитетът подкрепя идеята трансферът на средства да залегне в основата на съвместното развитие.

5.1.1 Инициатива, която може да служи за пример, е програмата за допълващо финансиране. За всеки трансфер на средства, който мигрантите отправят с цел развитие на местно ниво в своята държава, се отпуска същият размер средства от страна на всеки институционален партньор по програмата ⁽⁸⁾. В най-добрия случай тези партньори са организации за подпомагане на развитието, които внасят управленски опит и знания и опитни кадри в програмата в сътрудничество с органите на местно самоуправление за постигане на устойчивост. Тези програми за допълващи се фондове следва да се направят публични и леснодостъпни чрез информационни платформи, които да насърчават и използването на официални банкови канали за извършване на парични трансфери. След като се набележат успешните програми за допълващо финансиране, следва да се включат още „допълващи“ партньори от частния сектор. Особено предприятията, които наемат значителна част от мигрантите, както и доставчиците на финансови услуги, които улесняват превеждането на пари, трябва да бъдат насърчени да участват и да упражняват своя дял от корпоративната социална отговорност. Тези публично-частни партньорства са благоприятни за всички участници: влиянието върху развитието се увеличава, поради по-големите колективни трансфери на финансови средства, а

⁽⁸⁾ Пример за имигрантска общност в САЩ е тази от мексиканския щат Zacatecas. По програмата „Три за един“ към всеки долар, изпратен от спруженията на мигрантите, се прибавя по долар от федералното мексиканско правителство и от щата Zacatecas. Изобщо, за да имат успех такива инициативи, имигрантите трябва да са добре социално интегрирани в приемащата общност, за да могат да се самоорганизират.

предприятията и банките изграждат отношения на доверие спрямо своите клиенти. Все пак Комитетът си дава сметка, че при сътрудничеството между страна на произход и приемащата страна би трябвало да се отчитат всички участници: не само правителство и държавни власти, но и социалните партньори и организациите на гражданското общество. По този начин изработването на антикорупционни практики и харти би възпрепятствало разрастването на източването на прехвърлените средства.

5.2 Други форми на съвместно развитие се концентрират върху насочването на трансферните средства към предприемачески или свързани с инвестиции дейности.

5.2.1 Инициативите, които държавите на произход могат да предложат за увеличаване на потока от трансфер на средства за съвместно развитие, варират от освобождаване от подоходни данъци за мигрантите, когато последните инвестират в местни предприятия, до освобождаване от вносни мита за бизнес инвестиции.

5.2.2 Комитетът насърчава банковите институции и агенциите за развитие да тестват пилотни програми, които обвързват трансфера на средства и институциите за микро-кредитиране в развиващите се държави.

5.2.3 Банковите институции в приемащите държави и държавите на произход следва да бъдат насърчавани да създават партньорства за трансфер на средства, за да се улесни кръстосаната продажба на допълващи финансови услуги, като например предлагането на кредити за малкия бизнес или кредити за закупуване на жилище заедно с услугите по финансов трансфер.

5.2.4 За да се поддържат и увеличават тези дейности, агенциите за развитие и гражданското общество следва да информират мигрантските общности в приемащите държави относно възможностите за инвестиране, да осигуряват бизнес обучение и да улесняват свързването на мигрантите с предприемачите, търсещи средства в държавите на произход. Предприемачите-мигранти в приемащите държави и предприемачите в държавите на произход би трябвало да бъдат свързани в стратегически мрежи за бизнес и развитие.

5.3 Някои от гореспоменатите мерки изискват съвместна работа с организациите на диаспората в приемащите държави. Мрежата от връзки между диаспората и държавата на произход е най-вече резултат от самостоятелните инициативи на отделни хора или групи. Тези мрежи са основен източник на преки чуждестранни инвестиции, трансфер на знания и технологии, благотворителност, както и на социален и културен трансфер. Те могат дори да имат роля в процеси за омиротворяване и възстановяване. Въпреки всичко, най-слабо развитите страни нямат възможността да следят емигрантите си в чужбина и да изграждат мрежи на диаспората, за да използват тези ресурси за целите на развитието (трансфер на средства, инвестиции, умения, знания).

5.4 Следователно, предизвикателството се състои в изграждането на капацитет в организациите на диаспората, произхождаща от най-слабо развитите страни, и да се насочат усилията за развитие към прослойките с най-ниски доходи.

5.5 В процеса на изграждане на капацитет трябва да се вземе предвид фактът, че общностите на диаспората в повечето случаи са неформално и слабо организирани; те имат специфични за дадената страна структури и функционират чрез уникални за тях процеси на взаимодействие с държавата на произход.

5.6 Определянето на подходящи групи на диаспората и укрепването на тяхната възможност да допринасят към развитието на държавите на произход могат да доведат до създаването на „*мозъчен тръст*“. Това се постига чрез програми за човешки капитал, които записват имигранти (или техни потомци) за участие в програми за развитие на обществения или частния сектор. Тези програми използват езиковите познания и културните умения и предоставят новопридобитите професионални умения, опит и връзки на развиващите се страни.

5.6.1 Определянето и описването на организациите и мрежите на диаспората е необходима стъпка за започване на изграждането на капацитет на организациите на диаспората и най-слабо развитите страни на произход. Ето защо Комитетът препоръчва да се създадат доброволни регистри на квалифицираните мигранти от държавите, страдащи от „изтичане на мозъци“, пребиваващи в приемащата страна и на предприятия на мигранти от малки и средни развиващи се страни, които понастоящем оперират в приемащите страни.

5.6.2 След като са определени, организациите на диаспората следва да получат възможността да се свържат с държавите на произход и да допринесат за развитието. Приемащите страни и международните организации за подпомагане на развитието следва да предложат платформи и форуми, поемане на разходите за транспорт, стипендии за научна работа и бизнес срещи за улесняване на този процес.

5.7 Съществуването на общности на диаспората не гарантира автоматично положително развитие за държавата на произход. Политическите и социално-икономическите условия и политики на развиващата се страна играят еднакво важна, дори предопределяща роля. Въпреки всичко, организациите на мигрантите като цяло трябва да взимат по-голямо участие по отношение на въпросите за развитието. Затова организациите за подпомагане на развитието са призовани да се обърнат към организациите на мигрантите, за да обсъдят полезни начини на сътрудничество.

5.8 Комитетът подкрепя създаването на специален Фонд за миграция и развитие с цел осъществяване на гореспоменатите дейности.

6. Миграцията и смекчаване на последиците от изтичането на мозъци — създаване на мозъчен тръст и улесняване на циркулярната и виртуалната миграция

6.1 Доброволният отлив на човешки капитал често води до икономически благоприятни последици за страните на произход. Международната миграция освобождава напрежението от пренаселеността и безработицата в много страни на произход. Някои държави успешно изнасят човешки капитал нарочно, за да изграждат задгранични пулове за трансфер на средства, преки чуждестранни инвестиции и трансфер на знания. Въпреки всичко, непрестанният отлив на човешки ресурси, особено на високо квалифицирани и талантлив кадрите, възпрепятства развитието в най-слабо развитите държави, които нямат нито икономическия, нито институционалния капацитет да изградят заместници.

6.2 Затова Комитетът призовава всички участници първо да предприемат всички необходими стъпки за смекчаване на последиците от „изтичането на мозъци“ и на второ място, да разработят планове за предотвратяване на по-нататъшна загуба на човешки капитал в уязвимите икономики и сектори. Комисията вече подчерта в скорошното си съобщение, че смекчаването на последиците от „изтичането на мозъци“ включва концепциите за циркулярна и виртуална миграция⁽⁹⁾. Етични кодекси за поведение, по-високи доходи и компенсационни фондове представляват начини за предотвратяване на напускането на квалифицираните професионалисти. Освен това добре обмисленото възлагане на външни изпълнители от страните в ОИСР към развиващите се страни може да освободи миграционния натиск в тези конкретни държави. Но към работниците в секторите, на които се възлагат поръчки като външни изпълнители в развиващите се страни, би трябвало да се прилагат съображения, подобни на онези, чието прилагане се обсъжда с цел да се предотврати „пропиляването на мозъци“ в развитите приемачи държави.

6.3 Улесняването на циркулярната и виртуалната миграция допринася за гореспоменатите възможности на групите на диаспората и за тяхната възможност да поддържат връзка с държавата на произход — създаването на „мозъчен тръст“. Квалифицираните мигранти, които са придобили третата степен на образованието си или професионалната си квалификация в приемащите страни, могат да бъдат от полза за държавите, от които произхождат, ако им се даде възможност да прехвърлят своите умения и да предоставят услугите си.

6.4 Създаването на „мозъчен тръст“ допълва концепцията за „изтичане на мозъци“, защото чистата загуба в държавите на произход идеално подхранва основания на миграция „мозъчен тръст“ в приемащата държава. Още по-важно, един „мозъчен тръст“ потенциално смекчава някои от вредните последици от „изтичането на мозъци“ в държавите на произход. Отделни мигранти могат да допринесат със своите умения или организаторски възможности за страната, от която произхождат, временно — като се завърнат в страната за кратък период — или на виртуална основа чрез уеб-базирани приложения и онлайн платформи.

⁽⁹⁾ Съобщение на Комисията относно циркулярната миграция и партньорствата за мобилност между Европейския съюз и трети държави.

6.4.1 Визовите режими следва да бъдат пригодени с цел да позволяват на професионалистите да се движат по-лесно между приемащата страна и страната на произход. Международните организации за подпомагане на развитието следва да обмислят планове за развитие, чрез които да се осъществява виртуален трансфер на услуги и знания от висококвалифицираните мигранти, като например кардиолози в приемащите държави, които да използват интернет за анализ на здравни досиета от страната на произход; геолози, които да осигуряват достъп до най-съвременни лаборатории в приемащите държави, или финансови аналитици, които да оценяват бизнес планове за програми за микрофинансиране. Предлагащото на многократни визи е механизъм за улесняване на циркулярната миграция.

6.4.2 Друг силен стимул за завръщане и/или циркулярна миграция е възможността за преносимост на пенсионните и социалноосигурителните права на мигрантите от приемащата страна към страната на произход.

6.4.3 Развиващите се страни трябва да бъдат информирани за наличните възможности за съвместно развитие и освен това да бъдат насърчавани и да им бъде дадена възможност да изграждат мрежи с общности на своята диаспора в чужбина.

6.4.4 Разбира се, тези идеи изискват успешна интеграция на мигрантите в приемащото общество. Приемащите държави трябва да намалят съществуващото „пропиляване на мозъци“ (имигрантите, извършващи работа, която не отговаря на първоначално придобитите от тях образование и професионална подготовка), като оценяват по-добре техните умения и следователно признават техните дипломи и свидетелства, издадени от държавите на произход. Това увеличава техния принос към приемащата държава и тяхното влияние върху държавите на произход.

6.5 Регулирането на емиграцията трябва да бъде основно правило за определени сектори, като например образование и здравеопазване. Защитата на тези особено уязвими спрямо „изтичането на мозъци“ сектори изисква мерки, които да влияят върху факторите, които увеличават или намаляват миграцията.

6.5.1 Комитетът настоятелно призовава развитите държави да не наемат човешки капитал от тези уязвими развиващи се държави. Правителството на Великобритания прилага образец кодекс за етично наемане, който ангажира държавните и частните институции в сферата на здравеопазването да не наемат нови кадри от развиващите се държави, чийто сектор на здравеопазване изпитва остър недостиг на човешки ресурси.

6.5.2 По същия начин трудовите политики на приемащите държави свързани с имиграцията могат да бъдат пригодени, така че да намаляват максимално потока от висококвалифициран персонал, произхождащ от развиващи се държави, застрашени от недостиг на човешки ресурси.

6.6 В зависимост от ресурсите, с които разполагат застрашените и особено уязвимите развиващи се страни, съществуват различни възможности за противодействие на последиците от „изтичането на мозъци“.

6.6.1 Една от възможностите е да се изгражда изпишък от човешки капитал, който открива възможността да се следва ориентирана към износ (на човешки капитал) стратегия за развитие. Тези усилия в сферата на обучението биха могли да се финансират чрез облагане на изхода на висококвалифицирани професионалисти, които предпочетат да мигрират. Тези данъци могат да бъдат наложени на емигранта или на приемащата държава.

6.6.2 Споразуменията между мигранта и държавата на произход за възстановяване на средства (компенсационни фондове) преди заминаването могат да обезсърчат окончателната миграция, а и на страната на произход се възстановяват направените разходи за образование и обучение ⁽¹⁰⁾.

6.6.3 Създаване на „позъчен тръст“ за най-засегнатите от „изтичането на позъци“ държави на произход.

6.6.4 Приемащите държави биха могли да предоставят възможности за многократно влизане или леснодостъпни визи за краткосрочен престой на висококвалифицираните професионалисти, които мигрират към развитите държави, за да придобият допълнителни квалификации или да продължат специализацията си. Механизмите на циркулярна миграция могат да поощрят завръщането на мигрантите в държавата на произход.

Брюксел, 12 декември 2007 г.

7. Интегрирането на политиките в областта на миграцията и развитието и гарантиране на по-добра съгласуваност на политиките

7.1 Както се споменава в началото, Комитетът признава, че миграцията от юг на юг и регионалната миграция имат значително по-големи мащаби от международната миграция между развиващите се и развитите държави. Ето защо следва да се обърне повече внимание на регионалните подходи относно миграцията и развитието, което вече е практика в Африканския съюз.

7.2 Комитетът желае да подчертае необходимостта от интегрирането на „политиките в областта на миграцията и развитието“ в политиките в областта на миграцията и интеграцията в приемащите държави и в националните стратегии за развитие на държавите на произход, както и в стратегиите за намаляване на бедността на международните организации за подпомагане на развитието.

7.3 Комитетът отбелязва, че съгласуваността на политиките е от голяма полза за постигане на очакваните резултати от политиките в областта на миграцията и развитието. Политиките в сферата на търговията и сигурността не трябва да противодействат на усилията на политиките в областта на миграцията и развитието в полза на развитието. Със същата настойчивост Комитетът призовава държавите-членки да се стремят към последователна политика, като не подкрепят различни политики на национално ниво и на равнището на Европейския съюз.

Председател

на на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁰⁾ За повече подробности по възможностите за създаване на компенсационни фондове между приемащата страна и страната на произход вж. проучвателно становище на ЕИСК „Здраве и миграции“ (докладчик г-н Sharma, съдокладчик г-жа Cser), ОВ С 256, 27.10.2007 г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Отношенията между ЕС и Молдова: ролята на организираното гражданско общество“

(2008/C 120/19)

По време на своята пленарна сесия от 15 февруари 2007 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността, да изготви становище относно:

„Отношенията между ЕС и Молдова: ролята на организираното гражданско общество“.

Специализираната секция „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 15 ноември 2007 г. (докладчик: г-жа Evelynne PICHENOT)

На 440-ата си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 декември 2007 г. (заседание от 12 декември 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 117 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Подкрепяне на ролята на гражданското общество в отношенията ЕС-Молдова

1.1.1 За отношенията между Европейския съюз и Молдова 2005 година беше **повратна**. Приемането на плана за действие ЕС-Молдова (2005-2008 г.), установяването на делегация на ЕС в столицата и назначаването на върховен представител в преговорите по приднестровския конфликт укрепиха осезателно условията за изпълнението на споразумението за партньорство и сътрудничество. В този контекст целта на това първо становище на ЕИСК за сътрудничеството между ЕС и Молдова е да се подкрепи ролята на гражданското общество, за да се засили тази динамика и да се постави началото на обща програма посредством инициативи в близко бъдеще.

1.1.2 Засилено сътрудничество между Европейския съюз и Молдова може да се основава единствено на споделеното разбиране на общите ценности, по-специално по отношение на спазването на основните свободи, ангажираност в полза на отворено за всички демократично общество, приемането на принципа на диалога, основаващ се на независимостта на партньорите от гражданското общество. Гражданското общество представлява бъдещия зародиш на самата идентичност на Молдова. То се опира на човешкото богатство, натрупано на една земя, където се съчетават различни култури и езици. Това богатство е силно преимущество.

1.1.3 Трябва да се признае, че както в някои други страни на ОНД със същия исторически опит, Молдова няма традиция в независимите организации на гражданското общество. Въпреки това като се имат предвид протичащите промени, Комитетът смята, че е изключително необходимо да се обмисли установяването на контакти за намиране на партньори, готови да приемат прогресивен подход в съответствие с тези общи ценности.

1.1.4 ЕИСК напомня настоятелно до каква степен успехът на Плана за действие ЕС-Молдова ⁽¹⁾ в рамките на политиката на съседство е свързан със способността **да се обединят усилията и да се осигури участието на организациите на гражданското общество** в неговото изпълнение. Ето защо е желателно Комисията да даде ясен знак, като предложи критерии, процедури и инструменти, за да даде възможност за по-добро включване на гражданското общество. Все пак ЕИСК приветства

усилията на Европейската делегация в Кишинев да отделя внимание на опознаването на молдовското гражданско общество. Това е благоприятна предпоставка представителите на гражданското общество да бъдат официално включени при извършване на оценката за изпълнението на Плана за действие през м. април и в следващите етапи на засиленото сътрудничество.

1.1.5 ЕИСК препоръчва да се изгради трайна връзка с молдовското гражданско общество, като се започне със структуриране на отношенията ни. В това отношение е необходимо организирането на **конференция** през 2008 г., подготвена от предварителна мисия, с цел да се определят партньорите, проявяващи воля за прозрачност в своите действия. Тази проява, включваща местни и регионални участници, ще има за цел да изгради с общи усилия работен план въз основа на следните предложения:

- оценка на механизмите за **информация и консултация**, които съществуват в Молдова, както от страна на молдовското правителство, така и от европейска страна, и включващи равностойка за изпълнението на Плана за действие (2005-2008 г.);
- подготовка и **обучение на гражданското общество** за продължаване на партньорството след 2008 г.;
- възприемане от молдовските организации на **механизмите на европейския финансов инструмент**.

Такъв план за работа изисква ангажимент за финансиране на инициативите на гражданското общество от програмите на Европейския съюз.

1.1.6 След равностойка на конференцията от 2008 г. с молдовското гражданско общество следва да се започнат нови инициативи и в рамките на „групата по добросъседство на Комитета“ да продължат да се развиват отношенията въз основа на **прогресивен подход**, т.е. насочен към вземане под внимание в нашите отношения на принципите, стоящи в същността на доброто управление и на устойчивото развитие. Опората на този стимулиращ подход ще се основава върху определените вече в споразумението за новата система за общи предпочитания „SPG Plus“ принципи, а именно:

- шестнадесетте основни споразумения на ООН и МОТ ⁽²⁾ относно правата на човека и тези на трудещите се;

⁽²⁾ Становище на ЕИСК относно „Предложение за регламент на Съвета относно прилагането на Система за общи тарифни предпочитания за периода от 1 януари 2006 г. до 31 декември 2008 г.“, докладчик: г-н Pezzini, прието на 9 и 10 февруари 2005 г. (ОВ С 221/15, 8.11.2005 г.).

⁽¹⁾ Вж. Приложение В.

— единадесетте основни споразумения относно околната среда и принципите на добро управление ⁽³⁾.

1.1.7 По такъв начин Европейският съюз ще насърчи организациите на молдовското гражданско общество да съдействат за постигането на европейските стандарти на независимост, представителност и прозрачност. Уместно е при всеки доклад за напредъка по Плана за действие Комисията да подготвя специален раздел, посветен на съблюдаването на основните права, сред които свободата на сдружаване и на изразяване и упражняване на правото на синдикално организиране.

1.1.8 За ЕИСК приоритетите трябва да бъдат насочени към постепенното овладяване от страна на самите молдовци на инструментите и експертния опит, поставени на тяхно разположение от международните или европейските институции. ИСС е готов да окаже подкрепата, която Съветът на Европа иска от гражданското общество в борбата срещу корупцията (принцип, съдържащ се в подхода на GRECO ⁽⁴⁾). Той призовава към трансгранично сътрудничество в борбата с едрата престъпност.

1.1.9 ЕИСК подкрепя инициативата на европейските и международни донори да съгласуват своите действия. Той препоръчва предприемането на приоритетни действия в подкрепа на основните социални услуги в програмите за намаляване на бедността и настоява по-специално за подобряване на условията на живот в сиропиталищата, понижаване на цените на антиретровирусните лекарства и реинтегриране на жертвите на трафика на хора.

1.1.10 В резултат на продължителната суша през лятото на 2007 г. страната изпадна в трудна ситуация поради лошата реколта, довела до фалити и свръхзадлъжнялост. Правителството отправя призив за международна хуманитарна помощ и за техническа подкрепа от ФАО. Комитетът придава изключително значение на установяването на връзки с организациите на гражданското общество, действащи в селскостопанската и хранително-вкусовата промишленост. Европейската комисия отпуска хуманитарни помощи в размер на 3 млн. евро за селските райони на най-уязвимите страни за краткосрочен период.

1.1.11 ЕИСК смята за особено важно съществуването на общи мрежи и проекти за всички молдовци, включително за организациите на жителите на Приднестровието. Комитетът насърчава ЕС да продължи своите усилия за намиране на решение на този конфликт, което запазва териториалната цялост и да постоянства в мисията за оказване на помощ по границите (мисия за оказване на съдействие в областта на граничния контрол (EUBAM)).

1.1.12 ЕИСК препоръчва да се поощрява обменът на демократични практики между организациите на гражданското общество, като се запознаят нашите молдовски партньори с публикациите на ЕИСК в Интернет (по-специално на румънски език) и с разработките на националните икономически и социални съвети (ИСС) чрез достъп до CES link. ЕИСК приканва

националните ИСС на държавите-членки (по-специално на Румъния и България) и AICESIS ⁽⁵⁾ да работят съвместно за запознаване на молдовското общество с инструментите и практиките на европейското гражданско общество.

1.1.13 ЕИСК желае да се подобри участието на молдовското гражданско общество в диалога със Западните Балкани и в регионалния диалог на Черноморския регион, по-специално чрез междурегионалното и трансграничното сътрудничество по това стратегическо за близкото бъдеще пространство. Сътрудничеството между Европейския съюз и Молдова се вписва в рамките на засилено сътрудничество с близките страни и по-специално с Русия.

1.2 Насърчаване на подкрепата за организациите, работещи за бъдещето и политическото

1.2.1 Установяване на конструктивен социален диалог

Предвид слабостта на трудовите отношения, ЕИСК припомня ангажимента на Молдова не само по конвенциите на МОТ, но и по Социалната харта на Съвета на Европа и използването на нейния механизъм за констатации. Комитетът препоръчва МОТ да окаже техническа помощ за разрешаване на трудовите конфликти чрез специализирани правораздавателни органи.

1.2.2 Конкретизиране на ангажимента за насърчаване на контактите с европейското общество

ЕИСК подкрепя решително сключването на споразумението за визовия режим и за реадмисия, с което се създава система за улеснено получаване на визи, за да се увеличи по-специално обменът на граждани, носители на бъдещето, като университети преподаватели, учени, журналисти и представители на гражданското общество. Той препоръчва да се отворят по-широко общностните програми и особено за младежта посредством „Еразмус Мундус“. Споразумението за облекчаване на визовия режим и за реадмисия, подписано през м. октомври 2007 г. ⁽⁶⁾, може също да допринесе за решаването на въпроса за наплива от молби, подавани от молдовските граждани, за получаване на румънско гражданство.

ЕИСК призовава молдовското правителство да приобщи гражданското общество към европейските и международни форуми (СТО, ОССЕ, Съвет на Европа и Франкофония). ЕИСК насърчава държавите-членки да търсят и да финансират контакти и обмен с молдовското гражданско общество (университетски стипендии, побратимяване на градове, трансгранично сътрудничество).

1.2.3 Отчитане на екологичния баланс

ЕИСК препоръчва да се оказва подкрепа на екологичните организации, полагащи усилия за унищожаването на запасите от нетранспортируеми оръжия и муниции, военните и промишлени отпадъци и пречистването на замърсените води.

⁽³⁾ Списъкът е даден в приложение.

⁽⁴⁾ Съвет на Европа: група държави срещу корупцията.

⁽⁵⁾ Международна асоциация на икономическите и социални съвети и сродни институции (МАИСССИ).

⁽⁶⁾ Ратифицирането на тези споразумения е предвидено преди края на 2007 г.

2. Основни характеристики на социално-икономическата ситуация в Молдова

2.1 С БВП на глава от населението от около 1 000 долара, Молдова е най-бедната страна на европейския континент и единствената, която е включена в класацията на страните с нисък доход на Световната банка. Населението на Молдова намалява (по-малко от 4 милиона през 2004 г.), което се дължи на нарастване на смъртността (особено при мъжете), спадане на раждаемостта и на значителен миграционен поток.

2.2 Бедността беше стигнала до драматични равнища от 1999 до 2005 г., но напоследък намаля, макар че все още е на високо равнище от около средно 30 %. Подобряването става неравномерно, което създава зони на абсолютна бедност (2 долара/ден), жертви на която са голяма част от децата и възрастните. В селските райони и малките градове равнището на бедност все още достига от 40 до 50 % от населението.

2.3 Твърде много деца са изложени на потенциалния риск от експлоатация заради липсата на постоянно жилище, детския труд, трафика на хора и проституцията. Това равнище на бедност засили също така значително явлението на така наречените „социални сираци“ — деца, дадени от своите родители в сиропиталища, защото нямат финансови средства за тяхното отглеждане.

2.4 Жените са силно дискриминирани в резултат от влошената социална обстановка. Сред тях има висока безработица, деквалифициране, ниски заплати и сезонна работа в селското стопанство. Те са изложени повече от мъжете на риска да обеднеят, по-специално поради намаляването на социалните помощи (здравеопазване, образование и семейство) и на пенсията. Това положение принуждава жените, майките с деца да приемат незаконни или опасни предложения, излагайки се на опасността да станат жертви на трафика на хора. По-голямата част от тези жертви са млади жени, които търсят работа.

2.5 През 2004 г. Молдова прие програма за растеж и борба с бедността, подпомогната от Световната банка, Програмата на ООН за развитие ПРООН и други дарители. През м. декември 2006 г. донорите от различните финансови институции и ЕС изградиха сътрудничество — образцова методика за съгласувано и ефективно управление на процесите, и поеха ангажимент за сумата от един милиард евро дарения и заеми за следващите четири години.

2.6 Влошен пазар на труда

2.6.1 Положението с пазара на труда се влоши значително в Молдова през 90-те години на миналия век, успоредно с икономическия крах. В резултат от руската криза през м. август 1998 г., заетостта рязко спадна преди отново да започне положително да нараства от 2003 г. По такъв начин нивото на безработица намаля от 11 % през 1999 г. на 7,4 % от регистрираното активно население в края на 2006 г. Около 35 % от работещото население се труди в сивата икономика ⁽⁷⁾.

2.6.2 Въпреки че реалните заплати продължават да се повишават, средната заплата остава много ниска, като през 2006 г. възлиза на 129 долара ⁽⁸⁾. Трябва обаче да се държи сметка и за други източници на доходи. От една страна голяма част от семействата получават валута от един от своите членове, който е в чужбина. От друга страна, броят на необявените работни места остава значителен: според официалната статистическа служба повече от 200 000 работници (или 15 % от активното

население) са наети от нерегистрирани предприятия, а 35 до 40 % от заетите в регистрираните предприятия не са декларирани от своите работодатели (най-вече в строителството, селското и горското стопанство).

2.6.3 Много молдовски граждани напуснаха своята страна, за да работят в чужбина, повечето от тях нелегално. Тази отчасти сезонна масова емиграция, оценена на близо 1 милион възрастни, представлява около 30 % от общата работна ръка. Загубата на човешки капитал и последиците от това върху социалната защита са сред отрицателните последици от тази миграционна вълна. Като се има предвид равнището на бедността, емиграцията за търсене на работа ще остане вероятно реален фактор през следващите години.

2.7 Нестабилността на молдовската икономика

2.7.1 Икономика, включена в сферата на руското влияние

2.7.2 Изключително тежкият срив на молдовския БВП през 90-те години беше последица от външни причини като загуба на пазари, енергийна зависимост, емиграция на квалифициран персонал и откъсване на индустриалния регион на Приднестровието.

2.7.3 Въпреки значителното възстановяване на растежа след 2000 г. (до 6-8 % годишно) икономиката остава много уязвима (растеж 4 % през 2006 г.), като има опасност отрицателната тенденция да се засили през 2007 г. Основната причина за това забавяне е удвояването на цената на газа през 2006 г., наложено от доставчика Газпром.

2.7.4 Раздразнена от проевропейската ориентация на молдовския президент, Русия използва забраната за износ на молдовско вино за своя пазар като мярка за политически натиск. През 2006 г. Молдова беше лишена от един от основните си източници на приходи от износ (молдовското вино представлява 35 % от износа, от които 85 % за руския пазар).

2.8 Икономика, доминирана от селскостопанската и хранително-вкусовата промишленост

2.8.1 Молдова си остава предимно селска страна. Селскостопанската и хранително-вкусовата промишленост осигурява от 30 % от БВП ⁽⁹⁾ и значителна част от износа (65 %), семейното селско стопанство осигурява решаваща част от самозадоволяването на градовете и селата. Хранително-вкусовата промишленост заема също важно място в икономиката. Качеството и количеството на реколтата оказват въздействие върху секторите на леката промишленост нагоре или надолу от него по веригата (химически торове, бутилки, опаковки).

2.9 Решаващата роля на паричните преводи от мигрантите за техните семейства

2.9.1 След тази дълбока рецесия трябва да се отбележи, че отчасти положителните икономически резултати не се дължат на преустройство на икономиката, а на масивния приток на валута (30 % от молдовския БВП) от молдовци, заминали на работа в чужбина: между 600 000 и един милион заемат работни места в Западна Европа (19 % в Италия) или в Русия (60 %). Те са изплатили в своята страна 1 милиард евро през 2006 г.

⁽⁷⁾ По статистически данни на обществените органи на Молдова.

⁽⁸⁾ По статистически данни на обществените органи на Молдова.

⁽⁹⁾ По статистически данни на обществените органи на Молдова.

2.9.2 При отсъствието на благоприятен за инвестициите климат тези суми не служат за финансиране на нови икономически дейности. Този финансов приток води до поскъпване на недвижимите имоти, до засилено търсене на вносни стоки и в последна сметка — до инфлационен натиск.

3. Демокрация, зачитане на правата на човека и добро управление

3.1 Развитие на човека

3.1.1 През 2006 г. Молдова е на 114-о място по показателя за развитие на човека на ПРООН, което е не само най-ниското в Европа, но и едно от най-ниските сред републиките от бившия Съветски съюз след Таджикистан.

3.1.2 Липсата на независимост на медиите, на зачитане на правата на човека и проблемите с функционирането на съдебната система спъват инициативите на молдовските граждани и възможностите за действие на организацията на гражданското общество.

3.1.3 Независимостта на средствата за масова информация е един от главните въпроси, подчертан в неотдавнашния доклад на Съвета на Европа (от м. септември 2007 г.)⁽¹⁰⁾. Несъмнено реформата на законодателството за свободата на словото е важна, но не е достатъчна, за да гарантира тази свобода на практика. Безпристрастността и професионалната етика са също необходими условия в журналистическия занаят. Това означава журналистите да не бъдат подлагани на натиск от страна на политическата власт, по-специално в аудиовизуалните средства за масова информация.

3.2 Високо равнище на корупция

3.2.1 Организираната престъпност е основен проблем на сигурността, който възпрепятства работата на институциите и инвестициите. Действията на престъпниците са извънредно пагубни: поощряване на укриването на данъци, улесняване на контрабандата, корупция. Показателят за корупцията в света през 2006 г. (81-о място), определен от Transparency International, дава на Молдова оценка 3,2 от 10, което я поставя сред известни със своята корупция страни. Леко покачване в класацията показва волята на правителството и на гражданското общество за борба с корупцията.

3.3 Нетрайност на демократичните придобивки при власт с авторитарна традиция

3.3.1 ЕИСК приканва молдовските органи на управление да вземат предвид заключенията на международните наблюдатели (контингент със значителен състав от около сто души от ОССЕ) по повод на местните избори през м. юни 2007 г., за да се намери решение по всички незадоволителни въпроси в светлината на европейските стандарти за избори, с цел парламентарните избори през 2009 г. да се организират при по-демократични условия.

3.3.2 В докладите си Съветът на Европа насърчава Молдова да продължи своите усилия, по-специално в областта на независимостта и ефективността на правосъдието, на плурализма на медиите и на укрепването на местната демокрация. Молдова

получи помощ от Европейската инициатива за демокрация и човешки права (ЕИДЧП) в рамката на регионалните проекти за периода 2002-2004 г. и след 2007 г. ЕИДЧП подкрепи инициативи на гражданското общество, насочени към укрепване на демокрацията и човешките права.

3.4 Приднестровието — геополитическо предизвикателство за региона

3.4.1 Приднестровието, което разчита на подкрепата на Русия и на присъствието на контингент от руската армия, остава източник на напрежение и несигурност по границите на ЕС и представлява сложна геополитическа задача за региона.

3.4.2 Търсенето на политическо уреждане на отделянето на Приднестровието представлява също приоритет на плана за действие на ЕС. Съюзът прояви засилен интерес към този спор предвид скорешното присъединяване на Румъния и България, което прави Молдова граничеща с ЕС страна. Участието на ЕС в търсенето на решение на този проблем беше засилено през 2005 г. чрез назначаването на специален представител (г-н Kalman MIZSEI, считано от м. март 2007 г.) със статута на наблюдател в рамките на формата на преговорите, известен като „5+2“. Понастоящем преговорите са в задънена улица.

3.4.3 Освен това, тази зона е известна като платформа на организираната престъпност (контрабанда на оръжие и на стратегическа бойна техника, пране на пари, незаконен трафик на дрога и хора), която използват както местните престъпни организации, така и тези на Русия, Украйна и други страни.

3.5 Мисия на ЕС за оказване на съдействие в областта на граничния контрол в Украйна и Молдова (EUBAM)

3.5.1 Тъй като е Молдова е заобиколена от украинска територия, отношенията с Украйна са усложнени от конфликта в Приднестровието и от отношенията ЕС — Русия, поради което положението се окачествява като „молдовската интрига“. Молдова беше едновременно място за транзит и за изпращане на контрабандни стоки, тъй като молдовските граници бяха силно пропускливи и предоставяха излаз на Черно море през пристанището на Одеса.

3.5.2 Мисията за оказване на съдействие в областта на граничния контрол (EUBAM), започната от ЕС през м. декември 2005 г., представлява решителна стъпка за стабилизирането на страната и за борбата с контрабандата по съвместното искане на президентите на Украйна и Молдова. Само стотина митничари и граничари от 17 страни на ЕС наблюдават и подпомагат работата на своите молдовски и украински колеги, оказвайки по този начин значителен натиск върху самообявилото се правителство на Приднестровието. Тази мисия съсредоточава усилията си върху рисковите лица и райони и отбелязва някои реални успехи.

3.5.3 През м. ноември 2006 г. мисията беше обогатена с автоматична система за обмен на информация за по-голяма ефективност на този граничен контрол. Тази мисия току-що беше продължена до м. ноември 2009 г. ЕИСК изразява желание да се полагат постоянни усилия за гарантиране на сигурността на тази граница.

⁽¹⁰⁾ Доклад на Комисията за спазването на задълженията и ангажиментите на Съвета на Европа към Молдова, м. септември 2007 г.

4. Обща картина на гражданското общество в Молдова и на неговите дейности

4.1 Основни бележки от мисиата на ЕИСК през 2004 г.

4.1.1 В този труден в политическо и икономическо отношение контекст условията не бяха благоприятни за дейността на гражданското общество. Броят на мъжете и жените, потенциално готови за действие в организациите на гражданското общество на национално или на местно ниво, намаля значително, главно поради емиграцията най-вече на младите хора с добро ниво на образование. Държавните органи поддържаха с тях само спорадични отношения. Централизацията на административните структури доведе до появата на социални движения. Като цяло, очевидно вкорененият в обществото патернализъм предоставя на държавата главната отговорност за благополучието на населението. Функцията на президента явно изпълнява волята на мнозинството от населението да бъде ръководено от силна личност.

4.1.2 С изключение на статута на политическите партии, в конституцията не се споменава нищо за организациите на гражданското общество и за правото на събиране. Все пак се говори за правото „да се създават профсъюзи и да се членува в тях“ (член 42), както и за признаване на свободата на сдружаване (член 40). Условията за съществуване на неправителствените организации се подобриха със Закона за публичните организации и фондациите (1997 г.). На практика се наблюдава припокриване между, от една страна, лицата, които изпълняват функции в държавния апарат и управляващите партии, и, от друга — организациите, представляващи икономически или политически интереси.

4.1.3 Според мнението на наблюдатели, в частност на Съвета на Европа ⁽¹¹⁾, целта на реформата на законодателството, уреждащо съдебната система, беше да се гарантира спазването на закона изобщо и по-специално във връзка с гражданското общество. Въпреки това Молдова продължава да бъде обект на мониторинг от страна на Съвета на Европа, по-специално с цел гарантиране на независимостта на правораздавателния апарат.

4.2 Актуализация на състоянието на гражданското общество през 2007 г. според експертни проучвания ⁽¹²⁾.

4.2.1 Според различни източници се установява впечатляващо увеличаване на общия брой на неправителствените организации (НПО). От около 3000 през 2004 г., според оценката на проучването на ЕИСК те са над 7000 през 2007 г. ⁽¹³⁾, докато проучването уточнява, че „с 54 % от общия брой не може да се установи контакт“. Съгласно тези оценки понастоящем по-малко от 20 % от регистрираните организации са действащи. Освен това

⁽¹¹⁾ Съвет на Европа, 14 септември 2007 г.: Спазване на задълженията и ангажиментите на Молдова.

⁽¹²⁾ Проучвания за молдовското гражданско общество: Европейският съюз и гражданското общество в Молдова — заключения на конференцията на АЕП и Европейската служба за граждански действия (ECAS) от м. юни 2006 г.; Укрепване на диалога между правителството и молдовското гражданско общество за прилагането на плана за дейности ЕС-Молдова, заключения на конференцията „Eurasia Foundation“, Министерство на външните работи на Молдова и US AID от м. април 2006 г.; Укрепване на неправителствения сектор в зоната на конфликта на Република Молдова, „IMAC“, м. февруари 2007 г.; Проучване на развитието на неправителствените организации в Молдова за срещата на донорите, Проект на ПРООН, м. май 2007 г.; Проучване на НПО в социалната област на Република Молдова, проект на ЕС, „TRANSTEC“, м. май-юни 2006 г.; Увеличаване на финансовата устойчивост на организациите на молдовското гражданско общество, „ПРООН и Сорос“, 2005 г.; Проучване на развитието на неправителствените организации в Република Молдова, Мониторингов доклад на Съвета на Европа, м. септември 2007 г.; Страна в преход — 2007 г.: Молдова, CEPIS, George Dura и Nio Popescu, 2007 г.; Положението в Приднестровието, People in Need CZ, м. ноември 2006 г.

⁽¹³⁾ Проучване на ПРООН от м. май 2007 г.

се отбелязва съществено нарастване на НПО на местно и регионално равнище, включително в региона на Приднестровието.

4.2.2 Географската концентрация на НПО около столицата Кишинев остава преобладаваща, макар и да намалява относително: „През последните четири години 67 % от регистрираните НПО са се установили на национално равнище и 82 % — на местно равнище“ ⁽¹⁴⁾. Областите на дейност на НПО засягат всички категории на молдовското общество, но главната им дейност е насочвана често от външни донори.

4.2.3 Очевидно все още са слаби връзките между профсъюзните и работодателски организации и НПО, защитаващи различни интереси. Това се дължи на взаимно непознаване и недоверие. Забелязва се едно изключение в Приднестровието с появата на връзки между няколко НПО и група бизнесмени.

4.2.4 Влизането в сила на плана за действие през 2005 г. между ЕС и Молдова даде нов тласък на гражданското общество и по-специално в областта на сдруженията за задействането на редица проекти, въпреки липсата на консултации за подготовката на този план.

5. Развитие в конфигурацията на социалните партньори

5.1 Представяне на организациите на работодателите

5.1.1 От 1999 г. Търговско-промишлената камара (ТПК) в сътрудничество с Еврокамарата е най-важното представителство на предприятията. Тя представлява повече от 1 500 предприятия от всички отрасли. Молдовската ТПК вече не издава удостоверения за произход за стоки, продавани в ОНД, нито контролира износа за ЕС, който зависи вече от митниците заради предимствата на системата за общи преференции (SPG). Преди всичко тя е търговска камара в служба на предприятията. ТПК подпомага по-конкретно износа на молдовски продукти и създаването на смесени предприятия с чуждестранни предприятия. Тя предлага многобройни услуги на предприятията ⁽¹⁵⁾. ТПК е част от официалното представителство в МОТ и в нея се помещава център за европейска информация. Министър-председателят от 2001 г. насам, г-н Тарлев, изпълняваше по-рано важни функции в молдовската ТПК. Малките и средни предприятия с по-малко от 30 служители се обединиха в отделна организация в тясна връзка с ТПК във финансов и организационен план.

5.1.2 Понастоящем съществува „Национална конфедерация на работодателите“, която е също така част от молдовското представителство на международните конференции на МОТ и която представлява работодателите на социалните срещи, свикани от молдовското президентство. През 2006 г. правителството разреши да се приспада от дължимите данъци членският внос на работодателите в техните организации, като положителен отговор на жалба, депозирана в МОТ.

⁽¹⁴⁾ Проучване на ПРООН, 2007 г., стр. 3.

⁽¹⁵⁾ Информационна бележка на ТПК, м. май 2007 г.

5.1.3 Социалните партньори сключиха три нови колективни споразумения на национално равнище и единайсет секторни и местни колективни споразумения. Реалният резултат от тях остава ограничен в социалния диалог, тъй като ТПК, макар и призната от Международната организация на работодателите (МОР), си остава преди всичко една търговска палата в служба на предприятията.

5.2 Равностетка на развитието на ситуацията при профсъюзните организации

5.2.1 До 2000 г. работниците в Молдова бяха представлявани от „Всеобщата федерация на профсъюзите на Република Молдова“ (ВФПРМ), единна федерация, образувана след 1990 г. на базата на съветските профсъюзи. Тази структура се преименува на конфедерация през 2000 г., превръщайки се по този начин в „Конфедерация на профсъюзите на Република Молдова“ (КПРМ). В самата организация се появиха вътрешни напрежения, породени от противоречия между селското стопанство, промишлеността и услугите, между говорещото молдовски и руски език население, между националната десница и комунистическата партия. През 2000 г. известен брой професионални федерации — 14 промишлени федерации, плюс тази на културата и публичната администрация — напускат КПРМ и основават нова конфедерация, КПРМ „Солидаритат“. След оставката на ръководството на КПРМ организацията избира нов лидер, Петру Кирияк. Предприетият опит за обединение се оказва безуспешен въпреки усилията за посредничество, предприети от Международната конфедерация на профсъюзите (бившата Международна конфедерация на свободните профсъюзи (МКСП)), чийто член КПРМ беше от 1997 г. Поводът: лични конфликти, но също и конфликти за поделение на профсъюзното имущество и най-вече различна политическа нагласа между КПРМ, по-близка до партиите, говорещи молдовски език, десницата, християндемократите и демократите, и „Солидаритат“, която от самото начало се наложи като по-близка до комунистическата партия, преобладаващо рускоговоряща.

5.2.2 Разделението на профсъюзите се усложни след 2001 г. с изборния успех на комунистическата партия и избирането на нейния лидер, Владимир Воронин, за президент на републиката. Заемането от страна на „Солидаритат“ на съгласенска позиция, насочена към повече социални придобивки, и поемането на КПРМ по един по-изискващ и по-критичен курс изопнаха отношенията между властта и двете синдикални организации. Правителството, подпомогнато от своите връзки с комунистическата партия и администрацията, предпочете да предоставя систематично привилегии на „Солидаритат“ и да поддържа КПРМ.

5.2.3 Повтарящата се и систематична намеса на публичните власти принуди КПРМ с подкрепата на бившия МКСП и професионалните федерации (UITA и ISP) да подадат през м. януари 2004 г. жалба срещу нарушаване на свободата на сдружаване в Комитета за профсъюзна свобода към Международната организация на труда (МОТ). В своя междинен доклад от 2006 г. Комитетът поиска провеждането на независими разследвания на различните факти на намеса, споменати от ищите; той отбелязва също, че Молдова не разполага с механизъм, позволяващ да се санкционират по убедителен начин нарушенията на синдикалните права и следователно да се гарантира спазването на международните норми в тази област. През 2005 г. беше организирана мисия на Бюрото на МОТ. МКСП обърна внимание на Европейската комисия върху преобладаващата ситуация в тази страна, като през 2005 г. ѝ представи критичен доклад в рамките на системата за общи предпочитания, предоставена на

Молдова. До този момент правителството на Молдова не е взело мерки за въвеждане на ред в своето законодателство, нито за изпълнение на препоръките на Комитета за профсъюзна свобода. За молдовските власти и въпреки различните факти, обобщени в жалбата на КСС, положението се свеждаше до съперничество между две синдикални организации.

5.2.4 В действителност органите на властта призоваваха все по-открито — в реч на президента Воронин на конгреса на „Солидаритат“ (през 2005 г.) — към създаването на единна профсъюзна централа. След 2005-2006 г. съотношението на силите между двете организации постепенно се преобърна (през 2001 г. КПРМ имаше 450 000 члена, „Солидаритат“ — 200 000). През 2006 г. „Солидаритат“ стана определено най-представителната организация. На конгрес, проведен през м. юни 2007 г., двете организации се обединиха. Международната профсъюзна организация вече ги беше уведомила, че не възнамерява да прехвърли членството на КПРМ на новата „обединена“ организация. Тя първо трябва да докаже своята независимост по отношение на публичните власти и да прояви ясно ангажираността си в полза на принципите на свободата на сдружаване и свободното колективно договаряне.

6. Поглед върху сдруженията и НПО

6.1 Основни поуки от проучването на ЕИСК през 2004 г.

6.1.1 Броят на регистрираните в Молдова НПО на местно и национално ниво от независимостта през 1991 г. достигна до около 2 800. Много от вписаните в държавния регистър НПО и по-специално, създадените от икономически агенти или от органи на управление, изпълниха временна мисия в началото на прехода. Ето защо те не могат да бъдат считани като независими фактори на гражданското общество. Необходимо е също така да се държи сметка за организациите, които проведоха големи демонстрации в съюз с опозицията на комунистическото правителство след 2001 г.

Както и в други страни в преход, дейностите на НПО са съсредоточени в столицата на страната в опит да оказват влияние на тамошните управници. В политическия контекст затрудненията, понасяни от НПО, се увеличават, особено в техните нови сфери на дейност като политиката на младежта и защитата на потребителите и на околната среда. В Приднестровието техните дейности са ограничени от тежък политически контрол.

6.1.2 Няколко големи донори (Сорос, AAMP, Евразия, Hebo, British Peace Building), участват в областите на образованието, културата и правата на човека.

6.1.3 Младежките организации, чиято база за набиране на членове намалява поради нарастване на емиграцията, изискват от своето правителство проевропейска политика, която да не е само на думи. Те желаят ЕС да им даде възможност да участват в програми за обмен. По мнението на повечето представители на гражданското общество бъдещите общностни програми за помощ не следва да се договарят и изпълняват само с правителството (каквото беше случаят с ТАСИС), а и с представителите на действащите НПО.

6.2 Наблюдения относно неотдавнашното развитие в областта на сдруженията според експертни проучвания

6.2.1 По време на последните избори през 2005 г. около 200 НПО създадоха за първи път една обединена и независима коалиция, която започна кампания на наблюдение в страната.

Тази „Гражданска коалиция 2005“⁽¹⁶⁾, с голямо присъствие и влияние в медиите, беше възстановена при изборите от 2007 г., допринасяйки да се увеличи доверието в НПО сред населението.

6.2.2 Схематизирано в Молдова могат да се разграничат три различни категории НПО. Първата категория включва големи организации, добре обезпечени и известни, които са установени в столицата и са част от международни мрежи⁽¹⁷⁾. Втората категория обхваща големия брой по-малко развити НПО, често плод на усилията на един човек, с малък оперативен капацитет, но очакващи финансиране. Третата група се състои от няколко „GONGOs“ (правителствено-неправителствени организации, подставени от правителствени представители), които, също както в други страни, са създадени и финансирани изцяло от съответните си правителства.

6.2.3 В Приднестровието групата на тези „GONGOs“ е вездесеща, доколкото режимът на Смирнов продължава да си създава съюзници в гражданското общество, които да подкрепят стратегията му и да му помагат да остане на власт. В едно неотдавнашно проучване от чешки източник и осъществено от НПО се споменават също две други категории сред деветстотинте НПО в Приднестровието⁽¹⁸⁾, а именно традиционни организации като работнически, женски и младежки движения, както и малки НПО, отворени за контакти с Кишинев и с международните мрежи. Някои избират да се регистрират при молдовските власти и така получават достъп до европейските помощи.

6.3 Действащи механизми за консултации с гражданското общество и за преговори със социалните партньори

6.3.1 От 2005 г. насетне различни министерства откриха или засилиха диалога с част от гражданското общество под следните форми: ежесечна консултативна среща в Министерството на външните работи и европейската интеграция и национална конференция през м. април 2006 г., която изготви 18 заключения за подобряване на сътрудничеството между правителството и гражданското общество. Едновременно други министерства, по-специално на правосъдието, на земеделието и на финансите, установиха редовни контакти с елементи на гражданското общество. В ход са няколко проекта, по-специално с ПРООН за улесняване на регистрацията и подобряване на несигурното финансово положение на много НПО.

6.3.2 Молдовският парламент по идея на Мариан Лупу започна от 2006 г. работа по една „концепция за сътрудничество между парламента и гражданското общество“ с доста амбициозни цели, предлагаща редица механизми и форми на сътрудничество

като „постоянна консултация онлайн“, срещи *ad hoc* или публични изслушвания с парламентарни комисии и ежегодна конференция.

6.3.3 От две години много НПО полагат усилия за конкретно участие в прилагането на плана за действие с ЕС в своите различни области на действие, насърчени по-специално от положителния опит на своите румънски и украински съседи. Този подход се поощрява и от Европейския парламент, който прие един доклад през м. май 2007 г.

6.3.4 При професионалните отношения няма защо да се учудваме, че социалният диалог в Молдова се забавя. Съществуваше „Републиканска комисия за колективно договаряне“, която действаше повече като място за информация относно взетите другите решения, отколкото като реално пространство за консултации и диалог. Партньорите нямаха думата по дневния ред на тази комисия — по тази причина не беше възможно да се обсъди жалбата, нито какви мерки да се вземат във връзка с препоръките на Комитета за профсъюзна свобода. Комисията не разполагаше нито със собствен секретариат, нито с децентрализирани структури на регионално или секторно ниво. Нека споменем, от друга страна, че ВКПРМ беше разработила различни програми за сътрудничество с конфедерацията на Приднестровието, с подкрепата на бившата МКСП и европейски профсъюзни организации.

6.3.5 През 2006 г. беше приет закон за организацията и дейността на национална комисия за колективно договаряне със секторни и териториални комисии. В състава на тази национална комисия влизат 12 души, определени от социалните партньори от 18-те членове, от които е образувана.

В заключение още е твърде рано, за да се направи оценка на състоянието на неотдавнашните механизми за консултация и договаряне, нито на ефикасността на това сътрудничество по инициатива на правителството. Това ще бъде оценено с времето въз основа на ясно определени принципи и форми.

В контекста на извършвания се напредък в отношенията ЕС-Молдова и предвид това, че тези нови форми на обществен и граждански диалог са едва в началото си, ЕИСК желае да започне обмен с молдовското гражданско общество.

Комитетът призовава за организиране на конференция още през 2008 г., за да може началото на обмена с гражданското общество да съвпадне с подготовката на нова рамка за сътрудничество между ЕС и Република Молдова.

Брюксел, 12 декември 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁶⁾ Доклад за оценка на фондация „Евразия“ (м. октомври 2005 г.).

⁽¹⁷⁾ Вж. примерите, цитирани в доклада „NGO Scores for Moldova“ (от англ. „Резултати от дейността на НПО в Молдова“), 2005 г., публикуван от AAMP.

⁽¹⁸⁾ Ondrej Soukop, NGO „People in need“, Prague 2007.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Изпълнение на Лисабонската стратегия: текущо състояние и бъдещи перспективи“

(2008/C 120/20)

На 27 септември 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:

„Изпълнение на Лисабонската стратегия: текущо състояние и бъдещи перспективи“.

Бюрото на Комитета възложи на групата *ad hoc* на Бюрото „Лисабонска група“ да подготви работата на Комитета по този въпрос (докладчици: г-н van Iersel и г-н Barabás).

На 440-а си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 декември 2007 г. (заседание от 13 декември 2007 г.) Европейският икономически и социален комитет, предвид спешния характер на работата, назначи г-н van Iersel за главен докладчик и г-н Barabás за съдокладчик и прие настоящото становище със 122 гласа „за“, 1 глас „против“ и 12 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК смята за желателно гражданското общество в държавите-членки, и по-специално националните икономически и социални съвети (ИСС), където такива съществуват ⁽¹⁾, да бъдат включени като активни партньори в изпълнението на Лисабонската програма. За тази цел ЕИСК предлага следното:

1.1.1 Освен правителствата, социалните групи следва да насърчават творческите подходи и да предприемат ефективни практически и конкретни мерки, ориентирани към промяна. Нужни са допълнителни партньорства и нови съюзи, за да бъде успешен Лисабонският процес и за да се гарантира неговото изпълнение ⁽²⁾. Поради това настоящето становище се отнася най-вече до приноса на националните ИСС и на организираното гражданско общество.

1.1.2 Следвайки добрите практики в редица държави-членки информация, консултации и прозрачност са необходими навсякъде за насърчаването на създаването и прилагането на Националните програми за реформи (НПР) и за прилагането на специфичните за всяка държава препоръки.

1.1.3 Също така е важно организираното гражданско общество да бъде ангажирано на ранен етап в работата по формулиране на бъдещите перспективи за следващия цикъл след 2010 г., който трябва да се основава на растеж, заетост, социално сближаване и устойчиво развитие.

1.1.4 ЕИСК подчертава, че ефективното прилагане ще насърчи желаното популяризиране и дългосрочната съгласуваност на Лисабонската програма.

1.1.5 Обменът на мнения и практики между ЕИСК и националните ИСС относно НПР и Лисабонската програма би могъл да бъде от голяма полза. ЕИСК би могъл да подкрепи този процес.

⁽¹⁾ Институционалната рамка в ЕС по този въпрос е доста разнородна. ИСС съществуват в голям брой държави членки, в най-новите държави-членки съществуват така наречените тристранни комисии (включващи социалните партньори и правителството), в малък брой държави членки не съществуват ИСС. ЕИСК се стреми да осигури възможно най-широко участие на представителни организации, за да се приложат към настоящето становище в съвместен доклад до Европейския съвет.

⁽²⁾ Вж. Резолюцията на ЕИСК относно „Изпълнение на ревизираната Лисабонска стратегия“ ОВ С 97, 27.4.2007 г.

1.1.6 Всички национални ИСС следва да бъдат включени в ежегодните консултации на Комисията. Представители на Комисията биха могли да бъдат поканени от националните ИСС и от организациите на гражданското общество да дискутират идеи и желани подходи в национален план.

1.1.7 По отношение на работата в Съвета, ЕИСК проявява интерес да се включи в работната група относно методологията на Лисабонската стратегия под егидата на Комитета за икономическа политика на Съвета.

1.1.8 ЕИСК предлага Европейският съвет да му възложи мандат за публикуването на годишни доклади с наличната информация относно участието на организираното гражданско общество и на националните ИСС в държавите, където те съществуват, в напредъка на Лисабонската стратегия, който също така да включва конкретни препоръки и желани подобрения. ⁽³⁾

1.1.9 Подходът на ЕИСК съответства на действията, предприети от Европейския парламент и Комитета на регионите, относно националните парламенти и регионите. ЕИСК приветства по-нататъшното укрепване на сътрудничеството.

2. Въведение

2.1 От 2005 г. насам Лисабонският процес отбелязва напредък, както по отношение на съдържанието, така и в институционален план. Съществува нарастващ консенсус между държавите-членки, че са нужни структурни промени по отношение на конкурентоспособността — обществото, основано на знанието, устойчивия растеж и заетостта.

⁽³⁾ ЕИСК подчертава, че по никакъв начин не се намесва в съществуващата процедура на консултации, правомощия и легитимност на социалните партньори в отделните държави-членки и по-специално в Испания.

2.2 Методологията на възобновената Лисабонска стратегия претърпя полезни промени в институционален план. Те включват:

- ясен дневен ред по отношение на интегрираните насоки;
- подробни национални програми за реформи (НПР);
- изясняване на ролята на Комисията;
- мониторинг на процесите в държавите-членки от страна на Комисията;
- специфични препоръки за всяка страна;
- партньорски натиск.

2.3 Практическият опит показва, че съчетаването на ясно очертан и съгласуван европейски дневен ред и съживяването на полезния отворен метод на координация, който зачита принципа на субсидиарността, започва да дава резултати. Държавите-членки са все по-отворени за взаимно разбирателство и обмен на критични мнения по отношение на корекциите. В резултат от новата методология все по-голям брой държави-членки проявяват нарастваща готовност да потърсят примери за добри практики отвъд националните граници.

2.4 Все пак има разлика между думите и реалността. Истинският въпрос е прилагането, което често се осъществява по непълен или не съвсем правилен начин. В много случаи липсват конкретни и измерими цели и графици.

2.5 В допълнение между държавите-членки съществуват значителни различия. Не всички държави-членки лесно приемат критичните бележки на страните-партньори или Комисията. В момента в рамките на „многостранното наблюдение“ съществува определено ниво на взаимен анализ на НПР от страна на държавите-членки.

2.6 В повечето правителства беше назначен координатор, отговарящ за Лисабонския процес. Това би трябвало да благоприятства оптимизирането на сътрудничеството между Комисията и правителствата, както и прозрачността. В повечето случаи обаче ролята на този министър/държавен секретар както в рамките на правителството, така и по отношение на парламента и обществото все още трябва да се определи.

2.7 Говори се, че Лисабонската стратегия е най-добре пазената тайна в Европа, тъй като изразът „Лисабонска стратегия“ се употребява рядко. Все пак от възобновяването ѝ през 2005 г., в голяма степен най-вече благодарение на промените в методологията, държавите-членки започват да прилагат договорените реформи.

2.8 Процесът вече е задвижен, но следващите две години ще бъдат от решаваща важност що се отнася до неговото продължаване и задълбочаване. Преди всичко е изключително важно Лисабонският процес да има ясна и приемлива структура, да бъде признат и от неправителствените заинтересовани страни за общоевропейска стратегия и да доведе до корекции и съгласуваност на правителствените политики.

3. Съвместна отговорност на ЕИСК, националните ИСС и гражданското общество в Лисабонския процес

3.1 Лисабонската стратегия следва да даде възможност на европейското общество да се справи с предизвикателствата на 21-ви век и да гарантира позицията и ролята му спрямо нарастващия брой участници в световен план. Стратегията се отнася също и до духа и нагласите.

3.2 Този процес не може да бъде ограничен само до политиките, законодателите и групите на високо равнище. Той трябва да бъде **процес за всички, с всички и осъществяван от всички**, поради две причини:

- желателно е голям брой кръгове в обществото да дадат своя принос за определяне на най-добрите възможни подходи;
- изпълнението в държавите-членки зависи в голяма степен от сътрудничеството между всички заинтересовани страни. Съпричастността към този процес е от ключово значение.

3.3 Съвместната отговорност и активната ангажираност на социалните партньори и на други организации на гражданското общество би укрепила този процес, тъй като би съчетала подхода „отгоре надолу“ с подхода „отдолу нагоре“. Те също така ще ускорят нужната висококачествена обществена подкрепа.

3.4 Досега националните ИСС и гражданското общество в редица държави-членки разполагаха, и то в най-добрия случай, само с ограничен достъп до Лисабонския процес. Необходими са допълнителни мерки за насърчаването на поемането на съвместна отговорност от тяхна страна. В държавите-членки, където не съществуват ИСС, следва да бъдат разработени други институционализирани форми за участие.

3.5 Социалните партньори и други организации на гражданското общество следва да участват във всички етапи на Лисабонския процес в рамките на календарната година. Тези етапи са: оценка (на текущия цикъл), подготовка, изпълнение и проследяване на действията в рамките на НПР и специфичните за всяка държава препоръки в по-дългосрочен план.

3.6 ЕИСК смята за желателно националните ИСС да се ангажират с Лисабонската стратегия по четири начина:

- чрез удовлетворителна информация и консултации;
- чрез критично разглеждане на изпълнението на национално ниво;
- чрез предлагане на конкретни предложения;
- чрез по-голямо популяризиране на Лисабонската програма и привличане на по-голямо внимание към дискусиите на национално ниво.

3.7 В страните без национални ИСС или тристранни комисии следва да бъдат намерени други начини за ангажирането на социалните партньори в процеса на консултации. Същото се отнася и за гражданското общество ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Като пример може да бъде посочена Швеция, където правителството се консултира със социалните партньори няколко пъти годишно (в подготовката на НПР), както и с гражданското общество на отделни срещи.

3.8 Следва да бъде подчертано, че същият метод следва да бъде използван на местно и регионално ниво, които често са решаващи за реалното прилагане. Също така партньорствата със заинтересованите социални партньори и организации на гражданското общество на регионално ниво следва да бъдат насърчавани с оглед на териториалното и социалното сближаване.

3.9 Освен това, за да се превърнат плановете за действие в рамките на Лисабонската стратегия в реалност на регионално и местно ниво, те следва да се опират на ефективно управление и изпълнение на проектите по структурните фондове.

3.10 Що се отнася до ЕИСК, неговата роля е в четири направления:

- да представя позицията на организираното гражданско общество;
- да може да действа като канал за информация, който изразява позициите на националните ИСС и на други организации на гражданското общество, които носят добавена стойност към дебата в Комисията и в Съвета;
- ЕИСК може да служи като форум за обмен на мнения и най-добри практики в координация с националните ИСС и може да предостави форум за дискусия между тях и Комисията ⁽⁵⁾;
- ЕИСК може да допринесе за разпространението на целите и резултатите на Лисабонския процес.

4. Работа по приоритетните теми в съответствие с решенията на пролетния Европейски съвет от 2006 г.

4.1 На пленарната си сесия през м. юли 2007 г. ЕИСК прие, както беше поискано, четири становища по собствена инициатива:

- „Заетост на приоритетни категории“ ⁽⁶⁾
- „Инвестиции в знания и иновации“ ⁽⁷⁾
- „Бизнес потенциал, по-специално на МСП“ ⁽⁸⁾
- „Определяне на енергийната политика за Европа“ ⁽⁹⁾.

Националните ИСС участваха в изготвянето на тези становища по собствена инициатива и техният принос може да бъде намерен в приложение към становищата. Впоследствие ЕИСК прие още едно становище относно по-доброто интегриране на стратегията за изменение на климата в Лисабонската стратегия.

4.2 Тези становища по собствена инициатива, които представляват принос на европейското гражданско общество по ключови теми, набелязани от Европейския съвет, предоставиха конкретни елементи за доклада на Комисията и ще послужат за започването

⁽⁵⁾ В това отношение следва да се отбележи, че наскоро Европейският парламент също създаде координационна структура съвместно с националните парламенти.

⁽⁶⁾ „Заетост на приоритетни категории (Лисабонска стратегия)“, ОВ С 256 от 27 октомври 2007 г., стр. 93.
(http://www.eesc.europa.eu/lisbon_strategy/eesc_documents/index_en.asp).

⁽⁷⁾ „Инвестиции в знания и иновации (Лисабонска стратегия)“, ОВ С 256 от 27 октомври 2007 г., стр. 17.
(http://www.eesc.europa.eu/lisbon_strategy/eesc_documents/index_en.asp).

⁽⁸⁾ „Потенциал на предприятията, по-специално на МСП (Лисабонска стратегия)“, ОВ С 256 от 27 октомври 2007 г., стр. 8.
(http://www.eesc.europa.eu/lisbon_strategy/eesc_documents/index_en.asp).

⁽⁹⁾ „Определяне на енергийна политика за Европа (Лисабонска стратегия)“, ОВ С 256 от 27 октомври 2007 г., стр. 31.
(http://www.eesc.europa.eu/lisbon_strategy/eesc_documents/index_en.asp).

на по-широк дебат с оглед на срещата на върха в Лисабон през м. март 2008 г.

4.3 Настоящото становище по собствена инициатива представлява, на първо място, принос към дебата в Съвета. Целта му е преди всичко да уточни ролята на социалните партньори и на другите организации на гражданското общество в този процес.

4.4 В процеса на изготвяне на становището си ЕИСК използва и приноса на своята „Група за връзка с европейските организации и мрежи на гражданското общество“. Изготвеният от групата документ е приложен също така към настоящото становище.

5. Участие на социалните партньори и организираното гражданско общество

5.1 От голямо значение е Лисабонската програма да бъде подложена на обществен дебат като желана европейска програма, която съответства на националните условия, процедури и правни изисквания.

5.2 Документите на Комисията следва да са насочени така, че да подтикват към по-широк обществен дебат. Търсенето на нови плодотворни партньорства изисква насочени усилия за тяхното идентифициране от една страна, и информация и комуникация — от друга.

5.3 По-широко обсъждане и повече прозрачност означават повече информираност от страна на обществеността. Това може да насърчи и творческия подход и готовността за неконвенционални предложения и решения. Ползотворни мерки и практики и/или преговори между социалните партньори на отраслово ниво или на ниво предприятие в редица страни понякога довеждат до интересно развитие в микроикономически план.

5.4 Най-важен е начинът, по който социалните партньори и другите организации на гражданското общество с правомощия да участват в процеса, в НПП и в прилагането на препоръките на ЕС.

5.5 Участието на всички тези заинтересовани страни би могло да доведе до по-голямо сближаване между дневния ред на отделните държави, което е желателно поради увеличаващата се икономическа взаимна зависимост в Европа и свързания с нея ефект на разпространение.

5.6 Практическият опит показва, че в случаите, когато социалните партньори и останалите организации на гражданското общество активно поемат съвместна отговорност, Лисабонският процес протича по-добре. Лисабонската стратегия предполага неантагонистична култура на сътрудничество. Съществуват индикации за протичането на подобно сътрудничество в държавите-членки.

5.7 Степента на участие на социалните партньори и на останалите организации на гражданското общество в отделните държави-членки ⁽¹⁰⁾ се различава, отчасти поради различията в административната уредба на ИСС и сродните организации и отчасти поради степента, до която те са информирани и се допитват до тях, като развитието в тези две области все още изостава.

⁽¹⁰⁾ Вж. бележка под линия 3.

5.8 Комисията следва да насърчава всички държави-членки да включват организациите на гражданското общество, а в държавите, където те съществуват — националните ИСС, в консултации на национално ниво.

5.9 В рамките на кръговете от консултации с отделни държави-членки, Комисията провежда срещи и със социалните партньори. Тази практика би следвало постепенно да се разшири. Това би позволило на Комисията да засили ролята си по упражняване на мониторинг. Освен това в страните, в които правителството участва в ИСС или в тристранна комисия, би било желателно Комисията да провежда отделни срещи със социалните партньори.

5.10 За националните ИСС би било полезно да обменят опит относно консултациите и участието им в процеса ⁽¹⁾. Това би могло да включва:

- информация и консултация относно Лисабонската стратегия в национален контекст;
- начинът, по който ИСС представят позициите си пред правителството;
- степента, до която тези позиции намират отражение в политиките на правителствата.

5.11 Двустранните или тристранни срещи (форуми, кръгли маси) също биха могли да се окажат полезни за насърчаване на прилагането на практики на сближаване сред националните ИСС.

5.12 ЕИСК може да допринесе, като събере примери за добри практики във връзка с информирането и консултациите с ИСС в цяла Европа и като изготви списък с интересни практики и мерки, развивани от социалните партньори и други организации на гражданското общество в държавите-членки.

5.13 По отношение на приноса на държавите-членки, в които няма ИСС, ЕИСК би могъл да сътрудничи чрез членовете си пряко с националните организации на гражданското общество, в рамките на проучвателни мисии под различна форма, като например провеждането на изслушване на национално ниво.

6. Споделяне на добри практики

6.1 Представянето на конкретни примери от микроикономиката на случаи, в които националните цели са или постигнати, или се очаква това да стане с участието на социални партньори и на организираното гражданско общество в държавите-членки, представлява със сигурност добавена стойност.

6.2 Ето някои примери:

научноизследователска дейност, иновации, знание

- насърчаване на обществото, основано на знанието;

⁽¹⁾ Добър пример за мониторинг на НПР на национално ниво е Обсерваторията на Лисабонската стратегия, създадена от гръцкия ИСС. Тя представлява добър инструмент за проследяване на напредъка или липсата на такъв. Други ИСС проявяват интерес да последват този пример.

- образование на всички нива, включително и професионално обучение — нови умения за нови възможности;
- възобновяване на пактовете за учене през целия живот и на открити центрове за обучение;
- сътрудничество между университетите/научноизследователските институти и МСП;
- създаване на Европейския технологичен институт;
- платформи за иновации с участието на частния сектор.

предприемачество и конкурентоспособност

- насърчаване на създаването на предприятия и на предприемачеството;
- отделяне на особено внимание на МСП: правни условия; рисков капитал;
- обслужване „на едно гише“ за предприятия;
- намаляване на административната тежест и по-специално набелязване на областите, в които такова намаляване би било най-ефективно;
- електронно правителство;
- субсидии за иновационни дейности за МСП („иновационни ваучъри“);
- конкретни данъчни стимули.

пазар на труда и заетост

- иновационни идеи и измерими цели за създаване на заетост за младите и по-възрастните хора;
- социално включване на уязвими групи;
- равнопоставеност между половете;
- насърчаване на създаването на устойчиви работни места;
- желани подходи по отношение на работата на непълното работно време;
- нови идеи и начини за прилагане на „гъвкавата сигурност“;
- нови партньорства на местно и регионално ниво;
- предприятия на социалната икономика.

Освен това е необходимо да бъдат обсъдени ефективни и конкретни мерки, придружени от графици, свързани с енергията и изменението на климата.

Във всички тези случаи понастоящем са в ход дискусии между участниците в една или няколко държави-членки. Националните ИСС и други организации на гражданското общество имат свои собствени виждания относно практическото приложение. Дискусиите между правителствените служители и политиките несъмнено биха се обогатили с внесени по канален ред предложения „отдолу“, които илюстрират многобройните възможности в европейското общество.

6.3 По-широки дискусии с участието на заинтересованите страни биха спомогнали за определянето на нови конкретни цели за отворения метод на координация. Това може да включва система от оценяване спрямо определени критерии, индикатори и партньорски проверки за измерване на степента на ангажираност на организираното гражданско общество.

6.4 За Комисията и Съвета би било интересно да научат по какви теми дискутират помежду си националните ИСС. ЕИСК би могъл да изготви списък с хоризонтални въпроси от европейско

значение. Колкото по-конкретни подходи и мерки за насърчаване на целите от Лисабон засягат тези дискусии, толкова повече те ще привлекат вниманието на правителствените кръгове.

6.5 От първостепенно значение са практическото прилагане и начинът, по който то се подсигурава от крайните, но също и от конкретните измерими цели и графици. Организираното гражданско общество като цяло и особено ИСС могат да играят ефективна роля при определянето на слабостите и като съдействат за намирането на устойчиви решения.

гр. Брюксел, 13 декември 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета относно структурата и ставките на акциза върху тютюневи изделия (кодифицирана версия)“

COM(2007) 587 окончателен

(2008/C 120/21)

На 24 октомври 2007 г. Съветът на Европейския съюз реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаването на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за директива на Съвета относно структурата и ставките на акциза върху тютюневи изделия (кодифицирана версия)“.

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително и не изисква никакъв коментар от негова страна, на 440-та си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 декември 2007 г. (заседание от 12 декември 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет взе решение със 129 гласа „за“ и 6 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложениния текст.

Брюксел, 12 декември 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS
