

Официален вестник

С 204

на Европейския съюз

Година 51

Издание на български език

Информация и известия

9 август 2008 г.

Известие №	Съдържание	Страница
III	Подготвителни актове	
	ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ	
	443-та пленарна сесия, проведена на 12 и 13 март 2008 г.	
2008/С 204/01	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Бъдещето на единния пазар — Посока: светът“	1
2008/С 204/02	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Европейската комисия: Европа на резултатите — прилагане на правото на Общността“ COM(2007) 502 окончателен	9
2008/С 204/03	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и Съвета за изменение на Директива 76/769/ЕИО на Съвета за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите-членки относно ограниченията за пускането на пазара и употребата на някои опасни вещества и препарати: 2-(2-метоксietок-си)етанол, 2-(2-бутоксietок-си) етанол, метилендифенил диизоцианат, циклохексан и амониев нитрат“ COM(2007) 559 окончателен — 2007/0200 (COD)	13
2008/С 204/04	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Съвета за създаване на съвместно предприятие „Горивни клетки и водород““ COM(2007) 571 окончателен — 2007/0211 (CNS)	19
2008/С 204/05	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива .../.../ЕО на Европейския парламент и Съвета относно правната защита на компютърните програми“ (Кодифицирана версия) COM(2008) 23 окончателен — 2008/0019 (COD)	24
2008/С 204/06	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета относно сливанията на акционерни дружества“ (Кодифицирана версия) COM(2008) 26 окончателен — 2008/0009 (COD)	24
2008/С 204/07	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета относно координирането на гаранциите, които държавите-членки изискват от дружествата по смисъла на член 48, втора алинея от Договора, за защита на интересите на съдружниците и на трети лица, с цел тези гаранции да станат равностойни“ (Кодифицирана версия) COM(2008) 39 окончателен — 2008/0022 (COD)	25

BG

Цена:
22 EUR

(Продължава на вътрешната корица)

2008/С 204/08	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение на Комисията относно „Трансевропейски мрежи: „Към интегриран подход““ COM(2007) 135 окончателен	25
2008/С 204/09	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно общи правила за достъп до пазара на международен автомобилен превоз на товари (преработено)“ COM(2007) 265 окончателен/3 — 2007/0099 (COD)	31
2008/С 204/10	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Ново управление на летищата за намаляване на емисиите на CO ₂ “	39
2008/С 204/11	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Насоки относно прилагането на член 81 от Договора за ЕО към морските транспортни услуги“	43
2008/С 204/12	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета относно взаимното признаване на свидетелства за плавателност за кораби, плаващи по вътрешни водни пътища (Кодифицирана версия)“ COM(2008) 37 окончателен — 2008/0021 (COD)	47
2008/С 204/13	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно класифицирането, етиктирането и опаковането на вещества и смеси и за изменение на Директива 67/548/ЕИО и Регламент (ЕО) № 1907/2006“ COM(2007) 355 окончателен — 2007/0121 COD	47
2008/С 204/14	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Географски указания и наименования за произход“	57
2008/С 204/15	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Усъвършенстване на механизма на Общността за гражданска защита — противодействие на природни бедствия“	66
2008/С 204/16	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива на Европейския парламент и Съвета за прилагане на санкции срещу работодатели на незаконно пребиваващи граждани на трета държава“ (становище по собствена инициатива)	70
2008/С 204/17	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга за бъдещата обща европейска система за убежище“ COM(2007) 301 окончателен	77
2008/С 204/18	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за приемане на програма за действие за повишаване на качеството на висшето образование и насърчаване на межкултурното разбирателство чрез сътрудничеството с трети страни („Еразмус Мундус“) (2009-2013)“ COM(2007) 395 окончателен	85
2008/С 204/19	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — План за действие относно обучението за възрастни: Всяко време е подходящо за учене“ COM(2007) 558 окончателен	89
2008/С 204/20	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Ролята на социалните партньори за подобряване на положението на младите хора на пазара на труда“	95
2008/С 204/21	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Гарантиране на общия достъп до дългосрочни грижи и устойчиво финансиране на системите за предоставяне на дългосрочни грижи за възрастни хора“	103
2008/С 204/22	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета за изменение на Директива 2004/40/ЕО относно минималните изисквания за здраве и безопасност, свързани с експозицията на работниците на рискове, дължащи се на физически агенти (електромагнитни полета) (осемнадесета специална директива по смисъла на член 16, параграф 1 от Директива 89/391/ЕИО)“ COM(2007) 669 окончателен — 2007/0230 (COD)	110

2008/С 204/23	Становище на на Европейския икономически и социален комитет относно „Реформата на бюджета на Европейския съюз и бъдещото му финансиране“ 113
2008/С 204/24	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета за изменение на различни разпоредби от Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 г. относно общата система на данъка върху добавената стойност“ COM(2007) 677 окончателен 119
2008/С 204/25	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Отношенията между Европейския съюз и Бившата югославска република Македония: ролята на гражданското общество“ 120

III

(Подготвителни актове)

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

443-ТА ПЛЕНАРНА СЕСИЯ, ПРОВЕДЕНА НА 12 И 13 МАРТ 2008 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Бъдещето на единния пазар — Посока: светът“

(2008/С 204/01)

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 относно:

„Бъдещето на единния пазар — посока: светът“.

Специализираната секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 27 февруари 2008 г. (докладчик: г-н Cassidy).

На 443-ата си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 март 2008 г. (заседание от 12 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 39 гласа „за“, 9 гласа „против“ и 12 гласа „въздържал се“.

1. Обобщение на заключенията и препоръките

1.1 Обсерваторията на единния пазар бе създадена от ЕИСК, за да следи напредъка по пълното изграждане на единния пазар и през годините изготви редица становища в отговор на искания за проучвателни становища от други институции като Съвета, Комисията и Парламента, както и председателствата на ЕС ⁽¹⁾; последното ѝ становище бе в отговор на доклада на Комисията за постигнатия напредък по Прегледа на Единния пазар ⁽²⁾. Освен това ЕИСК през годините представи редица „становища по собствена инициатива“.

1.2 Настоящото становище по собствена инициатива е навременно, тъй като Европейският съвет на своето заседание от 18 и 19 октомври 2007 г. реши да направи ЕС международен лидер в областта на регулаторните въпроси и отварянето на пазарите. ЕС може да чертае рамките на глобализацията, ако свърже този процес със своя модел на развитие, съчетаващ устойчив растеж, социална справедливост и опазване на околната среда. Лисабонската стратегия за растеж и заетост дава по-добър отговор на глобализацията, отколкото търсенето на убежище в протекционизма.

1.3 Работодателите и профсъюзите са обединени около мнението, че „гъвкавата сигурност“ ⁽³⁾, договорена от социалните партньори, може да се окаже печеливш ход както за предприятията, така и за работниците. Следователно тя предоставя подходящата рамка за модернизиране на европейските пазари на труда, която

⁽¹⁾ ОВ С 24 от 31.1.2006 г., докладчик: г-н Retureau, по искане на британското председателство.

⁽²⁾ ОВ С 93 от 27.4.2007 г., докладчик: г-н Cassidy.

⁽³⁾ ОВ С 256 от 27.10.2007 г., докладчик: г-н Janson.

Междинен доклад на експертната група по гъвкава сигурност от 20.4.2007 г.: „Гъвкавата сигурност е политическа стратегия с цел укрепване — едновременно и целенасочено — на гъвкавостта на пазарите на труда, организацията на труда и трудовите правоотношения, от една страна, а от друга — на сигурността, сигурността на заетостта и социалната сигурност. Основните принципи, залегнали в основата на стратегията за гъвкава сигурност са фактът, че гъвкавостта и сигурността не трябва да се разглеждат като противоположности, а да започнат да се подпомагат взаимно. Насърчаването на гъвкави пазари на труда и осигуряването на високи равнища на сигурност ще е ефективно, единствено ако работниците разполагат със средства за адаптиране към промените, за започване на трудова дейност, за задържане на пазара на труда и за постигане на напредък в професионалния им живот. Поради това концепцията за гъвкавата сигурност включва силен акцент върху активните политики на пазара на труда и стимулиране на ученето и обучението през целия живот — но и върху стабилни социалноосигурителни системи, които да осигуряват подкрепа за доходите и да помагат на хората да съчетават работата с полагането на грижи. Това би следвало да допринася и за равните възможности и равенството между половете“.

обхваща трудовото право, ефективните системи за учене през целия живот и защитена и подобрена социална закрила. Освен това, ефективният социален диалог (по-специално чрез колективно договаряне) ще допринесе за доброто функциониране на пазарите на труда.

1.4 ЕИСК се запозна със съобщението на Комисията относно „Европейските интереси: постигане на успех в ерата на глобализацията“ ⁽⁴⁾, което Комисията представи на неформалния Съвет в Лисабон.

1.5 Успехът на единния пазар в толкова много дейности, които са вътрешни за ЕС, се приема за даденост от повечето граждани на ЕС. Единният пазар не е „приключен процес“, а бе окачен от комисар McCreevy като „текуща дейност“ ⁽⁵⁾. Освен необходимостта от пълното изграждане на единния пазар, от ЕС в момента се изисква да се изправи срещу предизвикателството на глобализацията и да насърчава принципите на отворения пазар, на които се основава Съюзът — свят, в който няма място за протекционизъм в условията на реална конкуренция.

1.6 Част от мисията на ЕС в световен план е да допринесе за хармонизирани стандарти със свободно движение на капитали, стоки, услуги и хора. Това означава, че трети страни, които желаят да извършват стопанска дейност в ЕС, няма да могат да заобикалят действащите на вътрешния пазар правила по отношение на защитата на потребителите, техническите стандарти, условията на труд и опазването на околната среда.

1.7 Важна част на предизвикателството на глобализацията е ролята на Световната търговска организация (СТО), Международната организация по труда (МОТ) и все по-взаимообвързаните световни финансови пазари; тази взаимовръзка бе изведена на преден план от финансовата и борсова криза през втората половина на 2007 г.

1.8 Европейският единен пазар не е самодостатъчен. ЕС трябва да търгува и да развива отношенията си с останалата част на света. Той трябва също така да остане конкурентоспособен в полза на работниците, работодателите и гражданите. Лисабонската стратегия бе изготвена, за да постигне тази цел и да даде възможност на ЕС да стане по-конкурентоспособна икономика на световната сцена. Самият ЕС трябва да се погрижи да бъдат премахнати оставащите вътрешни бариери.

1.9 Целта на настоящото становище по собствена инициатива е да подтикне ЕС да се изправи пред глобализацията и да използва произтичащите от нея възможности. Икономическият успех на Европа не е бил изграден на базата на протекционизъм, а на четирите свободи, които са в основата на първоначалната Европейска икономическа общност. (ЕС все още трябва да премахне някои от собствените си търговски ограничения.)

1.10 Освен това ЕС трябва да внимава да не извърши същата грешка както САЩ и да попадне в капана на субсидиране на производството на биогорива. Ако не бъдат държани под контрол чрез СТО, тези разточителни субсидии неизбежно ще доведат до повишаване на цените на храните и изостряне на проблема с глада в развиващите се и слабо развитите части на света ⁽⁶⁾.

1.11 ЕИСК отбелязва и подтиква Комисията и държавите-членки да обърнат внимание на препоръките на социалните партньори в съвместния им преглед и анализ на ключовите предизвикателства, пред които са изправени европейските пазари на труда ⁽⁷⁾.

1.12 ЕИСК приветства съобщението на Комисията до неформалния Съвет от Лисабон ⁽⁸⁾. Той по-специално подкрепя договорените четири стратегии за ЕС и държавите-членки: научноизследователска и развойна дейност и иновации, динамична среда за предприятия, инвестиране в човешки капитал, енергетика и изменение на климата. Във всяка от тези четири области обаче съществува необходимост от задълбочаване на програмата за реформи, за да може да се използва реалният потенциал за растеж и създаване на работни места.

1.13 ЕИСК призовава Комисията и Съвета да гарантират, че социалните партньори ще вземат дейно участие в разработването и изпълнението на мерките по политиката за „гъвкавата сигурност“ на национално равнище.

⁽⁴⁾ COM(2007) 581 окончателен от 3.10.2007 г.

⁽⁵⁾ Вж. пакета от документи, посветени на Прегледа на единния пазар, приет от Комисията през м. ноември 2007 г., COM(2007) 724 окончателен.

⁽⁶⁾ ОВ С 44 от 16.2.2008 г., докладчик: г-н Iozia.

⁽⁷⁾ Социални партньори: Европейската конфедерация на профсъюзите (ETUC)/Икономическите и социални съвети (ИСС), Европейският център на предприятията с държавно участие (СЕЕР), Европейският съюз на занаятчиите, малките и средните предприятия (UEAPME) и BUSINESSEUROPE „Ключови предизвикателства, пред които са изправени европейските пазари на труда: съвместен анализ на европейските социални партньори“, м. октомври 2007 г.

⁽⁸⁾ Вж. бележка под линия № 4.

1.14 Предприятията и работниците в ЕС не могат да бъдат поставяни в неблагоприятно положение спрямо своите конкуренти от трети страни, само защото ЕС би желал да е в авангарда на прогресивните екологични практики.

1.15 Решението е, че ЕС трябва непрекъснато и последователно да говори с един глас в рамките на международните преговори, посветени на глобалното затопляне, а върху страните-нарушителки трябва да се упражнява натиск.

2. Постигане на успех в ерата на глобализацията — основни елементи

2.1 Съобщението на Комисията до октомврийската среща на държавните и правителствени ръководители е следствие от неформалната среща в Хемптън Корт през м. октомври 2005 г., която бе насочена към решаване на възникналите в резултат на глобализацията проблеми в области като иновации, енергетика, миграция, образование и демографски въпроси. През 2007 г. бе постигнато съгласие Европа да заеме челно място в световните усилия за справяне с изменението на климата и да се приеме европейска политика за сигурна, устойчива и конкурентна енергетика, която да изведе Европа на прага на третата индустриална революция.

2.2 Нараства съзнанието на обществото за глобализацията и ползите от нея, както и за проблемите, които тя предизвиква. Приветствана от едни и пораждаща опасения у други, тя постави под съмнение някои от следвоенните представи за световната икономика (например господството на САЩ) и начина, по който правителствата биха могли да помогнат на своите граждани да приемат промените. „Глобализацията“ е не само предизвикателство, но и възможност за ЕС.

2.3 За 50 години европейска интеграция взаимовръзките на икономическите перспективи на държавите-членки станаха по-силни от всякога, носейки безпрецедентен напредък в социален план. Целта на следващия етап следва да бъде осигуряването на възможност ЕС да насочва тенденциите за развитие в световната икономика и да допринася за международни стандарти на базата на ценностите на ЕС.

2.4 Паричният съюз и успехът на еврото бяха и ще продължат да бъдат катализатор за по-дълбока пазарна интеграция и укрепване на вътрешния пазар. Среда, която се характеризира с ниска инфлация, ниски лихви, евтини и прозрачни транзакции и по-силна финансова интеграция, благоприятства трансграничната търговия и инвестициите в ЕС и помага на европейските предприятия да устояват на световната конкуренция. Във външен план еврото осигурява защита срещу текущите пазарни колебания, а силните му позиции смекчават някои последици от покачването на цените на световните пазари на храни и енергия, предизвикани от силно търсене, не на последно място — от страна на нововъзникващи гиганти. Но силата на еврото трябва да отразява основни икономически показатели. Едно бързо и осезателно поскъпване на еврото на пазарите, благоприятствано от твърде висок референтен лихвен процент на ЕЦБ и свързано с парични политики, които по същество са сходни с конкурентни девалвации в други части на света, представлява опасност за просперитета на ЕС. Такова поскъпване създава големи трудности за европейските предприятия, които произвеждат в евро и продават в долари, като по този начин се създават рискове от делокализация.

3. Външните измерения на единния пазар

3.1 Либерализация на търговията

Световната търговска организация е най-важният инструмент за либерализацията на международната търговия. Евентуален успех на преговорите в Доха би имал потенциала да отвори пазари за износ от ЕС в над сто страни по цял свят. Бавният напредък на преговорите е силно разочароващ. Увеличи се броят на двустранните търговски споразумения в допълнение към споразуменията в рамките на СТО. Предприятията и работниците имат належаща нужда от нов достъп до пазари с висок ръст в ключови търговски партньори. Стратегията на ЕС да договаря споразумения за свободна търговия с Корея, АСЕАН и Индия е положителна стъпка. Тези споразумения трябва да са възможно най-широки и амбициозни и да обхващат стоките (включително нетарифните бариери), услугите, инвестициите, правата на интелектуална собственост, търговските облекчения, политиката в областта на конкуренцията, екологичните стандарти и стандартите на МОТ. Целесъобразно е да се обмисли и включването на модел СОЛВИТ в тези споразумения.

3.2 Наред със стандартните споразумения за свободна търговия, ЕИСК вижда и други новаторски начини за справяне с текущите проблеми на местно ниво в двустранен контекст, в светлината на дискусиите в Трансатлантическия икономически съвет, създаден след срещата на върха между ЕС и САЩ от 30 април. На първата среща на Съвета на 9 ноември бе отбелязан добър начален напредък към решаване на проблемите за

по-добри условия за търговия и инвестиции в най-големия икономически партньор на ЕС. Разглежданите въпроси не представляват задължително интерес за други търговски блокове, което потвърждава значимостта на подобни двустранни спогодби. (Твърди се, че от м. април досега двете страни са постигнали значителен напредък в премахването на пречките пред търговията и инвестициите и намаляването на регулаторната тежест.)

Въпросите и областите, по които е постигнато споразумение, са свързани с:

- Приемливи счетоводни стандарти в САЩ — общоприети счетоводни принципи (GAAP) — по които предприятия от ЕС, регистрирани на фондови борси в САЩ, вече могат да подават финансови отчети на ЕС, изготвени в съответствие с Международните стандарти за финансова отчетност (IFRS).
- Подобряване на сигурността и облекчаване на търговията — ще бъде реализирана пътна карта за постигане през 2009 г. на взаимно признаване на програми за търговско партньорство между ЕС и САЩ чрез ключови етапи, основани на изпълнението.
- Облекчаване на режима за въвеждане на нови лекарства за редки заболявания чрез споразумение относно общата форма за кандидатстване за наименования за лекарства-сираци.
- Мерки на ЕС по законодателно предложение, което дава на пациентите достъп до информация относно законните фармацевтични продукти.
- Комисията предложи ЕС да продължи да разрешава вноса на продукти, носещи етикет както с американските имперски, така и с метричните мерни единици, за да намали разходите за трансатлантическа търговия.
- До следващата среща на Съвета, Американската агенция за безопасни и здравословни условия на труд (OSHA) ще обсъди с партньорите си в Европейската комисия постигнатия напредък за облекчаване на търговията с електрически уреди по отношение на процедурите за оценка на съответствието в областта на безопасността и ще посочи въпроси, по които напредък може да бъде постигнат през следващата година.
- Федералната комисия по комуникациите на САЩ (FCC) ще направи преглед на продуктите, които подлежат на задължително тестване от трета страна, за да разреши на доставчиците да издават декларации за съответствие на продуктите, показали добри резултати за спазване на съответните стандарти.
- Съществува регулаторен диалог за финансовите пазари, в рамките на който се обсъжда как и в кои области да бъде въведено взаимно признаване в сферата на ценните книжа и се търсят други подходи за улесняване на трансграничната търговия с финансови услуги. Работата започна съвсем наскоро и на срещите на върха между САЩ и ЕС ще се работи със заинтересованите страни, за да се установят и други приоритети.

3.3 Освен това Европейският съюз трябва да задълбочи и укрепи икономическото си сътрудничество със съседни страни като Украйна и Русия. Присъединяването на Русия към СТО, Общото икономическо пространство между ЕС и Русия и новият рамков договор между ЕС и Русия са важни жалони по пътя към наистина стратегическо икономическо партньорство. Това засилено сътрудничество следва да подготви почвата за бъдещи преговори по Общото икономическо пространство, което би насърчило свободното движение на стоки и услуги, на капитали и хора, знания и технологии.

3.3.1 Тъй като присъединяването към СТО може да даде само частичен отговор на широкообхватните въпроси за стратегическо икономическо партньорство, ЕС и Русия би следвало да изградят бъдещите си икономически взаимоотношения въз основа на структури „СТО+“, за да създадат общо икономическо пространство за „по-голяма Европа“. Това изисква от ЕС и Русия силна воля да потърсят решения на много по-задълбочен и широк диапазон от въпроси в сравнение с тези в традиционните споразумения за свободна търговия.

3.3.2 Споразумението между ЕС и Русия следва да включва, наред с други въпроси, общи разпоредби за национално третиране на трансграничните инвестиции, премахване на митата, елиминиране на нетарифните бариери, сближаване на нормативните уредби, взаимно признаване на стандартите и оценка на съответствието, облекчаване на търговията и митническите формалности, сътрудничество в областта на конкуренцията, либерализация на услугите, обществените поръчки, санитарни и фитосанитарни разпоредби, защита на правата на интелектуална собственост, разрешаване на спорове и използване на международни счетоводни стандарти. Споразуменията за Европейското икономическо пространство предлагат пример за въпроси, които могат да бъдат обхванати от подобни широки споразумения.

3.4 НИРД и иновации

Успешното функциониране на единния пазар също е предпоставка за укрепване на капацитета на Европа за иновации. Един истински единен пазар дава най-силен тласък и възможност за иновативни стоки, продукти и услуги. Необходима е координация на европейско ниво на усилията в НИРД между „кълстерите“ от МСП и големи предприятия, научноизследователски институти, университети и новия Европейски институт за иновации и технологии. Това ще укрепи общата сила на европейската индустрия за постигане на по-високи нива на технологии, които да намерят отражение в съответните продукти в името на общата цел да се предотврати изнасяне на инвестициите извън ЕС и индустрията да стане по-конкурентоспособна по отношение на продукти и услуги с по-висока добавена стойност в глобален план.

3.5 Глобализацията ускори темпа на промени — за технологиите, за идеите, за начина, по който работим и живеем. ЕИСК систематично подкрепя тези цели и вярва, че ако Европа може да отключи своя потенциал за иновации и креативност, тя ще може да зададе посоката на промяната в света, подчертавайки европейските ценности и европейското културно многообразие.

3.6 Опазване на интелектуалната собственост

Усилията на Европа в сферата на иновациите трябва да бъдат подкрепени от подходящи условия за опазване на съответната интелектуална собственост, което изисква значителни инвестиции откъм финансови и човешки ресурси. Наред с останалите инициативи е желателно — нещо, което трябваше вече да е факт — ЕС да има обща и единна защита на общността патент⁽⁹⁾. Успехът в тази сфера носи пазарни предимства за продуктите от ЕС на световните пазари.

Също така от ключово значение е да се осигури решително налагане на правата на интелектуалната собственост и ефективно противодействие на подправянето и пиратството. Приемането на пълната правна рамка на ниво ЕС продължава да бъде изключително важно условие. Необходимо е и засилено международно сътрудничество, за да се намери решение на проблема в световен мащаб. Двустранният диалог по въпросите на интелектуалната собственост, провеждан от Европейската комисия с Китай, Русия и други региони, е полезен инструмент за решаване на проблема, но трябва да донесе конкретни резултати. Предложеното ново Търговско споразумение за борба против подправянето (ACTA) е положителна стъпка в правилна посока.

3.7 Условия на труд

Най-малкото, което ЕС може да стори, за да помогне на европейската индустрия да се конкурира лоялно в световен план, е да гарантира, че останалите страни спазват минималните условия на труд, определени от конвенциите на МОТ и други международни конвенции по отношение на индивидуалните права, свободата на сдружаване, правото на организиране и колективно договаряне, равенството, премахването на детския и принудителния труд.

3.8 Надзор на пазара на вносни продукти

В публикувани неотдавна доклади за неотговарящи на стандартите вносни продукти, които са вредни за здравето, бе подчертана липсата на ефективен надзор на пазара в ЕС. Това е друг аспект на начина, по който нелоялните условия на търговия допълнително намаляват конкурентоспособността на предприятия от ЕС. Засилването на пазарния надзор от държавите-членки следва да гарантира, че заявленията от отвъдморските производители стандарти за качество се проверяват, за да се осигури справедлив баланс с производителите от ЕС и да се предпазят потребителите в ЕС от продукти, които не отговарят на стандартите и не са безопасни.

3.9 Сигурност на енергийните доставки — обща външна енергийна политика на ЕС

Неотдавнашният развой на събитията в енергийния сектор породил необходимост страните от ЕС да затегнат редици и да изготвят стратегическа енергийна политика, подкрепена от двустранни споразумения между ЕС и други страни, които трябва да бъдат договорени, за да може индустрията да планира бъдещите си инвестиции в ЕС. Подобна политика ще спомогне и за запазване на стандарта на живот за потребителите в ЕС.

⁽⁹⁾ За допълнителна информация относно дейността на ГД „Предприятия и промишленост“ във връзка с „По-добро опазване на интелектуалната собственост“ вж. http://ec.europa.eu/enterprise/library/ee_online/art34_en.htm.

Държавите-членки на ЕС ще трябва да разработят алтернативи за снабдяване с енергия, като възобновяема или ядрена ⁽¹⁰⁾ енергия, и да намалят зависимостта си от Русия и Близкия Изток за доставките на газ и петрол ⁽¹¹⁾. ЕИСК призовава Комисията да гарантира, че публикуваният неотдавна пакет от мерки в областта на енергетиката и климата ⁽¹²⁾ осигурява предсказуемост, избягва негативните икономически въздействия, по-специално върху конкурентоспособността на енергоемките индустрии в ЕС, насърчава развитието на водещите в тази област европейски пазари и стимулира екологичните иновации.

3.10 Екологични въпроси

Предприятията и работниците в ЕС не могат да бъдат поставени в неблагоприятно положение спрямо своите конкуренти от трети страни, само защото ЕС би желал да е в авангарда на прогресивните екологични практики. Стратегията, според която ЕС изпреварва други страни при постигането на по-високи екологични стандарти, не е издържана от икономическа гледна точка по три причини:

1. Не може да се постигне обрат в глобалното затопляне единствено от ЕС, а крайният резултат от мерките на ЕС определено ще бъде неутрализиран, ако другите страни не предприемат стъпки, за да контролират използването на енергия и емисиите.
2. ЕС следва да избягва да създава дисбаланс в конкурентоспособността на производителите на стоки от ЕС, които ще трябва да увеличат оперативните си разходи, като плащат по-високи екологични данъци и по този начин стават по-неконкурентоспособни на световната сцена. Нещо повече, това би отворило пътя за преместване на инвестиции, които може би са от стратегическо значение за единния пазар в ЕС.
3. ЕИСК не намира за убедителен аргумента, че по-високите екологични стандарти водят до засилена научноизследователска дейност в областта на екологичните продукти. Със сигурност ще измине много дълъг период от време, преди подобни продукти да бъдат изследвани и да стигнат до пазара. Междувременно производители на енергоемки стоки в ЕС могат да бъдат прогонени от пазара чрез нелоялна конкуренция от производители от страни, които не са толкова ентусиазирани да предприемат стъпки за контрол на емисиите си.

3.10.1 Решението е, че ЕС трябва непрекъснато и последователно да говори с единен глас в рамките на международните преговори, посветени на глобалното затопляне, а върху страните-нарушителки трябва да се упражнява натиск. Ако ЕС реши да започне сам да повишава определени екологични стандарти, той трябва да обмисли налагането на съобразени със СТО гранични мерки за продукти с произход от страни, за които е известно, че сериозно нарушават екологичните стандарти, така че европейските производители да не бъдат поставени в неблагоприятна позиция от гледна точка на конкуренцията.

3.10.2 Една отворена система за световна търговия е в интерес на ЕС. В миналото ЕС трябваше да поставя под закрила своите граждани, интереси и ценности. Сега протекционизмът не може да бъде решение. Като световен лидер в търговията и инвестициите, нашата отворена система позволява по-ниски разходи за ресурси в индустрията, по-ниски цени за потребителите, стимулиране на конкурентоспособността на бизнеса и на нови инвестиции. Същевременно за ЕС е важно да използва влиянието си при международни преговори в търсене на ответна отворена система: на политическо равнище отворената система е оправдана само в случай на положителни ответни реакции от отсрещните страни.

3.10.3 Комисията трябва да гарантира, че системата на трети страни ще е пропорционално отворена към износителите и инвеститорите от ЕС и че са налице основни правила, които да не ограничават възможностите ни за защита на нашите интереси и за запазване на нашите високи стандарти в здравеопазването, сигурността, околната среда и защитата на потребителите.

4. По-голяма пригодност за заетост и инвестиране в човешките ресурси: създаване на повече и по-качествени работни места

4.1 Глобализацията и технологичните промени рискуват засилване на неравенството и все по-голяма пропаст между квалифицирани и неквалифицирани работници, както и между богати и бедни нации. Най-доброто решение е да се помогне на всеки индивид и нация да се адаптират, като се повишава качеството и се осигурява възможност за образование и квалификация за всички възрастови групи.

⁽¹⁰⁾ Някои страни са обявили, че са против всички форми на ядрена енергия и не разрешават на тяхна територия да се строят атомни електроцентрали. Те обаче внасят огромни количества електроенергия, произведена в атомни електроцентрали, напр. Италия.

⁽¹¹⁾ ОВ С 318 от 23.12.2006 г., докладчик: г-жа Sirkeinen.

⁽¹²⁾ Мерките на Комисията в областта на енергетиката и климата бяха публикувани на 23 януари 2008 г. Вж. http://ec.europa.eu/energy/climate_actions/index_en.htm.

4.2 ЕИСК и социалните партньори взеха отношение по това как следва да се оформи „гъвкавата сигурност“, за да помогне на хората да се справят по-успешно с преминаването от едно работно място на друго в период на все по-бърза икономическа промяна.

4.3 Приетите на 5 декември от Съвета по заетостта и социалната политика ⁽¹³⁾ общи принципи за гъвкавата сигурност създадоха условия държавите-членки да включат гъвкавата сигурност в своите национални програми за реформа и да преминат към тяхното прилагане в тясно сътрудничество с националните социални партньори.

4.4 ЕИСК би желал да се обърща по-голямо внимание на активните политики за насърчаване на приобщаването и осигуряване на равни възможности за групи, които срещат дискриминация на трудовия пазар — хората над 50-годишна възраст, жените, етническите малцинства и нискоквалифицираните младежи, напускащи училище.

5. Нестабилност на световния финансов пазар

5.1 В момента ЕС изпитва последиците от световната финансова и борсова криза. Паричният съюз и бързата реакция на ЕЦБ във връзка със сътресенията изиграха положителна роля. Най-напред, като инжектира голяма ликвидност в паричните пазари, ЕЦБ допринесе за намаляване на кризата на доверие в банковия сектор, снижавайки риска от значително затягане на условията за кредитиране за предприятия и домакинства. Второ, отсъствието на валутни рискове и ниските рискови премии в отделните страни означават, че по-крехките икономики на ЕС са успели да излязат сравнително незасегнати от сътресенията на финансовите пазари.

5.2 Вълненията на световните финансови пазари и отслабването на американския долар дават отражение върху Европа, включително чрез значително поскъпване на еврото, предизвикано от поддържането на твърде високо ниво на референтен лихвен процент на ЕЦБ и от парични политики, сходни по същество с конкурентни девалвации в други части на света, което ще има вредни последици за икономиката на ЕС и средносрочните ѝ перспективи.

5.3 Неотдавнашният развой на събитията на световните финансови пазари показва необходимост от по-строги правила за пруденциален надзор, подобряване на координацията и комуникацията между надзорните органи и централните банки и повишаване на прозрачността и отчетността.

Брюксел, 12 март 2008 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹³⁾ Съобщение за СМИ на Съвета 16139/07, връзка: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st16/st16139.en07.pdf>.

ПРИЛОЖЕНИЕ

към становището на Европейския икономически и социален комитет

Следните изменения, които получиха над една четвърт от подадените гласове, бяха гласувани заедно и отхвърлени по време на разискванията:

1. Параграф 2.4

Изменя се предпоследното изречение:

„(...). Едно бързо и осезателно поскъпване на еврото на пазарите, благоприятствано от ~~нотърде-висок-референтен лихвен процент на ЕЦБ и свързано с~~ парични политики, които по същество са сходни с конкурентни девалвации в други части на света, представлява опасност за просперитета на ЕС.“

Изложение на мотивите

Толкова открита и сериозна критика на политиката на ЕЦБ, изразена така, сякаш става въпрос за „уточняване“, не може да бъде формулирана, без предварително да е одобрена в конкретно становище на ЕИСК по този въпрос. Въпросът за референтния лихвен процент е обект на оживен дебат и мненията — всички достойни за уважение — значително се различават, но е необходимо да се напомни факта, че с управлението на референтните лихвени проценти, ЕЦБ изпълнява задача, която ѝ е възложена от Договора, а именно защита срещу инфлацията.

2. Параграф 5.2

Изменя се:

„5.2 Вълненията на световните финансови пазари и отслабването на американския долар дават отражение върху Европа, включително чрез значително поскъпване на еврото, предизвикано ~~от поддържането на нотърде-висок-референтен лихвен процент на ЕЦБ и~~ от парични политики, сходни по същество с конкурентни девалвации в други части на света, което ще има вредни последици за икономиката на ЕС и средносрочните ѝ перспективи.“

Изложение на мотивите

Мотивите за това изменение са същите, както тези, отнасящи се за параграф 2.4, като тук те важат с още по-голяма сила: преди се казваше, че поскъпването на еврото е „благоприятствано“ от политиката на ЕЦБ, сега думата дори е „предизвикано“. Заемането на толкова твърда позиция от ЕИСК е недопустимо и освен това е неправилно от процедурна гледна точка.

Резултат от гласуването

Гласове „за“: 22 Гласове „против“: 29 Гласове „въздържал се“: 8

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Европейската комисия: Европа на резултатите — прилагане на правото на Общността“

COM(2007) 502 окончателен

(2008/C 204/02)

На 5 септември 2007 г. Комисията реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Съобщение на Комисията: Европа на резултатите — Прилагане на правото на Общността“.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 27 февруари 2008 г. (докладчик: г-н Retureau).

На 443-ата си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 март 2008 г. (заседание от 12 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 59 гласа „за“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. Въведение

1.1 В съобщението си от 5 септември 2007 г. „Европа на резултатите — прилагане на правото на Общността“ (COM(2007) 502 окончателен), Комисията отбелязва, че от 9 000 законодателни мерки, 2 000 са директиви, всяка от които изисква между 40 и 300 мерки за транспониране и че трябва, като се вземе предвид броят на европейците, имащи възможност да предявяват правата си въз основа на законодателството на Общността и стремежа към „по-добро регулиране“, да се отдели особено голямо внимание на прилагането на правото и на определянето на причините, поради които продължават да съществуват трудности в прилагането и контрола на прилагането на правото.

В тази връзка, тя предлага да се подобри настоящият метод за управление на проблемите, свързани с прилагането и контрола на общностното право.

1.2 Също така, Комисията определи четири възможни начина за подобряване на прилагането на законодателството:

- а) превенция: по-добри оценки на въздействието и на риска, включени в предложенията на Комисията, включване на таблици за съответствие във всяко предложение, обучение по общностното право за националните власти;
- б) ефикасен и ефективен отговор: подобряване на обмена на информация с предприятията и гражданите, но също така и с националните власти, превръщането в редовни на т.нар. „срещи относно обсъждането на мерки в пакет“, които имат особена роля в тази връзка;
- в) подобряване на методите на работа: създаване на централно звено за връзка във всяка държава-членка, имащо за задача осъществяването на връзката между компетентния национален орган и Комисията, с цел подобряване на управлението на процедурите за нарушение, в частност чрез определяне на приоритетите;
- г) подобряване на диалога и прозрачността: засилване на междуинституционалния диалог, публикуване на обща информация относно ефективността на „новия подход“.

1.3 Комитетът се присъединява към желанието на Комисията да подобри инструментите, които позволяват по-добро прилагане на общностното право от държавите-членки.

Той би желал да направи следните забележки по тази тема:

2. Идентифициране на проблема

2.1 Голяма част от проблемите, свързани с недоброто прилагане и изпълнение на общностното право се отнасят до транспонирането на директивите. Транспонирането би могло да се дефинира като действието, чрез което една държава-членка, адресат на директивата, пристъпва към предприемането на всички необходими мерки за ефективното ѝ въвеждане в националния правен ред чрез подходящи нормативни инструменти.

2.2 Транспонирането изисква изпълнението на две задължения от страна на държавите-членки:

- от една страна въвеждането в националното право на нормативното съдържание на директивата;
- от друга страна, отменяне или преразглеждане на всички съществуващи вътрешноправни актове, които не са в съответствие с директивата.

2.3 Същото изискване съществува и за въвеждането на рамковите решения, предвидени в член 34 от Договора за Европейския съюз (ДЕС), които подобно на директивите споменати в член 249 от Договора за създаване на Европейската общност (ДЕО), „са обвързващи за държавите-членки по отношение на резултата, който трябва да бъде постигнат, но оставят на националните власти избора на формата и средствата“.

2.4 Транспонирането на рамковите решения също би могло да предизвика трудности. При все това, за разлика от производството за неизпълнение на задълженията, произтичащи от договорите, предвидено от членове 226 и 228 от ДЕО, Договорът за Европейския съюз не предвижда такъв механизъм за контрол по инициатива на Комисията в случай на липса на транспониране или при неправилно транспониране. Това, разбира се, не засяга по никакъв начин факта, че държавите-членки трябва да спазват задължението за транспониране на рамковите решения.

2.5 Трябва да се отбележи, че държавите-членки все още изпитват трудности да пригледат процедурите за изработване на нормативни актове за транспониране, тъй като тези нормативни актове, макар и това да не е очевидно, предизвикват сложни юридически ограничения и понякога влизат в разрез с националните законодателни традиции.

3. Границите на задължението за транспониране и трудностите, срещани от държавите-членки

3.1 Единствено държавите-членки са компетентни относно избора на формата, под която ще се транспонират директивите и те определят сами под контрола на националния съдия, който е отговорен за прилагане на общностното право, средствата, които ще дадат ефект на директивата в националното законодателство. В тази връзка е целесъобразно да се подчертае задължението на Комисията, в качеството ѝ на пазителка на договорите, да гарантира правилното прилагане на общностното право и доброто функциониране на единния пазар, като при необходимост предприема степенуваните мерки, с които разполага за тази цел, срещу държавите-членки (мотивирано становище, иск пред Съда на Европейските общности, принудителна парична мярка). В заключение, закъснението при транспонирането или погрешното или неправилното транспониране не лишават засегнатите граждани от възможността да внесат иск за установяването на върховенството на директивата над националното право, съгласно принципа на върховенството на общностното право.

3.2 Поради тази причина правилното транспониране изисква приемане на вътрешноправни нормативни актове със задължителен характер, които са официално публикувани ⁽¹⁾. Това е и причината, Съдът на ЕО да санкционира случаи, в които има само общо позоваване на общностното право, вместо същинско транспониране ⁽²⁾.

3.3 Възможно е общите принципи на конституционното или административното право да правят ненужно транспонирането чрез приемане на специфични законодателни или подзаконови нормативни актове, но също така е нужно тези общи принципи да гарантират пълното прилагане на директивата от националната администрация.

3.4 Транспонирането на директивите трябва обаче да бъде възможно най-точно. Директивите за хармонизиране на националните законодателства трябва да бъдат транспонирани по възможно най-близкия до оригинала начин, за да се осигури спазването на единството на тълкуване и на прилагане на общностното право ⁽³⁾.

3.5 Това изглежда лесно на теория, но на практика често се случва „специфични понятия на общностното право“ ⁽⁴⁾ да нямат еквивалент в националната юридическа терминология, или този тип понятия да не включват позоваване на правото на държавите-членки за определянето на тяхното значение и обхват ⁽⁵⁾.

3.6 Също така има случаи, в които директивата съдържа член, съгласно който националните разпоредби, транспониращи директивата, трябва да включват позоваване на директивата или да бъдат придружени от такова позоваване при официалното им публикуване. Незачитането на тази клауза, наричана „клауза за

взаимовръзка“, се санкционира от Съда на ЕО, който отказва да вземе предвид възражението, повдигнато от държавите-членки, че съществуващото национално законодателство е вече в съответствие с директивата ⁽⁶⁾.

3.7 Трудностите, свързани с правилно транспониране на директивите, произтичат също така от различното им нормативно съдържание. Всъщност, съществуват две основни категории разпоредби в директивите.

— „условни“ разпоредби, които се ограничават до излагането на общи принципи, предоставящи на държавите-членки доста голямо поле за действие при избора на национални мерки за транспониране;

— „изрични/безусловни разпоредби“, които налагат на държавите-членки задължение за съответствие между националните транспониращи мерки и разпоредбите на директивата, това са например дефинициите, изричните/безусловни разпоредби със задължителен характер, които налагат определени задължения на държавите-членки, приложенията на директивите, които могат да съдържат списъци или таблици на вещества, предмети или продукти, образци на формуляри, които се прилагат в целия Европейски съюз.

3.8 В случай на „условни“ разпоредби, оценката на пълния, точния и ефективен характер на транспонирането трябва да се отнася не до самия текст на националните мерки, но до тяхното съдържание, което трябва да позволи осъществяването на целите на директивата.

3.9 В случай на „изрични/безусловни“ разпоредби, вниманието на Комисията и на Съда на ЕО е насочено по-скоро към еднаквостта между текста на националните мерки и разпоредбите на директивата.

3.10 Следователно, някои държави-членки изпитват сериозни трудности за намиране на подходяща редакция на актовете, транспониращи „изрични/безусловни разпоредби“, които могат да бъдат обобщени както следва: „създаването на нови разпоредби трябва за яснотата на правото да бъде придружавано от систематично „изчистване“ на текстовете, за да се избегне просъществуването на дублиращи разпоредби или още по-лошо на противоречащи си разпоредби. Затова е нужно да се намери точен баланс между много точната транскрипция и твърде широкото преразглеждане на въпросните разпоредби, което може да предизвика доста трудности“ ⁽⁷⁾.

4. Методи на транспониране, използвани от държавите-членки

4.1 Изборът на редакционни техники на транспониращите мерки зависи от това дали става въпрос за „условни разпоредби“ или за „изрични/безусловни разпоредби“:

— Изглежда, че „транспонирането чрез директно преписване на текста“ на „изричните/безусловните разпоредби“ на директивите е все по-използвано от държавите-членки, тъй като

⁽¹⁾ Проучване на Държавния съвет на Франция (Conseil d'État) „За по-добро въвеждане на общностните норми в националното право“ („Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national“), проучване, прието от генералната асамблея на Държавния съвет на 22 февруари 2007 г., Documentation française, Париж, 2007 г.

⁽²⁾ 20 март 1997 г., Комисия срещу Германия, Дело С 96/95 (Съд), ECR стр. I-653.

⁽³⁾ Докладчик г-н Van Iersel, ОВ С 24 от 31.1.2006 г.

⁽⁴⁾ Например вж.: 26 юни 2003 г., Съд на Европейските общности, Комисия срещу Франция, Дело С 233/00 (Съд), ECR стр. I-66.

⁽⁵⁾ Съд на Европейските общности, 19 септември 2000 г., Linster, Дело С 287/98 (Съд), ECR стр. I-69.

⁽⁶⁾ Постоянна юриспруденция, Съд на Европейските общности, 23 май 1985 г., Комисия срещу Федерална Република Германия, Дело 29/84 (Съд), ECR. I-661, 8 юли 1987 г., Комисия срещу Италия, Дело 262/85 (Съд), ECR. 3073, 10 май 2001 г., Комисия срещу Нидерландия, Дело С-144/99, (Съд) ECR. стр. I-3541.

⁽⁷⁾ Принос на Френския Държавен съвет за XIX-ия колоквиум на асоциацията на Държавните съвети и висшите административни съдилища на Европейския съюз, Хага, 14 и 15 юни 2004 г.

транспонирането на такъв вид разпоредби не оставя резервен вариант за действие на държавите-членки, така че вниманието на Комисията и на Съда е насочено повече към съпадението, дори идентичната редакция на транспониращите мерки и безусловните разпоредби на директивата. При все това Съдът никога не е отсъждал, че задължението за точност при транспониране на директивите означава те просто бъдат преписани.

— Комисията е по-скоро благосклонна към този метод на преписване на текста, като същевременно обръща голямо внимание на това определенията, съдържащи се в директивата, да бъдат точно включени в текста, който транспонира, за да бъде избегната всякакъв вид семантична или концептуална разлика, която би навредила на еднаквото прилагане на общностното право в държавите-членки и на неговия „полезен ефект“.

— За разлика от това, контролът при транспонирането на „условните разпоредби“ е по-проблематичен. Да припомним, че се касае за хипотезата, при която, съгласно член 249 от ДЕО, директивата се ограничава да формулира общите цели, оставяйки на държавите-членки правото на избор на формите и начините за постигането им. Ето защо оценката за пълнота и точност на транспонирането трябва да бъде насочена към съдържанието на националните мерки, а не върху самата редакция на тези мерки. Съдът настойчиво препоръчва при контрола на транспониращите мерки да се дава предимство на прагматичния подход за всеки отделен случай, в зависимост от целите на директивата и областта, за която се отнася, което може да обърка Комисията ⁽⁸⁾.

4.2 Държавите-членки могат също така да транспонират чрез позоваване, когато става въпрос за разпоредби с технически характер, както например приложения на директиви, съдържащи списъци на предмети или образци на формуляри, или които са обект на чести изменения.

4.3 Нидерландия, Словакия, Австрия, Финландия и Естония транспонират чрез позоваване на техническите приложения на директивите, които често са изменени от директиви, приемани на базата на процедурата на комитология.

4.4 Не е трудно да се разбере, че процесът на транспониране е по-сложен, отколкото изглежда, поради променливото нормативно съдържание на директивите. Това разнообразие води до разлика между начините на транспониране на национално ниво.

4.5 Например Обединеното кралство използва ускорена процедура за приемане на закони за транспониране, наречена „негативна декларация“, чрез която правителството внася в парламента текста за транспониране, който е резултат от междуправителствена дискусия. Този текст не се подлага на разискване, освен ако няма изрично искане за това.

⁽⁸⁾ Съд на европейските общности, 15 юни 2006 г., Комисията срещу Швеция, С 459/04: Съдът отхвърля иска на Комисията за установяване на неизпълнение на задълженията, предявен с мотива, че Швеция не е изпълнила задълженията, произтичащи от Директива № 89/391/ЕО на Съвета от 12 юни 1989 г. за въвеждането на мерки за насърчаване на подобрен при здравословните и безопасни условия на труд на работещите. Съдът прецени, че директивата трябва да се разглежда като „рамкова директива“, която, в това си качество, не налага пълно хармонизиране на законодателството на държавите-членки по отношение на работната среда.

4.6 Белгия използва спешна процедура, приложима за закони, при които изтичането на установения срок за транспониране налага бързо приемане на закони за транспониране.

4.7 За разлика от тях други държави-членки не разполагат с такъв тип ускорени законодателни процедури за приемане на закони за транспониране: сред тях са Германия, Австрия и Финландия.

4.8 Във Франция няма различно нормативно третиране според важността на различните директиви за транспониране, това става или чрез опростена законодателна процедура, или чрез приемане на подзаконодателни мерки.

5. Какви решения могат да бъдат препоръчани за по-добро транспониране на директивите?

— основният въпрос е да се определи как да се изработва по-лесно за транспониране законодателство на общностно равнище, което има концептуална последователност и относителна стабилност, които са от първостепенно значение за дейността на предприятията и за живота на гражданите;

— да се определи предварително нормативният инструмент за транспониране, като още от самото начало на дискусиите по проекта за директива се определи точна и постоянно актуализирана таблица за съответствие, по примера на Обединеното кралство;

— ускоряване на процеса на транспониране веднага след публикуването на директивата в Официален вестник на Европейския съюз, като се възложи вътрешната координация на звено за вътрешна връзка, което би разполагало със създадена за тази цел база данни, както това се препоръчва в съобщението на Комисията, то би могло да разполага със система за предупреждение, която се „включва“ няколко месеца преди изтичането на срока за транспониране. Белгия, Унгария, Нидерландия вече са организирали подобна процедура;

— да се дава предимство на транспонирането чрез дословно преписване на текста на директивите, когато става въпрос за точни и безусловни разпоредби или дефиниции;

— да се приеме транспонирането чрез позоваване, ограничено до изричните/безусловните разпоредби на директивите като списъци, таблици на продукти, вещества, предмети, упоменати в директивите, модели образци, сертификати, съдържащи се в приложение. Познаването трябва да бъде непременно конкретно, тъй като Съдът на Европейските общности смята, че когато вътрешноправен текст се ограничава до общо позоваване на директивата, това не може да бъде считано за валидно транспониране ⁽⁹⁾. Нидерландия, Словакия, Австрия, Финландия и Естония са привърженици на този начин на транспониране за техническите приложения на директивите;

⁽⁹⁾ Съд на Европейските общности, 20 март 1997 г., Комисия срещу Германия, Дело С 96/65 (Съд), ECR.1653, цитиран по-горе.

— да се адаптират националните процедури за транспониране според обхвата на директивата, като се използват ускорени процедури, но без заради това да се пренебрегват задължителните вътрешни консултации, свързани с приемането на нормативни текстове.

6. Заключение

6.1 Подобряване на прилагането на правото на Общността, изисквано от Комисията, е разумна цел, чиято реализация зависи до голяма степен от държавите-членки, които както можем да установим, се сблъскват с по-сложни, отколкото изглеждат на пръв поглед, проблеми.

6.2 Държавите-членки не бива да се възползват от транспонирането на директивите за преразглеждане на част от тяхното национално законодателство, което не е пряко засегнато от законодателството на Общността „gold plating“ (възлагане на допълнителни задължения на национално ниво извън предвидените в директивите) или за редуциране на някои разпоредби от националното законодателство, което би занижило правата на гражданите или на предприятията, т.нар. „downgrading“, като отговорността за тези промени се прехвърля на „Брюксел“.

6.3 Държавите-членки би следвало да прибегват по-системно до възможността, предоставена от първичното право и договорите, директивите да се транспонират чрез колективни преговори, по-специално що се отнася до директивите със социално и икономическо съдържание; в зависимост от темите, организациите на гражданското общество следва да бъдат консултирани по време на подготвителния процес на транспонирането⁽¹⁰⁾ относно внесените чрез този процес промени и допълнения в националното законодателство. Процедурите на преговори и консултации, основаващи се на гражданското общество, биха могли да насърчат и улеснят по-нататъшното прилагане на общностното право. В действителност консултирането на гражданското общество преди приемането на националните мерки за транспониране изяснява процеса на вземане на публично решение, като позволява на националната администрация да се запознае със становищата на социалните партньори на експерти или на представители на професионалните среди от областта, в която ще се прилагат мерките за транспониране. Този подход с известна педагогическа стойност позволява на заинтересованите страни да се запознаят по-добре със съдържанието на предстоящите реформи. Така по-специално Обединеното кралство, Дания, Финландия и Швеция се консултират със

социалните си партньори и техните консултативни органи, като им изпращат едновременно текста за транспониране и серия от конкретни въпроси, насочени към текста.

6.4 Нужно е да се вземе предвид в по-голяма степен вътрешно конституционното устройство на редица държави-членки (федерални държави, регионална децентрализация и други начини на прехвърляне на суверенни правомощия на под-национално ниво). Сроковете за транспониране понякога трябва да бъдат удължавани за общностни разпоредби, които засягат в частност правомощията, предоставени на териториални власти (регионална политика, крайно отдалечени райони и острови ...).

6.5 Националните и регионалните парламенти или асамблеи (например на Шотландия, Белгия или на федералните провинции в Германия) имат особено важно участие и отговорности за транспонирането на общностното право в областите, в които имат предоставени правомощия или консултативни правомощия. Създадените от тях за тази цел комисии и комитети трябва да провеждат изслушвания на специалисти или представители на съответните сектори на гражданското общество и да имат специални правомощия за планиране на разглеждането на предложенията за закони за транспониране, за да се избегне ситуацията, при която „спешното“ национално законодателство препраща разглеждането на националните разпоредби за транспониране след изтичането на установения срок. За разлика от това спешни мерки (делегиране на законодателни правомощия на изпълнителната власт) могат да бъдат използвани за редица забавени законодателни предложения, които не са обект на особен конфликт между политическите партии, за да може значително да се намали количеството на директивите, които не са транспонирани навреме.

6.6 Някои държави вече са създали системи за ускоряване на процедурите за приемане на нормативни актове за транспониране, други са изработили методи, имащи за цел да подобрят качеството на транспонирането, а други все още не са съвсем ориентирани и трябва тепърва да се адаптират. Например министерствата и парламентите могат да създадат отдел за проучване на транспонирането, който да има за цел да напътства и ориентира дейностите по транспонирането. Това е шанс да се модернизира общественото действие, а не да се понасят ограничения, наложени от институциите на Общността, на преден план сред които е Комисията. С други думи, в настоящия момент става въпрос всеки напълно да поеме ролята и отговорността си в европейската интеграция⁽¹¹⁾.

Брюксел, 12 март 2008 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁰⁾ Докладчик г-н Retoureau, OB C 24 от 31.1.2006 г., докладчик г-н Van Iersel, OB C 24 от 31.1.2006 г.

⁽¹¹⁾ По същество, заключенията на проучването на френския Държавен съвет „За по-добро въвеждане на общностните норми в националното право“ („Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national“), цитирано по-горе.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и Съвета за изменение на Директива 76/769/ЕИО на Съвета за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите-членки относно ограниченията за пускането на пазара и употребата на някои опасни вещества и препарати: 2-(2-метоксietоксi)етанол, 2-(2-бутоксietоксi)етанол, метилендифенил диизоцианат, циклохексан и амониев нитрат“

COM(2007) 559 окончателен — 2007/0200 (COD)

(2008/C 204/03)

На 23 октомври 2007 г., в съответствие с член 95 от Договора за създаване на Европейската общност, Съветът реши да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за решение на Европейския парламент и Съвета за изменение на Директива 76/769/ЕИО на Съвета за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите-членки относно ограниченията за пускането на пазара и употребата на някои опасни вещества и препарати: 2-(2-метоксietоксi)етанол, 2-(2-бутоксietоксi)етанол, метилендифенил диизоцианат, циклохексан и амониев нитрат“.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 27 февруари 2008 г. (докладчик: г-н Sears).

На 443-тата си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 март 2008 г. (заседание от 12 март 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 125 гласа „за“ и 2 гласа „възпържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Настоящото предложение от Комисията за решение на Европейския съвет и Съвета има за цел изменение на Директива 76/769/ЕИО на Съвета чрез добавяне на ограничения за пускането на пазара и употребата на пет несвързани помежду си вещества. Четири от тях бяха включени в първоначалните приоритетни списъци, съставени между 1994 и 2000 г. Предложените мерки се отнасят само до рисковете за обществеността като цяло. Последното вещество — амониев нитрат — е включено в настоящото предложение, за да се подобри безопасността на торовете на основата на амониев нитрат по време на обичайното боравене с тях от страна на земеделски производители и дистрибутори, както и като ход в борбата срещу тероризма, в частност чрез ограничаване на достъпа до прекурсори за взривни вещества. В последния случай ще бъдат засегнати и продажбите на търговци на дребно и на широката общественост.

1.2 ЕИСК подкрепя само някои от направените предложения. Подробните аргументи за всяко вещество и за препаратите, в които се съдържат, са изложени в параграфи 5 до 9.9.

1.3 ЕИСК разбира, че това е (почти) последното подобно изменение на Директива 76/769/ЕИО на Съвета преди замяната ѝ на 1 юни 2009 г. с Регламент (ЕО) № 1907/2006 (REACH). Въпреки това, както и при предишните изменения, Комитетът изразява съжалението си, че несвързани помежду си вещества и препарати се обединяват по такъв начин и отбелязва дългото забавяне след вписването им като „приоритетни“ вещества по Регламент (ЕИО) № 793/93 на Съвета. Ако това се дължи на ограничени ресурси или умения в Комисията или в други органи в тази област, включително новосъздадената Европейска агенция по химикалите в Хелзинки, тези ограничения трябва да бъдат преодолені във възможно най-кратък срок и определено преди 1 юни 2009 г. Производителите също трябва да осъзнаят, че по

време на оценката на риска са задължени да предоставят своевременно необходимата информация. Липсата на такава дисциплина бързо ще обезсмисли резултатите.

1.4 В заключение, ЕИСК подкрепя Декларацията на Съвета относно борбата с тероризма и големия брой отделни мерки, произтичащи от нея. ЕИСК вярва, че може да играе ключова роля в този процес и понастоящем изготвя няколко становища по тази тема. Постигането на съгласие относно това кои действия са пропорционални и кои законодателни пътища трябва да се следват, за да се осигури своевременен и ефективен отговор от засегнатите лица, ще бъде жизненоважно за постигането на дългосрочна сигурност.

2. Въведение

2.1 Регламент (ЕО) № 1907/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2006 г. относно регистрацията, оценката, разрешаването и ограничаването на химикали (REACH) ще влезе в сила на 1 юни 2009 г. Той ще отмени и замени редица съществуващи регламенти и директиви на Комисията и Съвета, сред които и Директива 76/769/ЕИО на Съвета от 27 юли 1976 г. за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите-членки относно ограниченията за пускане на пазара и употребата на някои опасни вещества и препарати. Тази директива — на която настоящото предложение се явява изменение — има за цел опазване на вътрешния пазар и едновременно с това осигуряване на високо ниво на защита на здравето на човека и околната среда.

2.2 С Приложение I към Директива 76/769/ЕИО на Съвета относно пускането на пазара и употребата на определени опасни вещества и препарати се определят конкретни ограничения, които са одобрени и въведени през последните 30 години.

На 1 юни 2009 г. те ще се превърнат в крайгълен камък на Приложение XVII към Регламент (ЕО) № 1907/2006 (REACH).

2.3 Предишните изменения на Директива 76/769/ЕИО на Съвета (за добавяне на допълнителни рестриктивни мерки) бяха под формата на директиви, изискващи прилагане от страна на държавите-членки. Настоящото предложение на Комисията е за решение, което не изисква транспониране в националните закони, които в противен случай би трябвало да бъдат отменени на 1 юни 2009 г. с влизането в сила на Регламент (ЕО) № 1907/2006 (REACH).

2.4 Известно е, че през следващите месеци ще бъде направено окончателно предложение, също под формата на решение по Директива 76/769/ЕИО на Съвета, относно ограниченията за пускането на пазара и употребата на дихлорметан. Всички по-нататъшни предложения за ограничения при пускането на пазара и употребата на опасни вещества ще се правят по Регламент (ЕО) № 1907/2006 (REACH).

2.5 Вещствата (и препаратите, в които се съдържат), за които е преценено, че са необходими ограничения при пускането им на пазара и употребата им, са определени като цяло чрез оценка на някои „приоритетни вещества“ по смисъла на Регламент (ЕО) 793/93 на Съвета. Бяха съставени четири приоритетни списъка за оценка, последният от които от 30 октомври 2000 г., които подлежат на изпълнение от компетентните органи в държавите-членки. От 141 включени вещества, окончателни доклади за оценка на риска (ДОР) са изготвени за 83. Тридесет и девет от тях бяха оценени от съответните научни комитети на ЕС и резултатите са публикувани в Официален вестник. За 22 от тези вещества бяха приети ограничителни мерки. В настоящето предложение са включени ограничителни мерки за още 4 вещества (определени и разгледани в параграфи 5 до 9.9 по-долу като DEGME, DEGBE, MDI и циклохексан).

2.6 Бавният напредък по този регламент се посочва като една от основните причини за приемането на нов подход към всички „съществуващи“ вещества по смисъла на Регламент (ЕО) № 1907/2006 (REACH). Следователно, Регламент (ЕО) № 793/93 на Съвета също ще бъде отменен на 1 юни 2009 г.

2.7 Поради определянето на нови проблеми по молба на държавите-членки, някои вещества, които не са включени в първоначалните четири приоритетни списъка, са оценени по отношение на въздействието им върху човешкото здраве и околната среда и/или са предложени за ограничаване на пускането им на пазара и употребата им. Поради тази причина е включен амониевият нитрат.

2.8 Амониевият нитрат е по-особен и частен случай, тъй като характеристиките му са добре познати и следователно не се нуждаят от оценка на въздействието върху човешкото здраве или околната среда. Той се използва от много години в много големи количества по цял свят като азотен тор и не носи неочаквани рискове на работното място, за професионалните потребители или за потребителите при домашна употреба. За съжаление, той е и ефективен, евтин и широко разпространен елемент на взривни вещества, използвани законно при взривни работи в промишлеността или въоръжените сили и незаконно от

терористи. Това е причината с Директива 76/769/ЕИО на Съвета да се търсят ограничения за пускането му на пазара и употребата му.

2.9 Можело е да бъдат избрани други правни основания, свързани с тероризма или прекурсорите за взривни вещества, но съгласно настоящия Договор за ЕС това би изисквало единодушие сред държавите-членки. Договорът от Лисабон — след ратифицирането му от всички държави-членки — ще промени този процес, но това ще отнеме известно време.

2.10 ЕИСК разбира, че съществува вероятност в Приложение XVII на Регламент (ЕО) № 1907/2006 (REACH) да бъдат добавени и други прекурсори за производство на наркотици и взривни вещества, поради което понастоящем смята този начин на действие за подходящ.

2.11 Всичко казано по-горе се отнася до „съществуващи“ вещества, т.е. онези 100 195 вещества, за които се смята, че са били на пазара на Европейската общност между 1 януари 1971 г. и 18 септември 1981 г. Те са изброени в Европейския списък на съществуващите търговски химични вещества (EINECS), публикуван в Официален вестник през 1990 г. Вещствата, пуснати на пазара след 18 септември 1981 г. се смятат за „нови“ и преди пускането им на пазара за тях трябва да бъдат публикувани подробни обявления, за да бъдат защитени човешкото здраве и околната среда.

3. Резюме на предложението на Комисията

3.1 Предложението на Комисията има за цел да защити човешкото здраве, в частност здравето на потребителите, като същевременно запази вътрешния пазар за три вещества (DEGME, DEGBE и циклохексан), взети от първия приоритетен списък от 25 май 1994 г., и за едно вещество (MDI) от третия приоритетен списък от 27 януари 1997 г., по смисъла на Регламент (ЕО) № 793/93 на Съвета.

3.2 В съответствие с Препоръка 1999/721/ЕИО на Комисията от 12 октомври 1999 г. и със следващите подобни препоръки относно резултатите от оценката на риска и стратегиите за намаляване на риска за определен брой вещества, се предлага поредица от конкретни и много подробни ограничения, които ще се прилагат единствено за продажбите за масова употреба и няма да имат ефект върху условията на работното място или върху околната среда. Смята се, че разходите за бизнеса и за обществото като цяло ще бъдат минимални, поради което се смята, че предложените действия са пропорционални на определените рискове. За препарати, съдържащи MDI, се искат допълнителни здравни данни.

3.3 Добавено е и пето вещество — амониев нитрат, използван широко като тор — поради способността му да действа като окислител, в частност да експлодира при смесване с други вещества. Целта на предложените ограничения е да се гарантира, че всички торове със съдържание на амониев нитрат отговарят на общите стандарти за безопасност, както и да ограничи гамата от продукти на основата на амониев нитрат, които се продават за

масова употреба и лесно биха могли да се използват за незаконни цели. Затова може да се каже, че ограничението е в полза на здравето и безопасността на обществото като цяло. Настоящото ограничение няма да засегне професионалните потребители (зеделски стопани и законни производители на взривни вещества). Въпреки че е трудно да се даде количествено изражение на разходите (и ползите), се смята, че те са пропорционални на определените рискове (и предложените мерки).

3.4 Решението ще влезе в сила на третия ден след деня публикуването му в Официален вестник на Европейските общности.

3.5 Предложението е придружено от обяснителен меморандум, работен документ на службите на Комисията (доклад за оценката на въздействието) и — за четирите вещества, на които е извършена оценка по смисъла на Регламент (ЕИО) № 793/93 на Съвета — дълги и подробни доклади за оценка на риска (ДОР), публикувани от Европейското бюро за химически вещества (ЕБХВ), както и допълнителни материали, изразяващи едновременно подкрепа и критики, от различните научни комитети и други органи, участвали в подготовката или оценката на съответните данни.

4. Общи бележки

4.1 Подобно на много от предходните изменения на Директива 76/769/ЕИО на Съвета, и настоящото предложение се отнася до вещества, които нямат връзка помежду си и които ще бъдат разглеждани поотделно с цел по-голяма яснота.

5. 2-(2-метоксietокси)етанол (DEGME)

5.1 DEGME е гликолов етер с висока температура на кипене, който може да се смесва с вода и обикновено се използва като междинно химическо вещество в синтетичната химия, като спомагателен разтворител в различни декоративни продукти за домакинството или като добавка против образуване на лед при ниски температури (например в гориво за реактивни двигатели). Според изготвения за холандското правителство и завършен през м. юли 1999 г. ДОР, към началото на 1990 г. общият обем на производството му в Европа е бил около 20 000 тона, от които малко повече от половината за износ.

5.2 Експозицията на потребителите се дължи на употребата му в бои и препарати за сваляне на бои, предлагани за непрофесионални приложения за домакинството от типа „направи си сам“. Както може да се очаква, въз основа на физическите му характеристики, DEGME се абсорбира лесно през кожата и при липса на редовна и гарантирана употреба на предпазно облекло носи риск за потребителите чрез дермална експозиция.

5.3 Според последните проучвания, DEGME е вече заменен с други разтворители във всички бои и препарати за сваляне на бои, предназначени за широка употреба. Следователно, подходящата мярка е да се гарантира запазването на тази ситуация за продукти, произвеждани или внасяни в ЕС. По този начин предложението гарантира, че в срок от 18 месеца след влизането му в сила DEGME няма да бъде пускан на пазара като съставна част на бои или препарати за сваляне на бои в концентрация, равна или по-висока от 0,1 % по маса (т.е., над нивата, достиг-

нати чрез замърсяване или чрез влягане в други разрешени съставки). Засегнатите промишлени отрасли смятат това за разумно. Затова ЕИСК подкрепя това ограничение върху пускането на пазара и употребата на DEGME.

6. 2-(2-бутоксietокси)етанол (DEGBE)

6.1 DEGBE също принадлежи към семейството на гликоловите етери. Той има малко по-висока точка на кипене в сравнение с DEGME, но притежава сходни физически характеристики, включително способността да се смесва с вода. Използва се широко като разтворител във водоразредими бои, където помага за образуването на филм и повишава трайността. Това от своя страна намалява честотата на боядисването и ограничава цялостната експозиция. Според ДОР, през 1994 г. общият обем на производството му в Европа е бил около 46 000 тона; към 2000 г. той е нараснал на 58 000 тона, от които 33 000 тона са били използвани в бои.

6.2 ДОР констатира някои рискове за потребителите, свързани с дразнене на дихателните пътища вследствие вдишването на фини капчици при употребата на съдържащи DEGBE водоразредими бои за нанасяне чрез пръскане. Вдишването на пари при полагане с четка или валик не представлява токсикологичен риск.

6.3 Въз основа на доказателства, представени след завършването на ДОР през 1999 г. и осъзнавайки трудността на замената на DEGBE като основен компонент на водоразредими бои, се извежда заключението, че определянето на гранична стойност от 3 % по маса за DEGBE в бои за нанасяне чрез пръскане би било подходяща мярка за защита на здравето на потребителите. Бои с по-висока концентрация на DEGBE могат да бъдат пускани на пазара за масова употреба, но само ако имат надпис „Да не се използва в средства за нанасяне на бои чрез пръскане“. Продажбите на професионални потребители, които е по-вероятно да използват подходящи предпазни средства, няма да бъдат засегнати. Смята се, че каналите за дистрибуция са достатъчно диверсифицирани, за да може това да се осъществи.

6.4 Тези мерки ще бъдат приведени в изпълнение 18-24 месеца след влизането в сила на решението, за да се даде време за необходимата промяна в химическите формули и в етикетването. Засегнатите промишлени отрасли смятат това за разумно. Затова ЕИСК подкрепя това ограничение върху пускането на пазара и употребата на DEGBE като подходящ начин за защита здравето на потребителите и опазване на вътрешния пазар.

7. Метиленидифенил диизоцианат (MDI)

7.1 Под MDI се разбира смес от подобни продукти (изомери), които в чист вид представляват воськоподобни твърди вещества, но са по-широко достъпни под формата на силно реактивна гъста кафява течност. Според ДОР, през 1996 г. производството в световен мащаб е надхвърлило 2 500 000 тона, от които поне 500 000 тона са били произведени в ЕС. При наличие на подходящи леки полиоли или гликоли (или дори вода) и на

разпенващ агент, MDI реагира изключително бързо и в резултат се получава полиуретанова пяна. Тя може да бъде твърда или гъвкава и има широк набор от приложения в строителството и в други отрасли като конструктивен елемент, уплътнител, пълнител, матрица и лепило.

7.2 Експозицията на потребителите се дължи основно на употребата на еднокомпонентна пяна (OCF), която се продава във флакони за нанасяне чрез пръскане на запалени привърже- нии на „направи си сам“, които я използват за запълване на неправилни отвори в мазилка или зидария или за запълване на фугите около монтирана наскоро дограма. Общият обем на продажбите за този сектор възлиза на 10 000 тона MDI годишно. Това количество е достатъчно за производството на близо 36 милиона флакона за нанасяне чрез пръскане за масова употреба и на още 134 милиона флакона годишно за професио- нална употреба. Алтернативните продукти, като например стъклени влакна за уплътняване на прозоречни фуги, не са толкова удобни за ползване и биха дали други поводи за безпо- койство.

7.3 Представянето в количествено изражение на рисковете за потребителите при дермална и респираторна експозиция и сенси- билизация въз основа на данните за експозицията на работното място се оказва трудно. Трудно е да бъдат получени чисти проби от изомери. Изключително бързата реакция на MDI с вода, която го превръща в инертно неразтворимо твърдо вещество, затруднява стандартните изпитания за опасност. Практическото приложение от потребителя чрез нанасяне чрез пръскане по насочена тръба от матък, побиращ се в ръката флакон, може да ограничи общото налично количество. Един стандартен флакон се изпразва за 2-4 минути. Бързото втвърдяване при наличие на водни пари във въздуха отстранява MDI. Твърдият краен продукт е инертен и не представлява опасност. В повечето случаи употребата е еднократна (за запълване или херметизиране на определен отвор, прозорец или врата) и епизодична (за повечето потребители) и определено не може да повтори ежедневната експозиция в усло- вията на цехови операции. Подобно на приложенията „направи си сам“, лични предпазни средства може да се ползват или да не се ползват редовно.

7.4 Предвид гореизложеното, не е изненада, че въпреки нали- чие на теоретичен риск, се оказва трудно или дори невъз- можно да се установят случаи на реална дермална или респира- торна сенсibiliзация сред обществеността като цяло (или пък на работното място, където могат да бъдат приложени подходящи предпазни мерки). Това от своя страна означава, че е по-трудно да се определи пропорционален, икономически целесъобразен и практически отговор.

7.5 В този смисъл, оценката на въздействието правилно посочва, че докато с всеки флакон, продаван за масова употреба с еднократно или рядко приложение, е възможно и необходимо да бъдат предоставяни леки, евтини и напълно достатъчни полиетиленови ръкавици, не е възможно да се предоставят необходимите за индустриално приложение неопрениви или нитрилни ръкавици. За сравнение, въпреки че е възможно с всеки флакон да бъдат предоставяни леки памучни предпазни

маски срещу прах, те няма да свършат работа при реален риск, а един противогаз за предпазване от възможна газова експозиция би струвал десет пъти повече от самия флакон, при това без да има някаква гаранция, че ще бъде използван при нужда.

7.6 Затова Комисията предлага към всички флакони за масова продажба да бъдат добавени полиетиленови ръкавици (например, сгънати в капачката), а флаконът да бъде надписан със специално предупреждение за опасността от алергични (нестандартни) реакции на MDI при вече сенсibiliзирани лица, от астмо- подобни реакции (при лица, страдащи от астма) или от дермални реакции (при лица, страдащи от кожни заболявания).

7.7 ЕИСК подкрепя първата от тези мерки, т.е. предоставянето на полиетиленови ръкавици, които така или иначе трябва да се носят при повечето приложения от типа „направи си сам“. Всяко изискване за по-строги стандарти към тях, което би попречило на разпространението на ръкавиците, трябва да срещне отпор, ако искаме тази важна и пропорционална мярка да остане приложима.

7.8 ЕИСК обаче поставя под въпрос въвеждането на допъл- нителното етикетирание, дори ако бъде предоставено достатъчно време за въвеждането му при пропорционални разходи. Така например, не става ясно по какъв начин един гражданин ще разбере, че е „чувствителен към диизоцианати, различни от MDI“, нито защо е важно това. Страдащите от хронична (дълго- трайна) астма или дерматит са наясно, че почти всеки продукт за домакинството или от типа „направи си сам“ може да доведе до остра (краткотрайна) нежелана реакция. При тези обстоятелства са еднакво важни добрата вентилация и ползването на предпазно облекло (ръкавици), както и съветът употребата на продукта да бъде прекратена незабавно при поява на симптоми. Това е добър съвет за всички потребители, независимо от опита им в мина- лото, поради което трябва да бъде включен в етикета. Предвид факта, че флаконите — а съответно и техните етикети — са малки, подобни съвети трябва да бъдат ясни, по същество и четливи в нормални условия на употреба. В случай, че са необходими допълнителни указания за боравене или безопас- ност, те могат да бъдат включени в отделна съпътстваща листовка.

7.9 ЕИСК поставя под въпрос и предложението в 6-то тире „физически или юридически лица, които пускат на пазара за първи път препарати, съдържащи MDI, за период от 3 години ... трябва да съберат данни за евентуални случаи на лица, страдащи от респираторна алергия ... и да ги предоставят на разположение на Комисията ... в съответствие с протокол за изследване, ... който трябва да включва участието на специализирани центрове ... за да покажат, че не са необходими повече ограничителни мерки“. Имайки предвид, че MDI се използва рутинно от 70-те години на миналия век, както и че — както е отбелязано по- горе — понастоящем над 36 милиона флакона годишно се продават от съществуващи производители, които са изключени от обхвата на това изискване, е трудно са се разглежда тази мярка като нещо повече от недобре обоснована пречка пред влизането на пазара.

7.10 Докладът на Комисията относно оценката на въздействието пояснява, че това произтича от изразена в ДОР загриженост, че „някои рискове от респираторна алергия при работниците ... потенциално могат да се отнасят и до потребителите“. По-нататък в същия параграф се казва, че „наличната към момента информация от токсикологични центрове изглежда показва малък брой или липса на случаи на респираторна алергия при потребители, дължаща се на съдържащи MDI продукти“. Въпреки предполагаемите ограничения при този начин на отчитане, все пак остава неясно дали предложението на Комисията ще бъде по-конкретно. Затова предложението изглежда непропорционално на риска, за който се твърди, че е хипотетичен и за който липсват доказателства, произтичащи от сегашната масова употреба.

7.11 Поради това ЕИСК препоръчва тази част от ограниченията за пускането на пазара и употребата да бъде оттеглена. Ако все още съществуват основателни съмнения във връзка с безопасността на тези продукти, които не могат да бъдат заменени в краткосрочен план, те трябва да бъдат изследвани с производителите, като се следват подходящи процеси за събиране и оценка на данни.

8. Циклохексан

8.1 Циклохексанът е безцветна течност, която се произвежда в много големи количества при хидриране на бензол. Той се използва почти изцяло (> 95 %) за синтез на адипинова киселина, а от нея — на найлон. Настоящият обем на производството в световен мащаб надхвърля 5 000 000 тона, от които приблизително 1 500 000 тона в ЕС. Тези процеси протичат в затворени системи и нивата на експозиция са ниски. Циклохексанът се среща в естествен вид в продукти на горенето, включително в цигарения дим, в суровия нефт и в растенията, както и в бензиновите изпарения.

8.2 Циклохексанът се използва широко за разтворител в — освен всичко останало — контактни неопрени лепила, които се използват в кожарската (обувната), автомобилната и строителната промишленост. Тук влиза поставянето на големи количества мокет от професионалисти, както и подобни ремонтни работи в по-малък мащаб или други приложения от типа „направи си сам“ за масова употреба. Общото потребление на циклохексан в лепила в ЕС е под 10 000 тона годишно.

8.3 Както при всички въглеводороди, добрата вентилация и използването на предпазно облекло или дихателно оборудване са жизненоважни. Това може да се гарантира в достатъчна степен при професионалната, но не и при широката употреба. Въпреки това, също като при съдържащите MDI препарати, физическите характеристики на пуснатите на пазара продукти значително ограничават риска. Бързосъхнените контактни лепила са идеални за домашно приложение, но за един непрофесионалист е изключително трудно да ги използва задоволително в голям мащаб. Следователно, ограничаването на размера на разфасовката на

продуктите за масова употреба би било подходящо и като цяло приемливо.

8.4 Затова Комисията предлага циклохексанът да не се пуска на пазара като компонент на неопрени лепила за масова употреба в разфасовки над 650 грама. Всички разфасовки трябва да бъдат надписани „Да не се използва при полагане на мокет“ и „Да не се използва в условия на лоша вентилация“.

8.5 Практическите изпитания за най-лошия възможен вариант, например монтиране на големи коркови плоскости върху вътрешна стена, показват, че това ще ограничи по подходящ начин експозицията на потребителя, която — както и при разглежданите по-горе случаи — се очаква да бъде епизодична и краткотрайна. Както изглежда, не съществуват доказателства за реални инциденти, произтичащи от употребата на неопрени лепила, въпреки че същите се използват масово и отдавна. Все пак мерките могат да бъдат въведени без ненужни смущения за производителите или потребителите. Затова ЕИСК подкрепя това ограничение върху пускането на пазара и употребата на циклохексан, като го смята за пропорционално на разгледаните рискове.

9. Амониев нитрат

9.1 Амониевият нитрат е бяло твърдо вещество, което се продава на гранули и което се произвежда от амониак от природен газ в продължение на повече от 100 години. Обемът на световното производство надвишава 20 000 000 тона. Амониевият нитрат се използва като азотен тор и като суровина за производството на взривни вещества. Последното му приложение, широкото му разпространение и ниската му цена привличат интереса на терористите. Необходими са и други компоненти, като например дизелово гориво, но снабдяването с тях не е трудно. В продължение на години амониевият нитрат беше предпочитаният от ИРА експлозив; веществото бе използвано в получилите широк отзвук атентати в Оклахома, Световния търговски център и о-в Бали. Наскоро беше използвано при атаки на екстремистки групировки в Лондон и други европейски столици. Инструкции за производството на такива устройства могат лесно да се намерят в интернет. Дори само 2 кг могат да имат опустошителен ефект. Както изглежда, всеки гражданин, решен да закупи количества над 500 кг, може да направи това, при необходимост чрез няколко покупки на по-малки количества от магазини за градинарство или за търговия на дребно. Очевидно е, че упражняването на контрол върху тези продажби е трудно.

9.2 При професионалните потребители (зеделски производители) контрол се упражнява, като се поддържат големи минимални размери на разфасовките (така че една разфасовка да не може лесно да бъде превозена или отклонена незаконно) и чрез стриктни изисквания за стопанисване на продукта на всички етапи от веригата за доставки. Амониевият нитрат за масова

употреба е нестабилен и може да се разложи и да стане неизползваем. Затова трябва да се съхранява грижливо и да се използва във възможно най-кратък срок. Това ограничава отклоняването на количества за други приложения.

9.3 Амониевият нитрат се доставя в различни концентрации (процент азотно съдържание), с или без други важни елементи (обикновено производни на фосфора и калия). В чисто състояние, амониевият нитрат е приблизително 35 % азот. За избягване увреждането на растенията е необходимо да бъде разреден. Различните характеристики се получават чрез смесване с активни компоненти или инертни пълнители, като например креда, или чрез химически реакции за постигане на желаното съотношение между основните съставки. Съдържанието на азот в продуктите за употреба от земеделски производители може да бъде 28 % или по-високо. Такива торове с високо съдържание на азот подлежат на контрол по смисъла на Регламент (ЕО) № 2003/2003, за да се гарантира, че предоставят необходимото количество азот и безопасната им употреба без риск от експлозия. Торовете, които отговарят на тези стандарти, могат да се обозначават с „ЕС торове“ и да се търгуват извън националните граници. Торове, които не отговарят на тези стандарти, не могат да се продават извън националните граници и са познати под наименованието „национални торове“. Съдържанието на азот в потребителските продукти обикновено е 20-25 %. Колкото по-нисък е процентът на азотното съдържание, толкова по-високи са транспортните разходи за единица тор и толкова по-голямо е количеството, което трябва да се използва на определена площ. Въпреки че амониево-нитратните торове се смятат за жизненоважни за земеделските дейности с търговска цел, това не се отнася за много по-малките количества, които се продават за масова употреба в магазините за търговия на дребно и които могат да бъдат заменени с други продукти.

9.4 За всеки, който се опитва да произведе незаконни взривни вещества, колкото по-голямо е азотното съдържание на амониевия нитрат, толкова по-добре. Концентрацията на съставките при механично свързани смеси може да бъде променена лесно чрез прост разтвор и кристализация. Химически свързани смеси се концентрират по-трудно или това е невъзможно. Експерти на датското правителство са постигнали експлозия при концентрация от само 16 %. При наличие на достатъчно време и ресурси, всичко е възможно, въпреки че в крайна сметка предпочитанията се насочват към конкурентни формули, използващи суровини, които се намират също толкова лесно. Те са описани в „Наръчник на терориста“ и други интернет ресурси, до които обществеността има достъп.

9.5 След бомбените атентати от м. май 2004 г. в Мадрид, Европейският съвет прие Декларация относно борбата с тероризма. С нея се създаде Експертна група по сигурност на експлозивите (EGSE), на която е възложено разработването на план за действие за борба с употребата на взривни устройства от терористи. Планът за действие беше завършен през м. юни 2007 г. Една от 47-те конкретни мерки в него изисква създаването на Постоянна експертна комисия по прекурсори за

взривни вещества (SCEEP). В нея участват специалисти от частния и публичния сектор, които ползват информация от представителите на производителите и дистрибуторите на химически вещества — CEFIC и FECC — и представителят на производителите на торове — EFMA.

9.6 Целта на настоящото предложение е всички амониево-нитратни торове за продажба на земеделски производители (или дистрибутори) да се приведат в съответствие със стандартите, предвидени в Регламент (ЕО) № 2003/2003 и да се ограничи азотното съдържание на продуктите за масова употреба. В случай че предложението бъде прието, 18 месеца след влизането на решението в сила амониевият нитрат няма да може да бъде пускан на пазара за масовия потребител „самостоятелно или в препарати, които съдържат повече от 20 % или повече азот по маса като амониев нитрат“.

9.7 ЕИСК подкрепя напълно първата част от това предложение — всички торове с високо съдържание на азот, предназначени за продажба на земеделски производители, независимо дали се продават извън националните граници, да отговарят на изискванията на Регламент (ЕО) № 2003/2003.

9.8 Що се отнася до второто ограничение, касаещо продажбите за масовия потребител, ЕИСК отбелязва, че засегнатите обеми може да се окажат с над 50 000 тона по-големи, отколкото се смяташе, както и че EFMA, от името на производителите на торове, прие ограничение от 20 % за смесени торове (при които промяната на концентрацията е сравнително лесна), но предложи ограничение от 24,5 % за продуктите, съдържащи химически съединения (при които промяната на концентрацията е много по-трудна). Имайки предвид, че обсъжданията в SCEEP все още не са приключили, тази и свързаните с нея възможности трябва да бъдат проучени подробно преди вземането на окончателно решение. Каквото и друго да се знае за борбата с тероризма, ясно е, че наличието на общо съгласие и ангажираност на отделните заинтересовани страни — които в този случай включват производители, дистрибутори, обекти за продажби на дребно и обществеността — ще бъде жизненоважно за постигането на истински напредък в ограничаването на достъпа до прекурсори за взривни вещества.

9.9 ЕИСК приема с известно нежелание, че в краткосрочен план Директива 76/769/ЕИО на Съвета е единственото правно основание, което може да бъде използвано от Комисията, поради което мерките трябва да се предлагат и обсъждат по този начин. Остава да се надяваме, че след ратифицирането на Договора от Лисабон ще бъде възприета по-добра система.

10. Специфични бележки

10.1 ЕИСК изразява съжаление — както в становищата си относно предходни изменения на Директива 76/769/ЕИО на Съвета, — че тези изменения продължават да обединяват вещества, които нямат връзка по между си и за които трябва да бъдат взети съвсем отделни решения. Тази практика не е добра и

полезна. Тя определено не дава пример за добро управление. Можем само да се надяваме, че от 1 юни 2009 г. ще има по-добра процедура съгласно Регламент (ЕО) № 1907/2006 (REACH).

10.2 ЕИСК отбелязва също така дългото време, което отне формулирането на предложенията. Първият приоритетен списък беше публикуван през м. май 1994 г. Дори ако настоящото предложение бъде осъществено с желаната бързина, до края на 2010 г. въздействието върху пазара ще бъде малко (а дори и тогава е трудно да се прогнозира, че ще бъдат отчетени някакви подобрения за човешкото здраве). Освен това е трудно да се приеме, че тези забавяния се дължат изцяло на производителите, които трябваше да предоставят данните, на които се основават ДОР, тъй като последните са налични от доста време. Ако това се дължи на липса на ресурси в Комисията или в нейните научни комитети или други органи или агенции, отговорни за безопас-

ността на обществото, то трябва да бъде намерено ясно решение, преди да им бъдат възложени много по-големи отговорности — в по-голямата си част без да са подредени по приоритет — от 1 юни 2009 г.

10.3 ЕИСК твърдо подкрепя Декларацията на Съвета относно борбата с тероризма от 2004 г. и различните действия, произтичащи от нея, и вярва, че гражданското общество има ключова роля в това. Затова Комитетът изразява надежда, че ще бъде смятан за приет и полезен партньор и участник в този процес и отбелязва, че в момента изготвя няколко становища по тази тема. Постигането на съгласие за това кои действия са пропорционални и какви законодателни пътища следва да бъдат използвани, за да се осигури своевременната и ефективна реакция на всички засегнати страни, ще бъде жизненоважно за постигането на дългосрочен мир и сигурност в и около ЕС.

Брюксел, 12 март 2008 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Съвета за създаване на съвместно предприятие „Горивни клетки и водород““

COM(2007) 571 окончателен — 2007/0211 (CNS)

(2008/C 204/04)

На 30 ноември 2007 г. Съветът на Европейския съюз реши, в съответствие с член 95 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

Предложение за Регламент на Съвета за създаване на съвместно предприятие „Горивни клетки и водород“.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 27 февруари 2008 г. (докладчик: г-н Dantin).

На 443-ата си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 март 2008 г. (заседание от 12 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 117 гласа „за“ и 7 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Комитетът одобрява решението за създаване на съвместното предприятие „Горивни клетки и водород“. Той смята, че чрез създадените по този начин стимули за инвестиции в областта на НИРД може да се предостави на предприятията стабилна референтна рамка, което ще позволи да се преодолее сегашната разпокъсаност при финансирането от страна на Общността и да се съгласуват често пъти некоординираните научни изследвания, като с това се подобри тяхната ефективност.

1.2 Комитетът приветства факта, че е бил избран именно този сектор, който е свързан както с Лисабонската стратегия и с целите от Барселона относно средствата, предвидени за НИРД,

така и с други важни политики на Общността, например опазването на околната среда и устойчивото развитие.

1.3 С положителното си становище относно разглежданото предложение, ЕИСК желае най-напред да подчертае значението на предложената стратегия за ЕС в областта на инвестициите и координирането на научните изследвания. При това той е на мнение, че тази стратегия представлява благоприятна отправна точка за създаването на европейско пространство на научните изследвания.

1.4 Същевременно, предвид системата на финансиране, множеството различни участия и значителния обем на

заделените общностни ресурси, е целесъобразно да се дефинира по-добре използването и разпределянето на крайните продукти от научните изследвания, особено що се отнася до интелектуалната собственост и издаването на патенти. Тази слабост беше вече посочена от Комитета в неговите становища относно създаването на съвместно предприятие на инициативата за иновативни лекарства и на съвместно предприятие „Чисто небе“. В настоящата съвместна технологична инициатива съществува риск този недостатък да доведе до още по-шекотлив проблем, доколкото от крайния продукт ще се интересуват конкуриращи се на пазара предприятия, особено производителите на автомобили.

1.5 Накрая, Комитетът препоръчва като необходими:

- действително опростяване на процедурите, особено предвид отрицателната роля, която усложнените административни процедури изиграха при предходните програми в областта на НИРД. От тази гледна точка ЕИСК изразява съжаление, че не бе направена сериозна равностойка на този опит, за да се установят причините за евентуалните трудности, на които се натъкнаха европейските технологични платформи (ЕТП), с оглед избягването на трудности за в бъдеще;
- информационна програма, която да спомага за мобилизиране на необходимите — публични и частни — икономически ресурси;
- осъществяване на програми за професионално обучение, позволяващи постигането на съответствие между квалификацията на работниците и работните места, създадени от тази съвместна технологична инициатива (СТИ).

2. Въведение

2.1 Разглежданото предложение за регламент има за цел да постави началото на едно от първите европейски публично-частно партньорства в сектора на научноизследователската и развойна дейност и е една от шестте съвместни технологични инициативи (СТИ). Това партньорство, наречено Съвместно предприятие „Горивни клетки и водород“, се отнася до сфера от стратегическо значение за бъдещото осигуряване и диверсификация на енергийните източници.

2.2 Главната цел на това съвместно предприятие е да даде възможност на индустрията, на отделните държави-членки и на Комисията да обединят съответните си ресурси в полза на планираните научноизследователски програми.

2.3 За разлика от традиционния подход, при който се предоставя отделно публично финансиране за всеки проект, СТИ се отнасят до широкомащабни програми за научни изследвания с общи стратегически изследователски цели. Очаква се този нов подход да създаде критична маса за европейските научни изследвания и иновации, да консолидира научноизследователската общност в основните стратегически области и да хармонизира финансирането на проектите, така че резултатите от научните изследвания да се усвояват по-бързо. СТИ се отнасят до онези определящи сектори, на които сегашните инструменти не предлагат нито критичната маса, нито темпото, необходими на Европа, за да запази или постигне благоприятни позиции в световната конкуренция. Става въпрос за области, където националното, европейското и частното финансиране на научните изследвания могат да създадат значителна добавена стойност, особено ако се насърчава увеличаването на частните инвестиции за научни изследвания и развойна дейност.

2.4 Горивните клетки са свръхэффективни преобразуватели на енергия, които позволяват значително намаляване на емисиите

на парникови газове и други замърсители. Освен това те предлагат гъвкавост в енергийния избор, тъй като могат да ползват както водород, така и други горива като природен газ, етанол и метанол, и по този начин допринасят в решаваща степен за опазването на околната среда и за борбата срещу замърсяването.

2.5 Що се отнася до сектора горивни клетки и водород, главната цел на СТИ Съвместно предприятие „Горивни клетки и водород“ е да допринесе за развитието на онези знания и възможности, които са от ключово значение за сектора и по този начин да засили конкурентоспособността на Европа. Разглежданото предложение създава необходимата регулаторна рамка за учредяването на такова съвместно предприятие.

2.6 Освен това Съвместното предприятие „Горивни клетки и водород“ ще допринесе за прилагането на плана за действие за технологиите за опазване на околната среда (ПДТООС), предложен в Съобщението на Комисията COM(2004) 38 окончателен, който включваше тази технологична платформа сред приоритетните инициативи на ПДТООС.

3. Контекст и общи съображения

3.1 Недостигът на енергия и постоянната несигурност по отношение на енергийните доставки излагат на риск качеството на живот на гражданите и запазването на условията за конкурентоспособността на европейските предприятия. Тези два фактора могат да доведат в бъдеще до тежки последици, включително и с оглед на постоянната нестабилност и на повишаването на цените на енергийните носители.

3.2 По тази причина горивните клетки, използващи водород, са от голям интерес за бъдещето, защото, освен че позволяват диверсификация на наличните енергийни източници, те са също така и чисти преобразуватели на енергия, тъй като единственият отпадъчен продукт при тяхното действие е водната пара. Останалите типове горивни клетки, използващи природен газ или други изкопаеми горива, също позволяват намаляване на емисиите на вредни вещества благодарение на високия си коефициент на полезно действие.

3.3 Използването на водорода като гъвкав енергиен носител може да допринесе за гарантиране на енергийната сигурност и за стабилизиране на цените на енергията. Действително, той може да бъде произведен от който и да е първичен енергиен източник, с което дава възможност за диверсификация на горивата за транспорта, който понастоящем зависи до 98 % от нефта.

3.4 През 2005 г. световният оборот в сектора на горивните клетки възлиза на около 300 милиона евро, от които само 12 % в Европа; инвестициите в научни изследвания се изчисляват на около 700 милиона евро, от които 78 % в Северна Америка и само 10 % в Европа.

3.5 Следователно сегашната структура на сектора на горивните клетки и водорода в Европа е напълно недостатъчна, независимо от значителните публични средства, които ЕС вече инвестира в тази област, включена още в раздел „Енергетика и транспорт“ на Седмата рамкова програма за научни изследвания. Усилията на Европа в тази научноизследователска област изостават далеч зад тези, полагани в други части на света; според едно проучване на ЕС (проекта „HyLights“ на ГД „Енергетика и транспорт“ — TREN), по отношение на превозните средства с горивни клетки в момента Европа изостава с поне пет години от Япония и от Северна Америка.

3.6 Без нови, конкретни усилия в научноизследователската и развойната дейност съществува риск индустриалното развитие в един толкова фундаментален сектор като този на горивните клетки и водорода да натрупа още по-голямо изоставане спрямо световната конкуренция, което би имало отрицателни последици за индустриалното развитие и за заетостта в този сектор.

3.7 Главните проблеми, които се открояват в хода на анализа и на консултациите, проведени от Комисията, произтичат от комплексността на научните изследвания, необходими за сектора, и от липсата на конкретно споразумение на равнище ЕС относно дългосрочен план за инвестиции.

3.8 В тази ситуация, предвид действията, необходими в областта на иновациите, които изискват много големи ресурси, е очевидно, че никое предприятие и никоя институция не биха били в състояние да проведат сами необходимите изследвания.

3.9 Освен че са недостатъчни, наличните понастоящем средства не се и използват по най-добър начин, за което свидетелстват пропуските в програмите и/или ненужното публикуване; те не са пригодни за финансиране на програма от голям мащаб на равнище ЕС.

3.10 Освен това европейският сектор на горивните клетки и водорода е недостатъчно координиран между отделните страни и области на дейност (университетски среди, нови индустриални предприятия, високотехнологични МСП и др.), което затруднява обединяването на знанията и опита, технологичния прогрес, необходим за подобряване на качествата на материалите, както и намаляването на разходите в съответствие с очакванията на потенциалните нови клиенти.

3.11 Придаването на европейско измерение на научните изследвания в областта на горивните клетки и водорода е избор, който не може да бъде подлаган на съмнение; това наистина изглежда единственото възможно решение за посрещане на тежките предизвикателства, пред които ще бъде изправен секторът.

3.12 Създаването на съвместно публично-частно предприятие би следвало да позволи на НИРД в този сектор на равнище ЕС да направи скок към ефикасни научни изследвания, които към момента са изправени пред затруднения за постигането на необходимата критична маса. Това ще е от решаващо значение за преодоляването на сегашната разпокъсаност на научноизследователските програми между отделните държави-членки, които не са в състояние да постигнат необходимата критична маса, тъй като не разполагат със средства за финансиране на необходимите програми.

4. Съгласуваност

4.1 Отправна точка за научноизследователските програми е Седмата рамкова програма (РП7). Наистина, ако желаем конкурентна и динамична икономика, е абсолютно необходимо да се засилят инвестициите в НИРД.

4.2 Разглежданото предложение за регламент изглежда съгласувано с общностната политика в областта на научните изследвания, с Лисабонската стратегия (конкурентоспособност), както и с целите от Барселона (средства, предназначени за научни изследвания), които предвиждат инвестиции от 3 % от БВП до 2010 г.

4.3 Освен това предложението изглежда съгласувано и със съобщението на Комисията относно инициативата „Енергийна политика за Европа“, лансирана през м. януари 2007 г., както и

с Европейския стратегически план за енергийните технологии (план SET), относно който Комитетът в момента подготвя становище⁽¹⁾ и който трябва да послужи като основа за насоките в областта на енергийните технологии през следващото десетилетие. Предложението е съгласувано и с други общностни политики, като напр. околна среда и устойчиво развитие.

5. Предложението на Комисията

5.1 Предложението за регламент на Съвета за създаване на съвместно предприятие „Горивни клетки и водород“ COM(2007) 571 окончателен се позовава на разпоредбите на Седмата рамкова програма за научни изследвания (РП7), предмет на Решение № 1982/2006/ЕО, които предвиждат принос на ЕС в дългосрочен план за създаването на публично-частни партньорства в сектора на научните изследвания.

5.2 Тези партньорства под формата на съвместни технологични инициативи (СТИ) заменят предхождащите ги европейски технологични платформи (ЕТП).

5.3 В своето Решение № 2006/971/ЕО относно специфичната програма „Сътрудничество“ Съветът подчерта необходимостта от създаване на публично-частни партньорства и посочи шест сектора, в които създаването на съвместни технологични инициативи може да даде тласък на европейските научни изследвания:

- водород и горивни клетки;
- аеронавтика и въздушен транспорт⁽²⁾;
- иновационни лекарства⁽³⁾;
- компютърни системи със специално предназначение⁽⁴⁾;
- наноелектроника⁽⁵⁾;
- глобален мониторинг на околната среда и сигурността (ГМОС).

5.4 В контекста на тази генерална стратегия разглежданото предложение за регламент, съдържащо се в COM(2007) 571 окончателен, предвижда осъществяването на съвместната технологична инициатива за горивните клетки и водорода чрез създаването на съвместно предприятие, наречено „Горивни клетки и водород“.

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

5.6 Основните цели, които Комисията си поставя със създаването на това съвместно предприятие, са подробно изложени в член I.2 от Устава на съвместното предприятие, приложен към разглежданото предложение за регламент:

- да се изведе Европа на челно място в технологиите в областта на горивните клетки и водорода в световен мащаб;

⁽¹⁾ TEN/332: „Европейски стратегически план за енергийните технологии“, докладчик г-н Zboril.

⁽²⁾ ОВ С 44, 16.2.2008 г., стр. 11 (INT/364).

⁽³⁾ ОВ С 44, 16.2.2008 г., стр. 1 (INT/363).

⁽⁴⁾ ОВ С 44, 16.2.2008 г., стр. 15 (INT/370).

⁽⁵⁾ ОВ С 44, 16.2.2008 г., стр. 19 (INT/369).

- да се направи възможен напредъкът на пазара на технологии, свързани с горивни клетки и водород, което ще позволи на пазарните сили да генерират значителни обществени ползи;
- да се достигне критична маса от изследвания, за да могат представителите на промишлеността, публичните и частните инвеститори, отговорните лица и други заинтересовани страни да се ангажират с увереност в една дългосрочна програма;
- да се наберат нови инвестиции за научни изследвания, технологично развитие и демонстрационни дейности (НИТРД) от страна на предприятията, както и на национално и регионално ниво;
- да се изгради европейското научноизследователско пространство;
- да се стимулират иновациите и възникването на нови вериги за създаване на стойност, в това число и МСП;
- да се улесни взаимодействието между промишлеността, университетите и изследователските центрове в областта на фундаменталните изследвания;
- да се поощри участието на новите държави-членки и страните кандидатки;
- да се подкрепи разработването на нови разпоредби и преразглеждането на съществуващите нормативни документи и стандарти, за да се отстранят изкуствените пречки за комерсиализирането на водородните технологии;
- да се предостави на широката общественост достоверна информация относно безопасността на водорода и ползата от новите технологии за околната среда, сигурността на снабдяването, енергийните разходи и заетостта.

6. Правно основание

6.1 Предложението се състои от регламент на Съвета и приложение, което включва устава на съвместното предприятие. Предложението почива върху член 171 от Договора. Съвместното предприятие ще бъде орган на Общността, чийто бюджет ще се контролира от член 185 от Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета. Поради това следва да се има предвид фактът, че по своята същност тази инициатива попада в категорията публично-частно партньорство, в която приносът на частния е най-малкото равен на този на публичния сектор.

7. Учредяване

7.1 Членовете-учредители на Съвместното предприятие са:

- a) Европейската общност, представлявана от Комисията;
- b) Промислената група в рамките на Европейската съвместна технологична инициатива в областта на горивните клетки и водорода.

7.2 След създаването на съвместното предприятие, изследователска група, която представлява изследователските организации с нестопанска цел, може да стане негов член, при условие че е учреден правен субект, който да представлява научната общност.

8. Финансиране

8.1 Административните разходи на съвместното предприятие, представени подробно в член 5 от Регламента, ще бъдат покрити по равно от неговите членове-учредители.

8.2 Оперативните разходи за дейности по НИТРД се финансират съвместно чрез финансово участие на Общността и чрез

участие в натура от страна на частните юридически субекти, участващи в дейностите на съвместното предприятие. Участието на частните юридически субекти следва да бъде в размер съответно най-малко равен на участието на Общността.

8.3 Максималното участие на Общността в административните и оперативните разходи на съвместното предприятие „Горивни клетки и водород“ е 470 милиона евро. Комитетът смята, че размерът на тази сума би могъл да бъде по-висок, като се има предвид важноста на научните изследвания, обект на тази СТИ. Впрочем оперативните разходи се оценяват най-много на 20 милиона евро. Тези средства ще бъдат осигурени от специфичната програма „Сътрудничество“ за изпълнение на Седмата рамкова програма за научни изследвания, технологично развитие и демонстрационни дейности, съгласно разпоредбите на член 54, параграф 2, точка б) от Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002.

8.4 Ако се създаде Изследователска група (вж. параграф 7.2), тя поема 1/12 от административните разходи, като в такъв случай участието на Комисията ще бъде съответно намалено.

8.5 Освен ако не се осигури финансиране след 2013 г. (когато приключва РП7), през периода 2014-2017 г. ще бъдат продължени само проекти, за които е било подписано споразумение за безвъзмездна помощ най-късно до 31 декември 2013 г.

9. Общи бележки

9.1 ЕИСК дава благоприятно становище относно решението за създаване на съвместно предприятие „Горивни клетки и водород“ и одобрява съответното предложение за регламент, съдържащо се в СОМ(2007) 571 окончателен. Комитетът държи да подчертае преди всичко значението, което има за Европейския съюз предлаганата стратегия за инвестиции и координиране на научните изследвания, която, що се отнася до тази СТИ, води към по-голяма диверсификация на енергийния микс, особено в транспортния сектор ⁽⁶⁾.

9.2 Както вече е посочвал в своите становища относно други регламенти във връзка с Решение 2006/971/СЕ на Съвета относно специфичната програма „Сътрудничество“, ЕИСК смята, че засилването на инвестициите в НИРД представлява подходящ инструмент, за да се осигури на предприятията надеждна референтна рамка, позволяваща да се преодолее сегашната разпокъсаност на финансирането от ЕС и да се избегне раздробяването на програмите.

9.3 От самото начало в редица свои становища ЕИСК призоваваше настойчиво за все по-голяма ангажираност на ЕС в областта на НИРД. Тъй като не е възможно да бъдат цитирани всички тези документи, ще се задоволим да припомним последните две становища, приети с голямо мнозинство на последната пленарна сесия на Комитета на 24 и 24 октомври 2007 г. и отнасящи се до съвместните предприятия „Чисто небе“ и ENIAC.

9.4 **В общ план:** В становището ⁽⁷⁾ относно „Зелена книга — Европейското научноизследователско пространство: нови перспективи“ ЕИСК потвърждава, че „подкрепя целта за разработване на научноизследователски инфраструктури на световно ниво, които обаче трябва и в бъдеще да бъдат трайно и надеждно поддържани“, като същевременно припопня, че „основна предпоставка за успеха и тисъла на тези инвестиции е участието на съответните институти и групи от университети в държавите-членки, както и ангажираното включване на индустрията в технически проекти“.

⁽⁶⁾ TEN/297: „Енергийният микс в транспорта“, докладчик: г-н Iozia.

⁽⁷⁾ OB C 44, 16.2.2008 г., стр. 1 (INT/358).

9.5 В специфичен план: В становището ⁽⁸⁾ относно „Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент: Доклад за напредъка в областта на биогоривата. Доклад за напредъка в използването на биогорива и други възобновяеми горива в държавите-членки на Европейския съюз“ ЕИСК настоятелно подчертава важността на развитието на научноизследователските програми в секторите, които са предмет на настоящото предложение за регламент.

9.5.1 В него ЕИСК припомня, че *„трябва да бъде отделено особено внимание на изследванията в сектора на биогоривата, особено на биогоривата от второ поколение, без да бъдат пренебрегвани други възможности, като тези, свързани с развитието на технологиите за соларен водород или водород, получен от обработката на биомаса“*.

9.5.2 Освен това той посочва: *„Въпреки напредъка в научните изследвания в областта на получаването на водород от биомаса, по-конкретно чрез използването на биотехнологии или от възобновяеми източници, възможността за разпространение и пускане на пазара на автомобили, задвижвани с водородно гориво, зависи и от високите разходи за набавяне на горивните клетки“* и заявява в заключение, че *„за да се превърне водородът в икономически жизнеспособен алтернативен източник на енергия, трябва да бъдат намалени производствените разходи. Комитетът смята, че следва да се подкрепят изследванията в областта на технологиите, свързани с горивните клетки, т.е. биологични горивни клетки, които използват биокатализатори за преобразуване на химическа енергия в електрическа“*.

10. Специфични бележки

10.1 Все пак, предвид системата на финансиране чрез множество различни участия и значителния обем на заделените общностни ресурси, Комитетът смята, че е целесъобразно да се дефинира по-добре използването и предоставянето на крайните продукти от научните изследвания. За тази цел въпросът за патентите и за интелектуалната собственост, така както е разгледан в член 17 от проекта за Регламент и в член 1, параграф 24 от приложението към Устава на предприятието, които се ограничават единствено до посочването на принципите, заслужава да бъде изложен по-прецизно и ясно, за да не се превърне в деликатен момент при осъществяването на Съвместната инициатива „Горивни клетки и водород“. Тази слабост беше вече посочена от Комитета в неговите становища относно създаването на съвместни предприятия на инициативата за иновативни лекарства и „Чисто небе“. В настоящата съвместна технологична инициатива съществува риск този недостатък да доведе до още по-щекотлив проблем, тъй като от крайния продукт на изследванията ще се интересуват конкуриращи се на пазара предприятия, особено производителите на автомобили. Освен това, предвид

значителното финансиране от страна на ЕС, би следвало да се помисли за механизми за насърчване на възвращаемостта от тези европейски инвестиции или пък този въпрос би трябвало най-малкото да бъде поставен в разглеждания документ.

10.2 Както се посочва в параграф 5.2, СТИ произлизат от работата на бившите Европейски технологични платформи (ЕТП). Последните обаче не винаги постигаха поставената пред тях цел за стратегическо активизиране на научните изследвания в Европа. СТИ бяха създадени именно поради евентуалните трудности, срещнати от ЕТП, които трябваше преди всичко да допринесат в значителна степен за конкурентоспособността на индустрията.

10.2.1 В този смисъл ЕИСК изразява съжаление, че в предложението на Комисията липсва по-подробен преглед на работата, извършена в миналото от европейските технологични платформи (ЕТП); не е направена равностойна, не се посочват получените резултати, няма нито едно библиографско позоваване. Задълбочен анализ, установяващ прецизно причините за евентуалните трудности на ЕТП, би спомогнал за предотвратяването на трудности във връзка с новата инициатива.

10.3 За постигане на целите, поставени пред СТИ „Горивни клетки и водород“ и за максимално използване на потенциала на този нов инструмент, ЕИСК смята, че е необходимо:

- действително да се опростят процедурите, особено предвид отрицателната роля, която усложнените административни процедури изиграха при предходните програми в областта на НИРД. Освен това Комитетът ще следи с особено голямо внимание на всички заинтересовани страни да бъде давана възможност да участват в определянето на целите и в анализа на крайните резултати;
- да се провежда широка информационна програма за предлаганите възможности от СТИ, особено що се отнася до възможностите ѝ да мобилизира необходимите икономически ресурси с оглед на новите форми на финансиране;
- да се изготвят подходящи програми за професионално обучение, за осигуряването на висококвалифицирана работна ръка, притежаваща необходимите знания в областта на НИРД, която е необходима за това съвместно предприятие и която ще бъде от голямо стратегическо значение за промишленото бъдеще на ЕС. Въвеждането на тези високи квалификации, отговарящи на високата степен на специализация, необходима за бъдещите работни места в областта на НИРД, ще бъде освен това и спирачка за емиграцията на учени. Същевременно те ще представляват едно от необходимите условия за осигуряване на лидерството на ЕС в тези икономически сектори със стратегическо значение за индустрията и за политиката в областта на околната среда.

Брюксел, 12 март 2008 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁸⁾ ОВ С 44, 16.2.2008 г., стр. 34 (TEN/286).

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива .../.../ЕО на Европейския парламент и Съвета относно правната защита на компютърните програми“ (Кодифицирана версия)

COM(2008) 23 окончателен — 2008/0019 (COD)

(2008/C 204/05)

На 13 февруари 2008 г. Съветът на Европейския съюз реши, в съответствие с член 95 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за директива .../.../ЕО на Европейския парламент и Съвета относно правната защита на компютърните програми“ (Кодифицирана версия).

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително и не изисква никакъв коментар от негова страна, на 443-та си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 март 2008 г. (заседание от 12 март), Европейският икономически и социален комитет взе решение със 126 гласа „за“ и 2 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложения текст.

Брюксел, 12 март 2008 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета относно сливанията на акционерни дружества“ (Кодифицирана версия)

COM(2008) 26 окончателен — 2008/0009 (COD)

(2008/C 204/06)

На 14 февруари 2008 г. Съветът на Европейския съюз реши, в съответствие с член 95 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за Директива на Европейския парламент и Съвета относно сливанията на акционерни дружества“ (Кодифицирана версия).

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително и не изисква никакъв коментар от негова страна, на 443-та си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 март 2008 г. (заседание от 12 март), Европейският икономически и социален комитет взе решение със 117 гласа „за“, 1 глас „против“ и 7 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложения текст.

Брюксел, 12 март 2008 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета относно координирането на гаранциите, които държавите-членки изискват от дружествата по смисъла на член 48, втора алинея от Договора, за защита на интересите на съдружниците и на трети лица, с цел тези гаранции да станат равностойни“ (Кодифицирана версия)

COM(2008) 39 окончателен — 2008/0022 (COD)

(2008/C 204/07)

На 14 февруари 2008 г. Съветът на Европейския съюз реши, в съответствие с член 95 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета относно координирането на гаранциите, които държавите-членки изискват от дружествата по смисъла на член 48, втора алинея от Договора, за защита на интересите на съдружниците и на трети лица, с цел тези гаранции да станат равностойни“ (Кодифицирана версия).

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно удовлетворително и не изисква никакъв коментар от негова страна, на 443-тата си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 март 2008 г. (заседание от 12 март 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет взе решение със 125 гласа „за“ и 6 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложения текст.

Брюксел, 12 март 2008 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение на Комисията относно „Трансевропейски мрежи: „Към интегриран подход““

COM(2007) 135 окончателен

(2008/C 204/08)

На 21 март 2007 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаването на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

Съобщението на Комисията „Трансевропейски мрежи: „Към интегриран подход““.

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 9 февруари 2008 г. (докладчик: г-н Marian KRZAKLEWSKI).

На 443-ата си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 март 2008 г. (заседание от 13 март 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 64 гласа „за“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) заявява, че интегрираният подход към трансевропейските мрежи (ТЕМ) е един от методите за постигане на целите на устойчивото развитие на ЕС.

1.2 ЕИСК е убеден, че прилагането на интегриран подход към трансевропейските мрежи ще ускори осъществяването на

планираната структура на ТЕМ и ще намали разходите по строителството на трансевропейските мрежи в сравнение с финансовото бреме, които би следвало да бъде взето предвид при метод, който не отчита синергията между различните видове мрежи.

1.2.1 Във връзка с горното, Комитетът изразява мнение, че преди да изтече средносрочният преглед, Европейската комисия

(ЕК) следва да излезе с предложение за разширяване обхвата на финансирането на проекти в сферата на ТЕМ, които прилагат интегрирания подход (в широк смисъл, т.е. с разклоненията на мрежите) под формата на фонд за интегриран подход.

1.3 Като анализира условията, в които въздействието от синергията на трансевропейските мрежи може да бъде осъществено успешно, ЕИСК смята, че подобно въздействие е възможно при провеждане на процес на конвергенция на секторите ⁽¹⁾. Не по-малко съществено условие за увеличаване на ефективността на интегрирания подход е възможно най-бързото изграждане на основната структура на дадения вид мрежа.

1.4 Като се позовава на съдържанието на съобщението на Комисията, Комитетът заключава, че е наложително обхватът на съдържащия се в него анализ да се разшири. Той трябва да включва въпроса за степента, в която последвалото присъединяване към ЕС на 12 нови държави-членки може да повлияе на възможността и областта на приложение на интегрирания подход в тези страни.

1.5 Комитетът приема, че интегрираният подход към трансевропейските мрежи е от особена важност с оглед на следните въпроси:

- ограничаване на вредите за околната среда в процеса на построяване и експлоатация на мрежите;
- намаляване на броя на спорните въпроси и ограничаването им в случай на конфликт на интереси, появил се при построяване и експлоатация на мрежите.

1.6 ЕИСК смята, че от особено значение за постигане на оптимално въздействие на интегрирания подход към трансевропейските мрежи са научните изследвания, както и общоевропейските и национални инициативи. Във връзка с това Комитетът заявява, че за съществуващите изследвания е характерна липса на тематичен и секторен фокус. С оглед на това ЕИСК апелира Комисията и Съвета да планират, задвижат и проследят прилагането на програми за научни изследвания на цялата територия на ЕС, които да са свързани със синергии от различен вид в рамките на комплексната структура на ТЕМ.

1.7 Като взема предвид съществуването в част от държавите-членки на ЕС на частични оптични мрежи, създадени с оглед на други национални технологични инфраструктури (като напр. електроенергийните или железопътните мрежи), ЕИСК изразява убеденост, че в рамките на един интегриран подход тези оптични мрежи следва да бъдат използвани в по-голяма степен с търговска цел (за телекомуникационни услуги, пренос на данни и т.н.).

1.7.1 Същевременно Комитетът смята, че във връзка с интензивното развитие на местните (общински) инфраструктури в много страни от ЕС и като се има предвид интегрирания подход, е необходимо тези нови инфраструктури да се използват за интензификация на развитието на оптичните мрежи за достъп и за изграждане на интелигентни общински инфраструктури ⁽²⁾. Картите на Географски информационни системи (GIS) трябва да се превърнат в съставна част от интелигентните общински инфраструктури ⁽³⁾. По този начин интегрираният подход към мрежите на общинските инфраструктури се осъществява чрез информа-

ционна система (т. нар. интелигентна система за управление на инфраструктурата).

1.8 Комитетът предлага Комисията, при планиране на дейности, свързани с интегрирания подход към ТЕМ, да вземе предвид и интегрираните технологии в областта на възобновяемите газови и енергийни източници. Благодарение на тези технологии, приближаващи производството на електроенергия до крайния потребител, емисиите на въглероден диоксид могат да бъдат намалени.

1.8.1 В рамките на този подход следва да се стремим към постигане не само на синергия, но и към координиране и икономия на ресурси в процеса на развитие на биотехнологиите и енергийните технологии с използване на газ.

1.9 Като анализира въпроса за възможните синергии по отношение на трансевропейските енергийни мрежи на фона на положението в новите държави-членки от Балтийския регион, ЕИСК смята, че в рамките на интегрирания подход следва да се използва един от вариантите, подлежащи на бързо осъществяване — чрез енергиен мост да се стигне до интегриране на системите на страните от района на Балтийско море със системите на ЕС. При осъществяването на този проект в сферата на преносните мрежи на далечни разстояния не бива да се допуска загуба на инвестиции (stranded cost ⁽⁴⁾) в дългосрочен план (2020 г.).

2. Въведение

2.1 Развитието, свързването, по-добрата интеграция и координация на европейските енергийни, транспортни и телекомуникационни инфраструктури са амбициозни цели, за които става дума в Договора ⁽⁵⁾ и в насоките, отнасящи се до икономическия ръст и заетостта в рамките на Лисабонския процес ⁽⁶⁾.

2.2 Членове 154-156 от Договора и насоките относно стопанския растеж и заетостта поставят цели, отнасящи се до разработването, свързването, по-добрата интеграция и координация на европейските енергийни, транспортни и телекомуникационни инфраструктури.

2.3 Въз основа на записаното в договора и гореизброените насоки бе формулирана идеята за трансевропейските транспортни, енергийни и телекомуникационни мрежи, които са кръвоносната система на икономиката на Общността.

2.4 С цел извличане на максимално добри резултати от функционирането на трансевропейските мрежи, особено що се отнася до критерия за увеличаване на конкурентоспособността на Европейския съюз, Европейската комисия постави през м. юли 2005 г. на специално избрана за целта пилотна група задачата да определи общ подход, който да доведе до подобряване на координацията между различни общностни дейности в областта на трансевропейските енергийни, транспортни и телекомуникационни инфраструктури.

2.4.1 В частност, пилотната група разгледа следните въпроси:

- синергията между европейските мрежи;
- зачитането на околната среда в контекста на трансевропейските мрежи;

⁽¹⁾ Конвергенция на секторите в организационен аспект, която обхваща предприятията.

⁽²⁾ Интелигентните инфраструктури имат добавени или вградени компоненти, които могат да събират и предават информация за състоянието на инфраструктурата на централен компютър, както и да получават обратна инструкция от него в определени случаи, което задейства контролните устройства (U of T Civil Engineering — last updated: Nov. 9, 2001 — Университет на Торонто, Факултет по строително инженерство, последна актуализация от 9 ноември 2001 г.).

⁽³⁾ Вж: подробната бележка към параграф 4.2.3.

⁽⁴⁾ Т.нар. *stranded costs* са инвестиционни разходи и задължения, възникнали в миналото, които инвеститорите все още не са си възвърнали посредством продажба на електроенергия и други услуги и които не подлежат на възвръщане на конкурентния пазар. Като дата на възникването им по правило се счита датата на въвеждане или либерализиране на енергийния пазар.

⁽⁵⁾ Членове 154, 155 и 156 от договора.

⁽⁶⁾ Ръководни насоки за растежа и заетостта (2005-2008 г.) № 9, 10, 11 и 16.

- използването на новите технологии в трансевропейските мрежи в транспортния сектор;
- финансирането на трансевропейските мрежи, и по-специално:
 - комбинирането на фондовете;
 - финансирането на приоритетните проекти;
 - привличането на публично-частни партньорства (ПЧП) за финансиране на трансевропейските мрежи.

2.5 Предмет на представеното тук становище на ЕИСК е възникналото в резултат от работата на пилотната група съобщение на Комисията относно „Трансевропейски мрежи: „Към интегриран подход“, COM(2007) 135 окончателен.

3. Общи бележки

Настоящото положение в областта на изграждането на трансевропейските мрежи

3.1 Трансевропейски транспортни мрежи (ТЕМ-Т)

3.1.1 След последното разширяване на ЕС през 2007 г. ТЕМ-Т обхваща 30 приоритетни проекта, които следва да бъдат осъществени до 2020 г. В допълнение, Комисията неотдавна подчерта необходимостта от разширяване на трансевропейските транспортни мрежи и към съседните страни ⁽⁷⁾.

3.1.2 Отчита се закъснение в осъществяването на главните проекти спрямо първоначалните планове. Въпреки че някои от тях бяха завършени или са пред завършване ⁽⁸⁾, темповете на изграждане на определените като приоритетни транспортни трасета продължават да се бавят. Становището по собствена инициатива на ЕИСК ⁽⁹⁾ подробно описва причините за това състояние на нещата.

3.1.3 Сред тези 30 приоритетни проекта 18 са в сферата на железопътния транспорт, а 2 — на морското и речно корабоплаване. По този начин решавашо предимство получиха най-екологично чистите транспортни средства. Картите, поместени в изследването на ECORYS за ЕК ⁽¹⁰⁾, показват напредъка на 30 приоритетни проекта в настоящия момент и планираното състояние в края на периода на многогодишната финансова рамка (2013 г.). Анализът на картите свидетелства, че мрежите все още са незавършени в голяма степен.

3.1.4 Съобщението на Комисията, което е предмет на настоящето становище, привежда баланса на финансовите средства, предназначени за осъществяване на ТЕМ-Т през финансовия период 2000-2006 г. и представя финансовите механизми за периода на многогодишната финансова рамка (2007-2013 г.). Непосредствено за изграждане на трансевропейските транспортни мрежи са предназначени 8,013 млрд. евро от бюджета на ЕС.

3.1.5 И в бъдеще основни източници на съфинансиране от Общността на проекти за трансевропейски транспортни мрежи в програмния период 2007-2013 г. ще останат ЕФВР и Кохезионният фонд. Като цяло делът на Общността за осъществяване на

трансевропейските транспортни мрежи следва да се съсредоточи върху трансграничните отсечки и тесните пътни артерии, в които стават задръствания.

3.1.6 Европейската инвестиционна банка ще продължи да финансира транспортната инфраструктура чрез заеми и специален гаранционен инструмент, като 500 млн. евро ще идват от собствените средства на ЕИБ и още 500 млн. евро ще дойдат от бюджета на трансевропейските транспортни мрежи (6,25 % от целия набор средства).

3.2 Трансевропейски транспортни мрежи (ТЕМ-Е)

3.2.1 През м. януари 2007 г. Комисията оцени напредъка в проектите от общоевропейски интерес като приоритет в плана за междумрежови връзки. В случая с електроенергията само 12 от 32 проекта се осъществяват в съответствие с плана, а едва 5 са фактически завършени ⁽¹¹⁾.

3.2.2 Положението в газовия сектор е по-добро: 7 от 10 проекта следва да бъдат предадени за експлоатация през периода 2010-2013 г., но, от друга страна, се забавя изграждането на 29 терминала за ВПП ⁽¹²⁾ и газоохранилища (работата в 9 от тях вече е прекратена, а в 5 — временно спряна).

3.2.2.1 Като основна причина за забавянето и неспазването на сроковете Комисията споменава сложността на планирането и процедурите за получаване на разрешения. Сред останалите причини са съпротивата на общественото мнение, недостатъчните финансови източници, утвърдената вече структура на интегрираните вертикално енергийни предприятия.

3.2.3 За да бъдат осъществени напълно огласените приоритети, ЕС трябва да инвестира най-малко 30 млрд. евро в инфраструктура до 2013 г. (6 млрд. в енергийната мрежа, 19 млрд. в газопроводите и 5 млрд. в терминалите за ВПП). Инвестиции са необходими както в областта на трансграничните връзки, така и в областта на производството на енергия.

3.2.4 Финансовата подкрепа, която може да бъде предоставяна единствено в специални и точно определени случаи за инвестиции в ТЕМ-Е, се осъществява от бюджетните средства на Европейския съюз. Това включва бюджетна линия, предназначена изключително за финансиране на трансевропейските мрежи, кохезионния и структурните фондове (фондовете съставляват една трета от бюджета и са предназначени за финансиране на регионалното развитие, по-специално в областта на енергийните мрежи).

3.2.5 Финансирането на етап осъществяване на инвестициите се осигурява по пътя на използването на други финансови инструменти (кредити, фондове). Европейската инвестиционна банка е основен източник на финансиране на трансевропейските мрежи. В периода от 1993 г. до края на 2005 г. общата сума за финансиране на всички трансевропейски мрежи, в съответствие с кредитните споразумения, възлиза на 69,3 млрд. евро, от които 9,1 млрд. — за енергийните мрежи.

⁽⁷⁾ COM(2007) 32 от 31.1.2007 г.

⁽⁸⁾ Постоянната връзка между Швеция и Дания, завършена през 2000 г., летище Malpensa, завършено през 2001 г., железопътната линия Betuwe, свързваща Ротердам с германската граница, завършена през 2007 г., проектът PBKAL — високоскоростна железопътна линия Париж-Брюксел/Брюксел-Кьолн-Амстердам-Лондон, завършена през 2007 г.

⁽⁹⁾ ОВ С 157 от 28 юни 2005, стр. 130.

⁽¹⁰⁾ Synergies between Trans-European Networks, Evaluations of potential areas for synergetic impacts, ECORYS, August 2006 („Синергии между трансевропейските мрежи — оценка на потенциалните области на синергичен ефект“, ECORYS, м. август 2006 г.).

⁽¹¹⁾ Aleksandra Gawlikowska-Fryk: „Transeuropejskie sieci energetyczne“ („Трансевропейски енергийни мрежи“), 2007 г.

⁽¹²⁾ ВПП (англ. — LNG) = втечен природен газ.

3.3 Трансевропейски телекомуникационни мрежи

3.3.1 От всички трансевропейски мрежи най-напреднало е изграждането на телекомуникационните мрежи (eTEM). Постепенното отваряне от 1988 г. насам за конкуренцията на телекомуникационния сектор имаше важни последствия. Нарастването на конкуренцията стимулира инвестициите, иновациите, появата на нови услуги и доведе до значителен спад в цените за потребителите.

3.3.2 В настоящия момент инвестициите се съсредоточават върху модернизацията на съществуващите мрежи с цел преминаване към следващото поколение, върху разпространяването на клетъчните телефони от трето поколение и други безжични услуги, както и на оборудването на селските райони на ЕС с широколентови връзки.

3.3.2.1 Инвестициите могат да обхващат инсталиране на оптични мрежи — в този случай разходите за инженерна работа и окабеляване в самите сгради съставляват 70 % от разходите за по-нататъшното изграждане на мрежите. Строителството на железопътни линии, пътища или газопроводи може да улесни изграждането на мрежи в области, изостанали в тази сфера.

3.3.3 Съществен проблем, свързан с европейската телекомуникационна мрежа, е премахването на разликите в достъпа до широколентовите връзки. От тази гледна точка селските и градските райони се различават, и така държавите-членки са принудени да предприемат конкретни действия, като определят целите за премахване на тези различия до 2010 г.

3.3.4 С цел общо планиране и разширяване на покритието на широколентовите мрежи е необходима по-добра координация и интеграция на отделните финансови източници (структурни фондове, фондове за развитието на селските райони, фондове в рамките на TEM и държавно финансиране).

Области на интегриран подход в рамките на трансевропейските мрежи

3.4 Синергия между европейските мрежи

3.4.1 Първият пример за синергия в рамките на TEM е свързването на железопътната и пътната мрежи⁽¹³⁾. Предимствата от такава форма на свързване са разгледани в Съобщението на Комисията относно „Удължаване на основните трансевропейски оси до съседните страни — Насоки за транспорта в Европа и съседните региони“⁽¹⁴⁾. Най-важните сред тях са: по-добро използване на площта, съвместно осъществяване на строителните работи, ограничаване на вредите за естетическия вид и целостта на пейзажа, както и на отрицателните последствия от общата инфраструктура (шумова защита, виадукти за големи и малки животни). Такова свързване дава също така реални възможности за намаляване на разходите и отрицателните последици за околната среда.

3.4.2 Ако става дума за друг вид свързване на мрежи, като например прокарването на кабели за високо напрежение в железопътни тунели, поставянето на телекомуникационни (по-специално оптични) кабели край железопътните линии, по този въпрос бяха проведени специални изследвания⁽¹⁵⁾. Анализиран бяха техническите възможности, въпросът за отражението на тези проекти върху разходите и степента на сложност на

процедурите. Изводите, направени от изследването, са представени по-долу.

3.4.2.1 Освен свързването на газопроводите с друг вид инфраструктури — което изглежда трудно за осъществяване от техническа гледна точка, с оглед на задължителната зона за сигурност, — съществуват реални предимства от свързването на TEM.

3.4.2.2 Най-обещаващи изглеждат синергиите между телекомуникационните и транспортните мрежи. Всяка транспортна мрежа може да бъде оптимизирана благодарение на собствената телекомуникационна мрежа, която се използва за функционирането ѝ. В повечето случаи железопътните и автомагистралните мрежи вече разполагат с подобни телекомуникационни мрежи. В някои случаи излишъкът от преносен капацитет се използва за други цели, като например за пренос на данни.

3.4.2.3 Постоянното търсене на синергия между системите на управление на инфраструктурата и телекомуникационната мрежа засега се среща рядко.

3.4.2.4 В това отношение интерес представлява изпробването на следните решения: създаване на взаимовръзки между електроенергийните мрежи, транспортните и телекомуникационните инфраструктури, като например поставянето на кабели за ниско напрежение (2 пъти по 25 kV) в бреговете/стените на каналите и реките; връзки с високо напрежение посредством високоскоростните железопътни линии; по-систематично свързване на подземни линии за високо напрежение (300 до 700 kV) по трасето на подземни транспортни мрежи. Тези идеи не заместват необходимостта от незабавно взаимосвързване на националните мрежи на високо напрежение, но са предложение за по-гъсто разпространение на националните енергийни мрежи в дългосрочна перспектива, съответстваща на периода за осъществяване на големите инфраструктурни проекти.

3.5 Интегриране на околната среда и трансевропейските мрежи

3.5.1 Лисабонската стратегия за растеж и заетост призовава за осъществяване на TEM по начин, съответстващ на целите на устойчивото развитие.

3.5.2 Повечето проекти, приоритетни по TEM-Т, са предимно проекти за подкрепа на транспортни средства, които са по-екологосъобразни, както и на тези, които използват по-малко енергия, като например железопътния или водния транспорт. Изграждането на трансевропейски транспортни мрежи ще има положително въздействие върху околната среда. Ако емисиите на CO₂, резултат от работата на транспорта, продължат да нарастват със същите темпове, през 2020 г. те ще надвишат днешните нива с 38 %. По мнение на Комисията осъществяването на 30 приоритетни оси ще намали темповете на нарастване приблизително с 4 %, които означава годишен спад в емисиите на CO₂ с 6,3 млн. тона.

3.5.3 Взаимосвързването на националните енергийни мрежи с възобновяеми източници на енергия означава оптимално използване на възможностите във всяка държава-членка, а следователно, и ограничаване на отрицателните последици за околната среда.

⁽¹³⁾ Някои държави-членки (напр. Германия) въведоха законово задължение да се търси синергия (вж.: Закон за опазване на околната среда, параграф 2 — Bundesnaturschutzgesetzes, Par.2, Bündelungsgebot).

⁽¹⁴⁾ COM(2007) 32 от 31 януари 2007 г. окончателен.

⁽¹⁵⁾ Synergies between Trans-European Networks, Evaluations of potential areas for synergetic impacts, ECORYS, August 2006 („Синергии между трансевропейските мрежи — оценка на потенциалните области на синергиен ефект“, ECORYS, м. август 2006 г.).

3.5.4 Законодателството на Общността в областта на опазването на околната среда ясно очертава рамките, в които трябва да се вменят главните проекти. Насоките на Общността относно развитието на трансевропейски транспортни мрежи изрично се позовават на тях ⁽¹⁶⁾. Всяка нова програма в областта на ТЕМ следва да бъде подложена на стратегическа оценка за въздействието върху околната среда ⁽¹⁷⁾, а всеки нов проект — да бъде оценяван индивидуално ⁽¹⁸⁾. Тази оценка може да послужи за определяне на изследователските рамки в областта на откриване на възможните синергии.

3.5.5 Всеки отделен проект трябва да спазва общностното законодателство по отношение на шума, водите и опазването на флората и фауната ⁽¹⁹⁾.

3.5.6 Ако нито една от алтернативите на проект, обявен за обществена полза, не предлага оптимално решение в съответствие с общностното законодателство, могат да бъдат приети компенсационни мерки, които да позволят реализирането му, като компенсират евентуалния отрицателен ефект.

3.6 Интегриран подход към финансирането на трансевропейските мрежи

3.6.1 Въпросът за обединяване на финансирането при осъществяването на ТЕМ е свързан със съществени проблеми и дори конфликти. Комисията винаги е била загрижена от кумулирането на общностни средства от различен произход за подкрепа на един и същи проект. Сметната палата изложи този въпрос в докладите относно въвеждането на трансевропейските мрежи от Комисията.

3.6.2 В съобщението, предмет на настоящото становище на ЕИСК, пилотната група достига до извода, че възможността за кумулиране на дотации от различни фондове на Общността трябва да бъде изключена напълно. За да се гарантира бюджетна прозрачност и добро управление на финансите, финансовият регламент и/или основните секторни актове, които са приети или са в процес на приемане, изключват кумулирането на различни финансови инструменти за едно и също действие.

3.6.3 От голямо значение за инвестициите в рамките на ТЕМ е следната постановка от съобщението: разходите, извършени в рамките на проект, който е част от оперативна програма, получила финансова помощ по линията на структурните и кохезионния фондове, не могат да бъдат предмет на финансиране по линията на други общностни инструменти.

3.6.3.1 От това произтича, че ако разходите по изграждането например на системата за управление на европейския железопътен трафик (ERTMS) или електрификацията на железопътната линия не се покриват от структурните фондове или кохезионния фонд, те могат да бъдат финансирани от средства, предназначени за ТЕМ. Строителството на железопътната линия би могло да

бъде финансирано от Европейския фонд за регионално развитие или от кохезионния фонд. Проектите биха могли също така да бъдат разделени на регионални отсечки, които могат да бъдат финансирани от Европейския фонд за регионално развитие, кохезионния фонд или в рамките на ТЕМ.

4. Специални бележки

4.1 Интегриран подход към развитието на трансевропейските енергийни (електроенергийни и газови) мрежи

4.1.1 Развитието на технологиите за производство на газ (комбинираните технологии ⁽²⁰⁾, когенерация ⁽²¹⁾) означава, че рискът за инвестициите в областта на електроенергийните мрежи нараства (преносът на електроенергия се заменя с транспортиране на природен газ и с развиване на локална газова когенерация, когенерация в малки мащаби, а също и от микрокогенерация).

4.1.2 Разработването на нови технологии за пренос на газ води до нарастване на риска за инвестициите в областта на газовите мрежи (преносът на природен газ по мрежите се заменя с морски и пътен транспорт, като се използват технологиите за CNG ⁽²²⁾ и LNG).

4.1.3 Конвергенцията на електроенергийния и газовия сектор (на предприятията в тези сектори), т.е. конвергенцията в областта на отношенията на собственост, управление и организация, е условие за интегрирания технологичен подход, когато става дума за използване на природен газ, производство на електрическа и топлинна енергия. По тази причина възниква необходимостта от преодоляване на браншовостта — откъсване от взаимната изолация между електроенергийния и газовия сектори. Особено важно е ускоряването на конвергенцията на електроенергетика и газова промишленост в новите държави-членки на ЕС (в Централна и Източна Европа), като се отчитат неизбежните социални последици както за новите, така и за старите държави-членки.

4.2 Интегриран подход към развитието на трансевропейските оптични мрежи

4.2.1 В част от страните от ЕС, между които и някои от новите държави-членки (напр. Полша), вече са изградени доста големи оптични мрежи за технологични цели в електронергетиката ⁽²³⁾ и железопътния транспорт ⁽²⁴⁾. Използването им за търговски цели напредва наистина ⁽²⁵⁾, но големият им интеграционен потенциал все още не се използва напълно. Този неизползван потенциал съществува и в газовия сектор. Става дума най-вече за потенциал за интегриране на мрежите на оптичните технологии на различните инфраструктури (електроенергетика, железопътен транспорт) с телекомуникационните мрежи за ползване на интегрирана мрежа за достъп.

⁽²⁰⁾ Газово-парни турбини с единична мощност като цяло от няколко десетки до 200 мегавата (Jan Porczyk, „Co dalej z elektroenergetyką?“, Miesięcznik Stowarzyszenia Elektryków Polskich, VI 2000 — „Накъде по-нататък в енергетиката“, месечно издание на полските електроинженери, м. юли 2000 г.).

⁽²¹⁾ Вж.: бележка под линия 25.

⁽²²⁾ CNG = компресиран природен газ.

⁽²³⁾ Такава оптична мрежа в Полша е например TelEnerg.

⁽²⁴⁾ Например полската оптична мрежа на Железопътни телекомуникации — Група Полски железопътни линии („Telekomunikacja Kolejowa — Grupa PKP“).

⁽²⁵⁾ В Полша такъв пример е свързването на TelEnerg и Telbank, в резултат на което възникна Exatel — съвременна фирма на пазара на телекомуникационните услуги.

⁽¹⁶⁾ Вж.: упоменатото по-горе решение 884/2004/ЕО, чл. 8.

⁽¹⁷⁾ Стратегическа оценка на околната среда (SEA) — Директива (2001/42/ЕО) относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда.

⁽¹⁸⁾ Оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС) — Директива (85/337/ЕО, изменена с директивите 97/11/ЕО и 2003/35/ЕО) относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда.

⁽¹⁹⁾ Директива „Птици“ (79/409/ЕО), директива „Хabitати“ (92/43/ЕО) и рамкова директива за водите (2000/60/ЕО).

4.2.2 Повечето от страните от ЕС, и по-специално новите държави-членки, се намират в период на интензивно строителство на общински инфраструктури, като напр. водопровод и канализация, съфинансиран и от общностни средства — предимно чрез фонда за регионално развитие и кохезионния фонд. Това е изключителна възможност за интегриране на оптичните мрежи за достъп с тези инфраструктури. За европейските селски райони и малките градове това е шанс за осъществяване на цивилизационен скок. Практическото осъществяване на интеграцията, за която става дума, може да се опрے на въвеждане на стимули в системите за разпределяне на общностни средства за развитие на общинските инфраструктури, например чрез популяризиране на изграждането на интегрирани инфраструктури.

4.2.3 Оптичните мрежи за достъп могат да се превърнат в основа за изграждане на интелигентна общинска инфраструктура, която да включва (техническото) направляване на (интелигентни) разпръснати обекти в нея (водопровод, канализация, транспорт, отоплителни мрежи, обществена безопасност), както и управлението на тази инфраструктура (както по отношение на техническото ѝ управление, така и на пазара на услугите). Съставна част на интелигентната общинска инфраструктура би следвало да бъде интегрираната карта на GIS (карта, администрирана от общината, достъпна за инфраструктурните предприятия, действащи на нейна територия). Най-големият потенциал за интеграция на мрежовите структури на общинската инфраструктура в настоящия момент е в GIS.

4.3 *Интегрираният подход и въпросът за технологиите за възобновяване на газ и енергия с оглед опазване на околната среда*

4.3.1 Технологиите за възобновяване на газ (в малки мащаби, когенерация ⁽²⁶⁾), използване на биомаса от големите земеделски стопанства) дават възможност да се ограничи по-нататъшното разширяване на електроенергийните мрежи и на мрежовите загуби, а също и да се използва по-добре първичната енергия, като по този начин се стига до ограничаване на емисиите на CO₂.

4.3.2 Особено важен вид интегрирани технологии са енергийно-екологичните (екологична когенерация), насочени към производство на енергия (електрическа и топлинна енергия) и

към използване на отпадъците (използване на общинските отпадъци, тези от селскостопанската дейност и от хранително-преработващата промишленост).

4.4 *Интегриране на инфраструктурното финансиране под форма на публично-частни партньорства*

4.4.1 Целта на интегрирането на инфраструктурното финансиране под форма на публично-частни партньорства е увеличаване на ефективността при използване на общностни средства, предназначени за инфраструктурно развитие, най-вече в новите държави-членки.

4.4.2 Натрупаният от старите държави-членки (Европа на 15-те) опит от публично-частните партньорства се отнася до финансирането на големи инфраструктурни инвестиции. В новите държави-членки (страните от Централна и Източна Европа) използването на публично-частните партньорства е необходимо за финансиране на малки инфраструктурни инвестиции на ниво община. Затова в настоящия момент нараства значението на пренасянето на опит от прилагането на партньорствата в старите държави-членки към новите (като се вземе предвид, че механично пренасяне не е възможно, както не е възможно и механично сравняване на финансирането на отделни големи инфраструктурни проекти с това при малките, но силно разпространени проекти).

4.4.3 Достъпността на средства от Общността води до това, че общините в някои страни (в това число и страните от Централна и Източна Европа) често допускат свръхинвестиране в браншови инфраструктури, предимно водопровод и канализация, като същевременно не се възползват от потенциала за интегриране на тези инфраструктури на етап инвестиции. Това е много опасно, тъй като води до пропускане на възможности за намаляване на инфраструктурните инвестиции (с което намалява ефективността при използването на общностните средства), както и до нарастване в бъдеще на бремето върху общините под форма на необосновани експлоатационни разходи за инфраструктурата, в която са направени твърде много инвестиции (увеличаване на дълготрайните разходи за експлоатация, които се покриват от жителите на общината). Делът на частния капитал в инфраструктурното финансиране е успешен начин да се използва интеграционният потенциал и да се ограничи рискът от свръхинвестиране.

Брюксел, 13 март 2008 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁶⁾ **Когенерацията**, или т.нар. асоциирана енергийна икономика (Combined Heat and Power = CHP) е технологичен процес на едновременно генериране на електроенергия и полезна топлинна енергия в електроцентралите (източник — Wikipedia).

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно общи правила за достъп до пазара на международен автомобилен превоз на товари (преработено)“

COM(2007) 265 окончателен/3 — 2007/0099 (COD)

(2008/C 204/09)

На 16 юли 2007 г. Съветът реши, в съответствие с член 71 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 общи правила за достъп до пазара на международен автомобилен превоз на товари (преработено)“.

Специализираната секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 19 февруари 2008 г. (докладчик: г-н Chagas).

На 443-тата си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 март 2008 г. (заседание от 12 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 65 гласа „за“, 21 гласа „против“ и 6 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приема с интерес предложението за регламент относно достъпа до пазара на международен автомобилен превоз на товари. Решението на Комисията да избере чрез това предложение да хармонизира прилагането на регламента, би позволило да се наложи точно и лесно приложимо определение на понятието „каботаж“ и би подобрило значително правилата за съответствие и контрол на прилагането, като едновременно отговаря на исканията на повечето професионални заинтересовани страни от сектора.

1.2 ЕИСК е впрочем на мнение, че на социалното измерение на достъпа до пазара на международен автомобилен превоз следва да бъде отделено по-голямо внимание. Каботажът, както и превозът до и от трети страни ⁽¹⁾, може да предизвика неполярна конкуренция и социален дъмпинг в сектора поради разликите в заплащането на водачите от новите и от старите държави-членки.

1.3 ЕИСК е на мнение, че ограничаването на каботажните операции до седемдневен срок би могла да улесни контрола върху тях. Такива операции могат бъдат допуснати само когато са следствие на международен транспорт.

1.4 Контролът на каботажна следва да бъде част от национална стратегия за контрол на прилагането на законодателството относно автомобилния транспорт и да се координира от Комисията. ЕИСК се противопоставя на непрекъснатото създаване на нови комитети на европейско ниво и настоява за създаването на един комитет, съставен от представители на държавите-членки и от социални партньори — със статут на наблюдатели.

1.5 В по-дългосрочен план Комитетът би насърчил Комисията да предприеме допълнителен анализ с оглед по-доброто изграждане на вътрешния пазар, като същевременно се постигне по-нататъшно хармонизиране на стандартите за качество, на защитата на работниците и на данъчната и социална рамка, включително намаляване на разликите в заплащането.

⁽¹⁾ Превоз между страна А и Б, извършен от превозвач, установен в страна В.

2. Въведение

2.1 Разглежданото предложение за регламент относно достъпа до пазара на международен автомобилен превоз на товари засяга елементи, които са сред стълбовете на вътрешния пазар на автомобилен превоз.

2.2 Тези стълбове са съставени по-точно от правна рамка, установяваща европейски правила, познати като общоприложими правила, които трябва да бъдат спазвани по отношение на международния автомобилен превоз на товари и пътници в ЕС (т.е. превозът, който се извършва от или до територията на държава-членка или който пресича територията на една или няколко държави-членки).

2.3 Тази рамка:

- определя минималните стандарти за качество, които следва да се съблюдават, за да се получи достъп до професията;
- либерализира пазара на международния автомобилен превоз на товари, както и случайните превози на пътници;
- установява регламентирана конкуренция между редовните превози на пътници и по отношение на някои каботажни операции, извършвани от превозвачи със седалище извън държавата-членка.

2.4 При тази правна рамка, създадена с цел доброто функциониране на вътрешния пазар на превози, не винаги се взема предвид нейното социално въздействие, т.е. въздействието ѝ върху условията на заетост и труд на професионалните водачи на автобуси или камиони. По онова време — първата директива е от 1962 г. — социалното измерение на вътрешния пазар на автомобилния превоз или устойчивият превоз не са били сред въпросите, даващи повод за политическа загриженост в тази област.

3. Предложение на Комисията

3.1 В предложението на Комисията са определени пет възможности за насочване на политиката от „без изменение“ до „либерализация“, която на практика не би поставила количествени ограничения пред каботаж. Комитетът смята, че понастоящем съществуват големи разлики в стандартите на държавите-членки и пълната либерализация няма да бъде възможна, без да подкопае стандартите и качеството на услугата и отдавна установените норми за защита на здравето, безопасността и условията на труд в сектора. Затова предлага към настоящия момент по-ограничена междинна възможност за „хармонизация“, която би трябвало ясно и с практическа насоченост да определи обстоятелствата, при които могат да бъдат разрешени каботажни превози, успоредно с по-добри процедури за осигуряване на съответствие, прилагане, стандартизация и опростяване на необходимите документи.

3.2 Това предложение е част от законодателен пакет, който се състои от три предложения за регламент, насочени към актуализирането, опростяването и съкращаването на правилата за достъп до професията и до пазара на международен автомобилен превоз на стоки и пътници и включва доклад за прилагането на директивата за организацията на работното време по отношение на самостоятелно заетите водачи. Ето защо е уместно това предложение да се разглежда в цялостната му взаимосвързаност.

3.3 Като се има предвид това Комисията обосновава това предложение за регламент с необходимостта от подобряване на яснотата, четивността и приложимостта на действащите правила. Някои мерки, които са част от тази правна рамка, не се прилагат по еднакъв начин и контролът на прилагането им също се различава поради неточността и непълнотата на законодателството.

3.4 Проблем по отношение на прилагането и/или контрола на прилагането представляват по-специално следните аспекти:

- обхватът на Регламента по отношение на транспорта, осигурен от превозвачите в Общността за и от трети страни;
- трудностите при прилагането на концепцията за временен каботаж; независимо от тълкувателното съобщение, публикувано през 2005 г., основащо се на определението за „временен“ характер, дадено от Съда на Европейските общности по отношение на свободното предоставяне на услуги, трудностите продължават и държавите-членки се опитват да приложат мерки, които са разнопосочни и чието прилагане е трудно за контролиране или които представляват допълнителна административна тежест;
- неефективността на обмена на информация между държавите-членки; вследствие на това предприятията, които упражняват дейност на територията на държава-членка, различна от тяхната държава-членка, в която са установени, не рискуват практически никаква административна санкция, вследствие на което би могло да се стигне до изкривяване на конкуренцията сред предприятията, които са по-малко склонни да съблюдават правилата, отколкото други;
- разнородността на различни документи (лицензи на Общността, сертифицирани копия и свидетелства за водачи), която създава проблеми при контрола по пътищата и довежда често до значителна загуба на време за превозвачите.

3.5 Предложението е насочено към преразглеждане и консолидиране на Регламенти (ЕИО) № 881/92 и (ЕИО) № 3118/93 и на Директива № 2006/94/ЕО. Независимо от това не става дума за обикновено преработване, тъй като предложението съдържа нови елементи, например относно каботажа. То се основава на член 71 от Договора, който се отнася до общите правила, приложими за международния превоз, както и до условията за допускане на превозвачи, които не са установени в държава-членка до националните превози в държава-членка⁽²⁾.

3.6 Комисията е на мнение, че предложението ѝ е в съзвучие с необходимостта от добро функциониране на вътрешния пазар, че то допринася за осъществяването на целите на Лисабонската стратегия, за засилването на безопасността по пътищата и за „по-доброто регулиране“ и че ще подобри съблюдаването на правилата за социална закрила.

3.7 Предложеният текст представлява интерес за Европейското икономическо пространство (ЕИП), поради което е целесъобразно неговото разширяване.

4. Общи забележки

4.1 ЕИСК приема с интерес предложението за Правилник за дейността относно достъпа до пазара на международни автомобилни превози на товари. По принцип ЕИСК счита, че дългосрочната цел следва да бъде по-нататъшна либерализация на пазара на операциите, извършвани с автомобилен превоз, в рамките на ЕС, съчетана с по-добро прилагане на европейските стандарти за здраве, безопасност и защита на работниците и по-нататъшна хармонизация във фискалната и социалната области, включваща намаляване на разликите в заплащането, т.е. трябва да се следва Опция 5 на Комисията, която е в съответствие с Регламент (ЕИО) № 3118/93 и с политиката относно вътрешния пазар. Това може да повиши конкурентоспособността на отрасъла, от което ще спечелят всички европейски предприятия като ползватели на транспортни услуги. Това може да има и някои предимства по отношение на околната среда като намали броя на курсовете с празни или непълни превозни средства, предприемани поради съществуващите ограничения върху каботажа.

⁽²⁾ Член 71, ОВ С 325, 24 декември 2002 г., с. 61 постановява:

„1. С оглед прилагането на член 70 и като се имат предвид специалните аспекти на превозите, Съветът в съответствие с процедурата, посочена в член 251 и след консултиране с Европейския икономически и социален комитет и с Комитета на регионите установява:

- а) общи правила, приложими по отношение на международните превози, извършвани от или към територията на дадена държава-членка или които преминаващи през територията на една или повече държави-членки;
- б) условия, в съответствие с които превозвачи, които не са установени в дадена държава-членка, имат право да осъществяват превози в рамките на тази държава-членка;
- в) мерки за подобряване на безопасността на превозите;
- г) всички други подходящи разпоредби.

2. Чрез дерогация от процедурата, предвидена в параграф 1, разпоредбите относно принципите на режима на превози, чието приложение би засегнало сериозно жизненото равнище и заетостта в някои области и самото функциониране на транспорта, предвид необходимостта от адаптиране на тези разпоредби към икономическото развитие вследствие на създаването на Общия пазар, те се утвърждават с единодушие от Съвета по предложение на Комисията, след консултиране с Европейския парламент и Европейския икономически и социален комитет.“

4.2 Комитетът все пак е съгласен с Комисията, че пълна либерализация на пазара на автомобилни превози в Европа в момента би била твърде дестабилизираща, би предизвикала сериозен риск от нарушаване на социалните стандарти и стандартите за качество и би ограничила тяхното спазване. Комитетът смята, че Комисията трябва да бъде насърчена да предприеме по-задълбочения анализ, който съгласно нейното предложение е необходим за по-нататъшната либерализация в бъдеще. Комитетът обаче е съгласен с Комисията, че опцията за „хармонизация“ е най-добрият път за напредък в непосредствено бъдеще.

4.3 По-специално ЕИСК смята, че:

- новото определение на „каботаж“, което регулира условията на допускане на автомобилни превозвачи, които не са установени в държава-членка, до националните автомобилни превози на товари в държава-членка;
- изискването за опростен и стандартизиран модел на лиценз на Общността и на заверените екземпляри, както и на сертификата на водача;
- засилването на действащите разпоредби, задължаващи отделна държава-членка да предприеме мерки по искане на друга държава-членка, когато превозвач, който е получил лиценз на Общността, извърши нарушение в държава-членка, в която е установен или в друга държава-членка;

допринасят за по-голяма яснота и приложимост на мерките.

4.4 ЕИСК припомня, че съгласно организираната от Комисията преди законодателния пакет и по-специално преди това предложение консултация, голям брой професионални заинтересовани страни са на мнение, че е необходимо да има ясни, прости, приложими, еднакви във всички държави-членки и лесни за контролиране правила. Изборът, направен от Комисията в това предложение за хармонизация, който би позволил установяването на точно и лесно приложимо определение на каботажа и би подобрил значително правилата за привеждане в съответствие и контрола над прилагането, отговаря на исканията на тези заинтересовани страни.

4.5 Всъщност, макар че преамбюлт на Регламент (ЕИО) № 881/92 се отнася до премахването на „всички ограничения, наложени на доставчика на услуги предвид на неговата националност или на факта, че той е установен в друга държава-членка, а не в тази, в която ще бъде предоставена услугата“, запазването, дори временно, на дерогацията в съответствие с член 71 параграф 2 от Договора е напълно оправдано: пълното либерализиране на пазара „би засегнало сериозно жизненото равнище и заетостта в някои области и самото функциониране на транспорта ...“.

4.6 ЕИСК обаче смята, че социалното измерение на достъпа до пазара на международен автомобилен превоз на товари заслужава по-голямо внимание. Наистина в съображенията, по-конкретно в съображение 12, се споменава Директивата относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги (Директива 96/71), която следва да се приложи в случай,

че за оказването на каботажни услуги, превозвачите командировават от държавата-членка, в която обичайно работят, работници с които са в трудови отношения. **Това съображение не е отразено нито в отделните членове, нито в изложението на мотивите.**

4.7 Този аспект става още по-важен предвид на това, че законодателните разпоредби на Общността в сектора на автомобилните превози и по-специално тези, които засягат социалната област, не се прилагат правилно във всички държави-членки.

5. Специфични забележки

5.1 Приложно поле (член 1)

5.1.1 ЕИСК изразява съжалението си, че Регламентът не обхваща международния превоз с маса до 3,5 тона. Като се има предвид обхватът на куриерските услуги и на услугите за доставка до дома, включително в граничните региони, би било оправдано в Регламента да се включат използваните в този сектор превозни средства с маса до 3,5 тона, за да се избегнат ситуации на нелоялна конкуренция.

5.1.2 ЕИСК изразява опасенията си относно неприлагането по отношение на международните превози от държава-членка и с дестинация трета страна и обратно, докато не бъде сключено споразумение между Общността и съответната трета държава. Поради това ЕИСК призовава Комисията да предприеме всичко необходимо за сключването на такива споразумения, особено с държавите, които имат обща граница с Европейския съюз.

5.2 Определения (член 2)

5.2.1 ЕИСК приветства изясняването на новите определения относно приемаща държава-членка, превозвач, който не е установен в държава-членка, и каботажна транспортна операция.

5.3 Оперативно определение на „каботаж“ (членове 2 и 8)

5.3.1 Съгласно предложението на Комисията, на превозвачите се разрешава да извършват до три каботажни операции след международен превоз, след като бъдат доставени превозваните по време на операцията за входящ международен превоз стоки. Последната каботажна операция следва да се извърши най-късно в седемдневен срок.

5.3.2 Предимството на това оперативно определение е, че то еднозначно забранява на превозвачите, установени извън държава-членка, да влизат с ненатоварено превозно средство. Каботажът е разрешен само когато се извършва непосредствено преди или след международен превоз.

5.3.3 Недостатъкът обаче се състои в това, че теоретично след изтичане на седемдневния срок превозвачът може да повтори операцията за същото предприятие, със същия вид стока и по същия маршрут. Как да се гарантира в този случай временният характер на каботажните транспортни операции?

5.3.4 Поради тази причина ЕИСК отправя искане, в новия текст да бъде записано и подчертано, „временният характер“ на каботажа е негова основна характерна черта ⁽³⁾.

5.3.5 Макар каботажът да представлява само 3 % от международния транспорт на стоки ⁽⁴⁾, той все пак е важен за по-малките държави-членки, в които ограниченият вътрешен пазар на превози кара превозвачите да търсят възможности за фрахтоване в чужбина. Статистиките може да не са 100 % надеждни, тъй като каботажът се съобщава от страната, в която е регистриран превозвачът, но те показват, че това явление се разраства ⁽⁵⁾.

5.3.6 Дори ако тези статистически данни биха могли да бъдат подложени на съмнение, от тях се вижда, че каботажът има съществен дял в международния превоз, по-специално в по-малките стари държави-членки. Превозвачите от Нидерландия са най-активни на пазара на каботажа, следвани от Германия и Люксембург. През 2005 г. на тези три страни се пада половината от общите каботажни транспортни операции, извършени от превозвачи от ЕС-25. Въпреки че, обратно, процентът на навлизането на каботажни операции по държави (той представлява процента на каботажа във вътрешния пазар на дадена държава, т.е. национален превоз + каботаж) отбелязва бавно, но редовно нарастване, той остава в пренебрежимо малки размери. От 1999 г. насам каботажът навлезе в най-висока степен в Белгия, Люксембург и Франция: Белгия 2,87 %, Франция 2,50 % и Люксембург 1,99 % ⁽⁶⁾. В новите държави-членки процентът на навлизане на каботажа най-често е под 0,3 %, с изключение на Латвия (0,8 %).

5.3.7 ЕИСК изразява обаче своята загриженост поради отрицателното въздействие на каботажа върху малките и средните предприятия от сектора, което ще бъде значително по-силно, когато каботажът се извършва в старите държави-членки от оператори от нови държави-членки, които ще изпратят там водачи за извършването на каботажни операции със заплати, много по-ниски от тези в приемащите страни ⁽⁷⁾.

5.3.8 Ясно е, че ЕИСК не се противопоставя на навлизането на пазара на превозвачи от новите държави-членки, но се поставя въпросът за ограничаване и контрол на каботажа, за да се избягнат нежеланата конкуренция и социалният дъмпинг. Ето

защо ЕИСК подкрепя избора на Комисията за установяване на правна рамка, която благоприятства регулираната конкуренция, а не пълното либерализиране на каботажа.

5.3.9 Оценката на въздействието на предложените от Комисията мерки показва също така ясно и нарастването на трафика от трети страни (наричан от някои „голям каботаж“) ⁽⁸⁾. Освен това все повече предприятия за превоз и логистика откриват филиали в новите държави-членки и изпращат водачи от тези държави да извършват международни превози между старите държави-членки по цени, които са извън всякаква конкуренция, тъй като са образувани въз основа на голямата разлика в заплатите на водачите в старите и новите държави-членки. Този допълнителен аспект на нежелана конкуренция и на социален дъмпинг не е включен в предложението за регламент.

5.3.10 По тази причина ЕИСК изразява съжаление поради липсата на социалното измерение в законодателния пакет и особено в настоящото предложение. Не се взема предвид голямата разлика в заплатите, съществуваша между новите и стари държави-членки в сектора, нито отрицателното въздействие върху малките и средните предприятия, заетостта и заплащането на водачите.

5.3.11 По отношение на контрола на каботажа (член 8), според Комисията органите за контрол могат да извършат по-лесно проверка дали дадена каботажна операция е допустима като проверят товарителниците CMR, в които са посочени датите на товарене и разтоварване при международния превоз. Освен това за всяка каботажна операция следва да се посочат следните данни: подател, превозвач, получател, място и дата на приемане на стоката и местопредназначение на доставката, обичайно наименование на естеството на стоката и начин на опаковка, а за опасните стоки — общоприетото им описание, както и броят, специфичната маркировка и номерата на колетите, брутното тегло на стоката или количеството ѝ, изразено по друг начин, регистрационните номера на превозното средство и на ремаркетото. Действително, тези данни позволяват по-добро контролиране на каботажа, който следва да се осъществи в седемдневен срок.

Независимо от това ЕИСК застъпва становището, че изискването, каботажната операция да се ограничи в рамките на седем дни, може да улесни контрола ѝ.

⁽³⁾ На основата на Регламент (ЕИО) № 3118/93 на Съвета от 25 октомври 1993 г. относно условията, при които превозвачи, установени извън държава-членка могат да осъществяват вътрешен автомобилен превоз на товари в тази държава-членка (ОВ L 279, 12 ноември 1993 г., стр. 1) и Тълкувателното съобщение на Комисията относно временния характер на каботажа при автомобилния превоз на стоки от м. декември 2004 г.

⁽⁴⁾ Кратки статистически данни, Yves Mathieu, 77/2007 г., „Trends in road freight transport 1999-2005“ (Тенденции в автомобилния превоз на стоки за периода 1999-2005 г.), стр. 4.

⁽⁵⁾ Кратки статистически данни, Simo Pasi, 27/2007 г., „Trends in road freight transport 1999-2005“ (Тенденции в автомобилния превоз на стоки за периода 1999-2005 г.), стр. 6; през 2005 г. има повишение от 2 % в сравнение с 2004 г.

⁽⁶⁾ Кратки статистически данни, Simo Pasi, 27/2007 г., „Trends in road freight transport 1999-2005“ (Тенденции в автомобилния превоз на стоки за периода 1999-2005 г.), стр. 6, през 2005 г. се наблюдава ръст от 2 % в сравнение с 2004 г.

⁽⁷⁾ Работен документ на Комисията, оценка на въздействието SEC(2007) 635/2 отбелязва, че по-специално разходите за труд (за водачите) може да варира от 1 до 3, а в някои случаи дори от 1 до 6 (страница 6).

6. А Директивата относно командироването на работници?

6.1 Директивата относно командироването на работници (Директива 96/71) в рамките на предоставянето на услуги следва да се прилага в случаите, когато за предоставянето на каботажни услуги превозвачите командирова работници, с които са в трудови отношения, от държава-членка, в която работят обичайно.

⁽⁸⁾ В работния документ на Комисията, оценка на въздействието, SEC(2007) 635/2, страница 6 се отбелязва, че трансграничният превоз на товари (cross-trade) нараства непрекъснато със средно 4,4 % на година между 1999 г. и 2003 г. Този процент се е увеличил до над 20 % за 2004 г. и 2005 г.

6.2 Трудността се състои в начина, по който тази директива е била транспонирана в националните законодателства, което в дадения случай е довело до различия в прилагането ѝ, що се отнася до обхванатите сектори и продължителността на предоставянето на услугата. Така някои държави прилагат Директивата единствено в строителството, докато други я прилагат задължително от първия ден на предоставянето на услугата⁽⁹⁾. Освен това Директивата дава възможност на държавите-членки за дерогация от прилагането ѝ чрез колективни трудови договори, когато продължителността на командироването не превишава един месец⁽¹⁰⁾.

6.3 По отношение на каботажа като се има предвид че прилагането на директивата е различно в отделните държави-членки, дори и тя да се прилага правилно, тя не може да доведе до разрешаване на проблемите, свързани с нелоялната конкуренция и със социалния дъмпинг.

6.4 Освен това не съществува контрол по прилагането на Директивата за командироването⁽¹¹⁾. Това е учудващ пропуск, като се има предвид, че според тази Директива всяка държава-членка е задължена да гарантира сътрудничеството между компетентните за социалното законодателство публични власти, съгласно предвиденото в горепосочената директива⁽¹²⁾.

6.5 Поради това ЕИСК ще вземе предвид резултатите по тази тема от Европейския социален диалог в автомобилния сектор.

7. Атестация на водача (член 5)

7.1 ЕИСК поставя искането, сертификатът на водач от трета страна също да удостоверява неговата регистрация в системата на социалното осигуряване.

8. Контрол (от член 10 до член 15)

8.1 Предложението за Регламент задължава държавите-членки да обменят информация чрез националните пунктове за контакт, чието създаване е предвидено от Регламента относно условията за достъп до професията на автомобилен превозвач. Става дума за административни власти или органи, натоварени с обмена на информация със съответстващите им в другите държави-членки власти или органи.

8.2 Освен това е предвидено държавите-членки да включат в своя национален регистър на предприятията за автомобилен транспорт всички тежки и повтарящи се леки нарушения, извършени от техните собствени превозвачи, които са довели до налагането на санкции.

8.3 Предложението за Регламент въвежда нова процедура, която следва да спазва държавата-членка, която констатира нарушение, извършено от превозвач, установен извън нея. Тази държава-членка разполага с един месец, за да предаде информацията в съответствие с минимален стандартен формат. Тя може да поиска от държавата-членка, в която е установен превозвачът, да наложи административни санкции. Съответната държава-членка, в която е установен превозвачът, разполага с три месеца, за да информира другата държава-членка за последващите действия.

8.4 Според ЕИСК тези нови разпоредби представляват напредък. Независимо от това Комитетът изразява съжаление поради фрагментирането и разнородността на принципите и на процедурите за контрол и прилагане на европейското законодателство относно автомобилния транспорт. За ЕИСК принципът на екстериториалност, който се прилага в законодателството относно времето за почивка и управление на превозно средство (Регламент (ЕО) № 561/2006), би следвало също така да се прилага в случаите на нарушения на законодателството относно каботажа. Това би представлявало по-силен стимул за съблюдаване на законодателството.

8.5 Директива 2006/22 предвижда последователна национална стратегия за контрол и изисква от държавите-членки да определят орган за координация и контрол на законодателството относно продължителността на времето за управление на превозното средство и за почивка. За ЕИСК контролът на каботажа следва да представлява част от тази стратегия.

8.6 Същото се отнася и за комитета, който следва да съдейства на Комисията. ЕИСК се противопоставя на това разрастване на броя на комитетите и призовава за един единствен комитет, съставен от представители на държавите-членки и от социалните партньори като наблюдатели, на който да бъде възложено да съдейства на Комисията в областта на контрола и прилагането на европейското законодателство в областта на автомобилния превоз.

Брюксел, 12 март 2008 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁹⁾ Jan Cremers, Peter Donders, Editors, „The free movement of workers in the European Union“ („Свободното движение на работници в Европейския съюз“), European Institute for Construction Labour Research, CLR studies 4, 2004 г. По-конкретно това се отнася за Нидерландия, която прилага Директивата в строителството и изключва другите сектори, докато Белгия прилага Директивата за командироване от първия ден на предоставяне на услугата.

⁽¹⁰⁾ Член 3, параграф 4 на Директива 96/71/ЕО.

⁽¹¹⁾ Ecorys, „Study on road cabotage in the freight transport market“ („Проучване на каботаж на пазара на автомобилни превози на стоки“), доклад на ГД TREN, с. 8.

⁽¹²⁾ Директива 96/71/ЕО, член 3.

ПРИЛОЖЕНИЕ

към становището на Европейския икономически и социален комитет

Следните изменения, получили най-малко една четвърт от подадените гласове, бяха отхвърлени по време на разискванията:

Параграф 4.5 и параграф 4.6

Параграф 4.5 и параграф 4.6 се заличават:

~~„4.5. ЕИСК смята обаче, че на социалното измерение на достъпа до пазара на международен автомобилен превоз на товари следва да се отдели по-голямо внимание. Наистина в съображенията, по-конкретно при разглеждането на съображение 12, следва да се спомене Директивата относно командироването на работници (Директива 96/71), в рамките на предоставянето на услуги, която следва да се приложи в случай, че за оказването на каботажни услуги, превозвачите командирова от държавата-членка, в която обикновено работят, работници с които са в трудови отношения. Това съображение не е отразено нито в отделните членове, нито в изложението на мотивите.~~

~~4.6 Този аспект става още по-важен предвид на това, че законодателните разпоредби на Общността в сектора на автомобилните превози и по-специално тези, които засягат социалната област, не се прилагат на практика във всички държави-членки.“~~

Изложение на мотивите:

Социалното измерение по отношение на предоставянето на каботажни услуги вече се регулира, в голяма степен, чрез Регламент № 561/2006 относно хармонизирането на времето за управление и периодите на почивка и съответното транспониране в правния ред на различните държави-членки на Директива 2002/15/ЕО относно организацията на работното време на лицата, извършващи транспортни дейности в автомобилния транспорт, както и чрез присъщото за каботажна ограничение във времето.

Резултати от гласуването:

Гласове „за“: 27 Гласове „против“: 41 Гласове „въздържал се“: 5

Параграф 4.6

Параграф 4.6 се изменя както следва:

~~„4.6. Този аспект става още по-важен предвид на това, че законодателните разпоредби на Общността в сектора на автомобилните превози и по-специално тези, които засягат социалната област, не се прилагат на практика във всички държави-членки. В заключение би било целесъобразно да се спомене за възможното явление каботаж от превозвачи от нови държави-членки, доколкото има преходни мерки след Договорите за присъединяване, сключени с новите държави-членки, дори поради факта, че всички преходни мерки ще отпаднат най-късно в края на 2009 г. и каботажът ще бъде разрешен.“~~

Изложение на мотивите:

Преходните мерки за новите държави-членки ще отпаднат през 2009 г. Следователно, всички държави ще бъдат третираны еднакво по отношение на горепосочения регламент. Погледнато реално, регламентът ще влезе в сила след 2009 г. Този факт е важен, тъй като би трябвало да сложи край на спекулациите относно нелегалната конкуренция и социалния дъмпинг от новите държави-членки.

Резултати от гласуването:

Гласове „за“: 27 Гласове „против“: 47 Гласове „въздържал се“: 4

Параграф 5.3.9

Параграф 5.3.9 се изменя както следва:

~~„5.3.9. Ясно е, че ЕИСК не се противопоставя на навлизането на пазара на превозвачи от новите държави-членки, но се поставя въпросът за ограничаване и контрол на каботажта, за да се избегнат нелегалната конкуренция и социалният дъмпинг. Ето защо ЕИСК подкрепя избора на Комисията за установяване на правна рамка, която благоприятства регулираната конкуренция, а не пълното либерализиране на каботажта. Оценката на въздействието на предложените от Комисията мерки показва ясно нарастване на трафика от трети страни на вътрешния пазар (трафик от трети страни в рамките на вътрешния пазар) ⁽¹⁾. Освен това все повече предприятия за превоз и логистика откриват филиали в новите държави-членки и изпращат водачи от тези държави да извършват международни превози между старите държави-членки. Все пак, ЕИСК смята, че това е присъщо за етапа на разширяване на ЕС и целия вътрешния пазар.“~~

⁽¹⁾ В работния документ на Комисията, оценка на въздействието, SEC (2007)635/2, страница 6 се отбелязва, че трансграничният превоз на товари (cross-trade) нараства непрекъснато със средно 4,4 % на година между 1999 и 2003 г. Този процент се е увеличил до над 20 % за 2004 и 2005 г.

Изложение на мотивите

Отново се изразяват опасения от неприяна конкуренция и социален дмпинг и параграфът преповтаря нещо, което е било нееднократно отбелязано. За предпочитане е да се посочи, че ЕС се нуждае от по-нататъшно развитие на вътрешния пазар.

Резултат от гласуването:

Гласове „за“: 31 Гласове „против“: 61 Гласове „въздържал се“: 0

Параграф 5.3.10

Параграф 5.3.10 се заличава:

~~„5.3.10 Оценката на въздействието на предложението от Комисията мерки показва също така ясно и нарастването на трафика от трети страни (наричан от някои „голям каботаж“) (¹). Освен това все повече предприятия за превоз и логистика откриват филиали в новите държави-членки и изпращат водачи от тези държави да извършват международни превози между старите държави-членки по цени, които противоречат на изотн осякава конкуренция, тъй като са образувани от основа на голямата разлика в заплатите на водачите в старите и новите държави-членки. Този друг аспект на неприяна конкуренция и на социален дмпинг не е охновен в предложението за регламент.“~~

Изложение на мотивите

Поставянето на акцент върху социалните страни на регламента не означава, че винаги трябва да го правим само заради новите държави-членки.

Резултат от гласуването:

Гласове „за“: 33 Гласове „против“: 58 Гласове „въздържал се“: 5

Параграф 5.3.11

Параграф 5.3.11 се заличава:

~~„5.3.11. По тази причина ЕИСК изразява съжаление поради отсъствието на социалното измерение в законодателния пакет и особено в настоящото предложение. Не се взема предвид голямата разлика в заплатите, съществуваща между новите и стари държави-членки в сектора, нито отрицателното въздействие върху малките и средните предприятия, заетостта и заплащането на водачите.“~~

Изложение на мотивите

Поставянето на акцент върху социалните страни на регламента не означава, че винаги трябва да го правим само заради новите държави-членки.

Резултат от гласуването:

Гласове „за“: 27 Гласове „против“: 62 Гласове „въздържал се“: 1

Параграф 6

Параграф 6 се заличава:

~~„6. А Директивата за командироване на работници?“~~

~~6.1. Директивата относно командироването на работници (Директива 96/71) в ралките на предоставянето на услуги следва да се прилага в случаите, когато за предоставянето на работнически услуги преобладават командирован работници, с които са в трудови отношения, от държава-членка, в която работят обичайно.~~

~~6.2. Трудността се състои в начина, по който тази директива е била транспонирана в националните законодателства, което в дадения случай е довело до различия в прилагането ѝ, що се отнася до обхвааните сектори и продължителността на предоставянето на услугата. Така някои държави прилагат Директивата единствено в строителството, докато други я прилагат задължително от първия ден на предоставянето на услугата. Освен това Директивата дава възможност на държавите-членки за дерогация от прилагането ѝ чрез колективни трудови договори, когато продължителността на командироването не превишава един месец.~~

~~6.3. По отношение на каботажта тази Директива не може да доведе до разрешаване на проблемите, свързани с неприяна конкуренция и със социалния дмпинг, поради различното ѝ прилагане в отделните държави-членки — доколкото тя отобщо се прилага.~~

(¹) В работния документ на Комисията, оценка на въздействието, SEC (2007)635/2, страница 6 се отбелязва, че трансграничният превоз на товари (gross trade) нараства непрекъснато със средно 4,4 % на година между 1999 и 2003 г. Този процент се е увеличил до над 20 % за 2004 и 2005 г.

- ~~6.4. Освен това не съществува контрол по прилагането на Директивата за командироването. Това е учудващ пропуск, като се има предвид, че според тази Директива всяка държава-членка е задължена да гарантира сътрудничеството между компетентните публични власти, съгласно националното социално законодателство.~~
- 6.5. Поради това ЕИСК ще вземе предвид резултатите по тази тема на Европейския социален диалог в автомобилния сектор.“

Изложение на мотивите

Поради специфичните характеристики на транспортния сектор, социалните аспекти в него вече се регулират посредством Директива 2002/15/ЕО относно организацията на работното време на лицата, извършващи транспортни дейности в автомобилния транспорт и Регламент № 561/2006 относно хармонизирането на времето за управление и периодите на почивка на водачите, както и относно използването на цифрови тахографи.

По отношение на останалите социални аспекти, да се прилага Директива 96/71 за сектор като строителството, в който работниците се командироват за продължителен период от време, е различно от прилагането ѝ за транспорта на товари в случай на каботажни услуги, които са продължение на международния транспорт. В последния случай командироването на водача не е същото, тъй като е част от работата му на водач в международния транспорт, която се урежда с разрешително на ЕС за транспорт.

Резултат от гласуването:

Гласове „за“: 24 Гласове „против“: 63 Гласове „въздържал се“: 2

Параграф 6.3

Параграф 6.3 се изменя както следва:

- „6.3. ~~По отношение на каботажна тази~~ Тази директива не може да доведе до разрешаване на проблемите, свързани с ~~непожелната конкуренция и със социалния дъмпинг~~, поради различията в прилагането ѝ в отделните държави-членки — ~~доколкото тя въобще се~~ доколкото изобщо се прилага.“

Изложение на мотивите

Поставянето на акцент върху социалните страни на регламента не означава, че винаги трябва да го правим само заради новите държави-членки.

Резултат от гласуването:

Гласове „за“: 32 Гласове „против“: 57 Гласове „въздържал се“: 2

Параграф 1.2

В параграф 1.2 се заличава следният текст:

- „1.2. ЕИСК е впрочем на мнение, че на социалното измерение на достъпа до пазара на международен автомобилен превоз следва да бъде отделено по-голямо внимание. ~~Каботажът, както и трафикът от трети участници~~ ⁽¹⁾ ~~може да предизвика нежелателна конкуренция и социален дъмпинг в сектора поради разликите в заплащането на шофьорите от новите и от старите държави-членки.~~“

Изложение на мотивите

Желанието да поставим акцент върху социалните аспекти на горепосочения регламент, не означава, че трябва да го правим заради новите държави-членки. Нежелателна конкуренция може да има и да произлиза от всяка държава-членка. Що се отнася до споменаването на социалния дъмпинг, в ЕС определението за социален дъмпинг не може да се прилага, ако предприятия и лицата работят напълно законосъобразно, независимо къде се намират.

Резултат от гласуването:

Гласове „за“: 28 Гласове „против“: 61 Гласове „въздържал се“: 1

(1) Като трафик от трети участници се разглежда превозът между страна А и Б, извършен от превозвач, установен в страна В.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Ново управление на летищата за намаляване на емисиите на CO₂“

(2008/C 204/10)

В писмо от 4 юли 2007 г. португалското министерство на транспорта, в контекста на португалското председателство на ЕС, поиска от ЕИСК, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да изготви проучвателно становище относно:

„Ново управление на летищата за намаляване на емисиите на CO₂“.

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 19 февруари 2008 г. (докладчик: г-н McDonogh).

На 443-та си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 март (заседание от 13 март 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 103 гласа „за“ и 5 гласа „въздържал се“.

1. Препоръки

- Насърчаване на летищата да възприемат стратегии за управление, насочени към намаляване на емисиите на въглероден диоксид, посредством въвеждането на модел за контрол на въздуха, при който се установяват всички източници на NOx и се поставят цели за намаляване на CO₂. Този модел следва да бъде калибриран въз основа на измервания, направени в пунктове за контрол на качеството на въздуха, разположени на територията на всяко едно летище. Основните зони, които трябва да бъдат включени в модела, са летището, летищните сгради (терминалът и свързаните с него обслужващи съоръжения), паркингите и наземният достъп.
- Следва да се насърчава възприемането на признати строителни стандарти и на най-добрите международни практики в областта на изграждането и експлоатацията на летищната инфраструктура, с цел да бъде сведен до минимум свързаният с това въглероден отпечатък. Основните примери в това отношение са изолациите, максималното използване на естествената светлина и на пасивното слънчево отопление, събирането на дъждовна вода, слънчевата енергия, комбинираните системи за производство на топлинна и електроенергия, интелигентните системи за сградна автоматизация и използването на топлообменни апарати.
- Насърчаване на летищата да използват енергия, произведена от възобновяеми източници.
- Насърчаване на използването на щадящи околната среда превозни средства, които осигуряват междуполетната подготовка на летища с висока натовареност. Летищата биха могли също така да насърчават пътниците да използват щадящи околната среда превозни средства, като прилагат диференцирани такси за паркинг и предлагат места за паркиране с преференциални условия.
- Насърчаване на летищата да свеждат до минимум производството на отпадъци чрез осигуряването на по-ефективни летищни съоръжения за рециклиране. Би било целесъобразно като основен индикатор за въздействието върху околната среда да се използва количеството отпадъци, генерирано от един пътник.
- Въздействието от пътуването с леки автомобили до летищата следва да бъде сведено до минимум чрез осигуряване на устойчиви транспортни алтернативи за пътниците и за персонала като железопътни връзки, автобусни връзки, инициативи, свързани със съвместно използване на автомобили и използване на велосипеди.
- Насърчаване на летищата, доколкото е възможно, да подобрят процедурите по управление на въздушното

движение в района на летищата и около тях, за да намалят изгарянето на гориво от въздухоплавателните средства.

- Доколкото е възможно, помощните двигатели следва да не се оставят включени, докато въздухоплавателното средство е на земята. Стационарно наземно електрозахранване и предварително кондициониран въздух следва да се осигуряват от терминала.
- Противодействие или забрана на използването на въздухоплавателни средства с по-стари двигатели, които не са ефективни по отношение разхода на гориво, чрез увеличаване на таксите за излитане и кацане за тези въздухоплавателни средства посредством диференцирано таксуване.
- Противодействие на използването на по-шумни въздухоплавателни средства чрез приемане на схеми за класификация на шума от въздухоплавателните средства и свързани с тях схеми за квоти на шума на летищата.
- Намаляване на емисиите чрез системен подход: въпреки че безопасността остава главен приоритет, трябва да се отчитат всички фактори, включително конструкцията и функционирането на корпуса и двигателя, възможните компромиси, алтернативните горива, наземните служби, капацитета на летищата и управлението на въздушното движение.
- Предпочитане на заход за кацане с продължително снижаване (CDA — continuous descent approach), при който въздухоплавателното средство започва равномерно снижаване на по-голяма височина и равномерно се спуска към земята, пред заход за кацане със стъпаловидно снижаване, при който се изисква въздухоплавателното средство да лети без промяна на височината през по-дълги периоди от време, поради което е необходима по-мощна тяга за поддържане на постоянна скорост и следователно се изразходва повече гориво. Продължителното снижаване означава, че въздухоплавателното средство се снижава с по-ефективна скорост и следователно намалява разхода на гориво. По всяка вероятност този подход би трябвало да оказва въздействие върху качеството на въздуха в периметър 24-32 км от летището.
- Използване на турбовитлови самолети при всички пътувания на разстояния под 500 километра, както и при маршрути, при които броят на пътниците, обслужвани на всяка една отсечка от маршрута, не превишава 70, ако разстоянието, което въздухоплавателното средство може да измине без презареждане, допуска това.
- Намаляване на потреблението на гориво посредством изключването на 1 или 2 двигателя при рулиране до и от пистата.

2. Въведение

2.1 Въздухоплаването има значителен принос за генериране на емисии от парникови газове. Понастоящем тези емисии съставляват около 3 % ⁽¹⁾ от общите емисии на парникови газове в ЕС и са се увеличили с 87 % от 1990 г. Бързото нарастване на емисиите, генерирани от въздухоплаването, контрастира с постигнатите от редица други сектори на икономиката успешни резултати във връзка с намаляването на емисиите. Ако не се предприемат мерки, до 2012 г. нарастването на генерираните в резултат от полетите от летищата на ЕС емисии ще погълне над една четвърт от 8 %-ото намаляване на емисиите, което държавите от ЕС-15 трябва да постигнат, за да изпълнят целта от Протокола от Киото. По всяка вероятност до 2020 г. емисиите, генерирани от въздухоплаването, ще нараснат повече от два пъти по отношение на настоящите нива.

2.2 Въздухоплаването стимулира икономиката, търговията и туризма, създава възможности за бизнеса и увеличава потенциала за подобряване на качеството на живот както в развитите, така и в развиващите се региони.

2.3 Годишно въздухоплаването превозва 2 милиарда пътници и 40 % (в стойностно изражение) от стоките, представляващи междурегионален износ. Четиридесет процента от международните туристи пътуват по въздуха. В световен мащаб въздухоплаването създава 29 милиона работни места. Неговото общо икономическо въздействие се оценява на 2 960 милиарда USD, което се равнява на 8 % от световния БВП.

2.4 Летището следва да бъде неразделна част от местната инфраструктура и да играе водеща роля в опазването на околната среда на местно ниво.

2.5 Ефективността и максималното използване на летищната инфраструктура зависят до голяма степен от контрола на въздушното движение. Въвеждането и внимателното проследяване на ефективни процедури за контрол на въздушното движение както на самите летища, така и в близост до тях, може да ограничи количеството гориво, изразходвано при излитане, кацане и рулиране на летището.

2.6 Много летища като лондонското летище Gatwick, парижкото летище Orly, миланското летище Linate и др. вече изпитват остър недостиг на капацитет. До 2010 г. в тяхното положение ще се окажат приблизително още 15 европейски летища. Органът на гражданското въздухоплаване на Обединеното кралство е сред тези, които смятат, че слотове следва да се продават на търг на въздухоплавателните компании и впоследствие да се търгуват на прозрачен вторичен пазар, с цел да се насърчи по-доброто използване на един ограничен ресурс.

2.7 Летищните инфраструктури и свързаните с тях наземни съоръжения могат да се използват по-ефективно чрез експлоатация на по-големи въздухоплавателни средства там, където това е възможно. Въпреки че много полети са пълни, средният брой на пътниците на борда на всяко въздухоплавателно средство, което използва много летища, е само 68. Въздухоплавателните средства са прекалено малки и въздухоплавателните компании нямат достатъчно стимули за въвеждане на по-големи и по-съвременни въздухоплавателни средства, тъй като този вид ефективност не може да бъде насърчаван чрез летищните такси.

За да се подобри положението, следва да се въведе комбинация от пазарни механизми и правила за ефективност, като например правилото, според което превозвачите са задължени да използват своите изходи най-малко веднъж на час, в зависимост от вида на използваното въздухоплавателно средство, или да ги предоставят на друг превозвач.

2.8 Предложението на Комисията (проектът SESAR) за установяването на единно отворено небе за Европа, което да обедини отделните национални системи за въздушен контрол, които съществуват понастоящем, предлага възможност за значително повишаване на ефективността от използването на въздушното пространство при кацане и при излитане, като по този начин се намалят кръженето във въздуха при кацане и престоят на земята, т.е. изчакването на слот съответно за кацане и за излитане. (Международната организация за въздушен транспорт (IATA) прогнозира, че по-ефективни системи за контрол на въздушното движение биха позволили да се спестят 12 % от световните емисии на CO₂ от въздухоплавателните средства). Комитетът настоятелно приканва всички заинтересовани страни да постигнат бърз напредък в преговорите за въвеждане на този нов режим и да не допускат това да се отлага посредством тактики за забавяне, прилагани поради секторни интереси.

3. Въздухоплаването — източник на шум и емисии

3.1 Въздействието на въздухоплаването върху околната среда се оценява на около 2 % от световните емисии на парникови газове и този дял може да нарасне двукратно до 2050 г.

3.2 През годините въздухоплавателната индустрия е изпреварила много други индустриални сектори в намаляването на шума и емисиите на единица производство. Понастоящем горивната ефективност се повишава с 1-2 % годишно, а емисиите заемат около 2 % от общия обем. Ръстът на въздухоплаването е 5 % годишно, докато икономии, постигнати благодарение на енергийната ефективност, са по-малко от 1,5 %. Прогнозира се обаче, че растежът във въздухоплаването ще бъде по-бърз и поради тази причина технологичните подобрения сами по себе си няма да са достатъчни за решаването на проблема.

4. Шум и качество на въздуха около летищата

4.1 Въздухоплавателната индустрия се ангажира с прилагането на балансиран подход на Международната организация за гражданска авиация (ИКАО) за управление на шума, който е насочен към намаляване на излагането на населението на въздействието на шума по най-целесъобразен от икономическа гледна точка начин.

4.2 Намаляването на шума при източника чрез средствата на техническия прогрес е основен елемент в това отношение и през изминалите десетилетия бяха постигнати значителни подобрения, а през следващите 15 години се цели по-нататъшен прогрес. ЕС прие директива ⁽²⁾, в която се установяват принципи за управление на шума от въздухоплавателните средства и се въвеждат експлоатационни ограничения, включително и разпореда за изтегляне на посочените в Глава 3 най-шумни въздухоплавателни средства от летищата в ЕС. На настоящия етап следва да се направи преглед на резултатите от тази директива.

⁽¹⁾ Вж. http://ec.europa.eu/environment/climat/aviation_en.htm

⁽²⁾ Директива 2002/30/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 март 2002 г. относно установяването на правила и процедури за въвеждането на експлоатационни ограничения, свързани с шума на летищата на Общността (текст от значение за ЕИП), ОВ L 85, 28.3.2002 г., стр. 40-46.

4.3 Летищата и службите за управление на полетите се стремят да прилагат заход за кацане с постоянно снижаване и други полетни процедури за намаляване на шума при полетите там, където това е целесъобразно, като същевременно запазват капацитета на пистите. Това беше посочено като основна област, в която могат да се направят подобрения, с цел намаляване на емисиите на CO₂ в летищата и около тях.

4.4 Правителствата трябва да осигурят превантивни мерки за планиране и управление на използването на земята около летищата.

4.5 Загрижеността относно качеството на въздуха на местно ниво изисква всестрани действия, насочени към всички източници на емисии във въздуха и на земята, включително и към дейности като индустрията и движението по пътищата, които не са свързани пряко с въздушния превоз, но са съпътстващ продукт от обслужването на летищата. Следва да се насърчава свързването на летищата с железопътните мрежи, така че да се създадат екологично устойчиви транспортни алтернативи за достигане до летищата. Развитието на автобусните и железопътните мрежи също е основен фактор в това отношение. Летищата следва да насърчават използването на автомобили, щадящи околната среда, чрез диференцирано таксуване и места за паркиране с преференциални условия. Използването на по-чисти енергийни източници като газ и електричество следва да бъде минимално изискване към летишните обслужващи превозни средства. Някои видове превозни средства вече използват електрически батерии и това следва да се разширява там, където специфичните експлоатационни изисквания го позволяват. Тъй като придвижването на персонала от и до летищата може да генерира значителен автомобилен трафик, следва да се насърчават алтернативни възможности като автобуси за персонала, съвместни пътувания с автомобил, стъпаловиден график на смените за избягване на пиковите периоди и придвижване на летишния персонал с велосипеди, ако това е възможно.

4.6 Технологичният прогрес почти премахва видимия пушек и въглеродородните емисии, а азотните окиси от двигателите на въздухоплавателните средства за последните 15 години постепенно бяха намалени с 50 %. До 2020 г. новите технологии на двигателите се очаква да доведат до допълнително намаление на азота с 80 %.

4.7 В процес на разработка са системите с горивни клетки, които биха могли да заменят спомагателните бордови енергийни агрегати (CEA), като по този начин емисиите се намалят до 75 % на единица производство.

4.8 Летищата и въздухоплавателните компании се ангажират да използват по-чисто и по-ефективно оборудване и по-чисти и по-ефективни транспортни средства за наземното обслужване, като същевременно оказват натиск върху правителствата и местните власти да осигурят по-чист наземен достъп до летищата като влакове или метро.

4.9 Обикновено по време на престоя си на земята въздухоплавателните средства държат включен един от своите двигатели, за да осигуряват захранване на самолета.

5. Приносът на въздухоплавателните средства за изменението на климата

5.1 На въздухоплаването се дължат приблизително 2-4 % от европейските емисии на CO₂ в резултат от използването на изкопаеми горива. По прогнози на Междуправителствената комисия по изменение на климата към 2050 г. този показател може да достигне почти 5 % или повече. Също така се отбелязва, че до 2012 г. нарастването на емисиите от въздухоплаването може да погълне над една четвърт от екологичния принос на ЕС съгласно Протокола от Киото. Постигането на международно споразумение за предприемане на действия се оказва трудно, но с предложената директива се цели да се осигури модел за действие в световен мащаб и тя е единствената инициатива, която предлага тази възможност.

5.2 Осемдесет процента от емисиите на парникови газове, генерирани от въздухоплаването, са свързани с пътническите полети на разстояние повече от 1 500 километра/900 мили, за които на практика не съществува алтернатива.

5.3 Въздухоплаването се ангажира с активното проучване на постепенното въвеждане на алтернативни горива, като например течна биомаса, с цел по-нататъшно намаляване на емисиите на CO₂.

5.4 Технологичният прогрес, подобренията на инфраструктурата и добрите експлоатационни практики в летищата, наред с подходящите пазарни мерки понастоящем се смятат за най-ефективните и целесъобразни от икономическа гледна точка средства, за да се отговори на безпокойствата, свързани с изменението на климата.

5.5 Летищата се нуждаят от международни стандарти и глобални политики, а не от недалновидни мерки „на парче“.

5.6 Проектирането на летищата може да изиграе положителна роля за намаляване на емисиите, най-вече ако се препроектират пистите за рулиране и пътническите ръкави, с цел да се намали претовареността на летищата. Сградата на терминала следва да се проектира по такъв начин, че да бъдат сведени до минимум потребностите от енергия за отопление и кондициониране на въздуха и там, където това е възможно, да се обмисли използването на слънчеви батерии, максималното използване на естествена светлина и на пасивно слънчево отопление, използването на комбинирани системи за производство на топлинна и електроенергия и на топлообменни системи, включването на съоръжения за събиране на дъждовната вода в проекта на сградите, която да се използва в тоалетните и за измиване на въздухоплавателните средства и др. Температурата в сградите на терминалите следва да се контролира по ефективен начин, с цел да се намалят загубите на енергия при пренагряване или преохладяване.

5.7 Оперативното управление на летището следва да бъде насочено към намаляване на отпадъците, генерирани от един пътник, чрез използването на по-ефективни инициативи за рециклиране, които се контролират пряко от летищата или са предвидени в споразуменията за определено ниво на обслужване, сключени с въздухоплавателните компании и други основни партньори в обслужването.

5.8 Директивата, с която въздухоплаването се включва в Европейската схема за търговия с емисии (ЕСТЕ) ⁽³⁾ може да повлияе положително върху повишаването на информираността на обществото, да предложи значителни нови ресурси за намаляване на отделянето на въглерод и да осигури инструмент за интернализиране на онези външни екологични разходи, които до този момент въздухоплавателната индустрия е можела да пренебрегва. Като се има предвид нивото и нестабилността на цените на въглерода, е малко вероятно тя да има значително въздействие върху непрекъснатото увеличаване на въздушния трафик и на емисиите.

6. Заключение — следващи стъпки

6.1 За да се подходи проактивно, своевременно и икономически целесъобразно към въпроса за въздействието на летищата върху околната среда, е необходимо пълно сътрудничество и съгласие на международните органи, правителствата и заинтересованите участници от индустрията.

6.2 Намаляване на емисиите чрез системен подход: въпреки че безопасността остава главен приоритет, трябва да се отчитат всички фактори, включително конструкцията и функционирането на корпуса и двигателя, възможните компромиси, алтернативните горива, наземните служби, капацитета на летищата и управлението на въздушното движение.

6.3 Консолидирането на дългосрочните цели на летищата в областта на опазването на околната среда въз основа на надеждни и подлежащи на проверка данни и изисквания, представлява неотложен приоритет. В тези цели следва да се включат всички аспекти на дейностите, осъществявани в летищата (въздушно движение, сградни съоръжения, наземен достъп и др.).

6.4 Създаването на нова летишна инфраструктура с цел намаляване на разхода на гориво преди излитане и след кацане следва да бъде основен параметър при проектирането на всички бъдещи летища. Следва да се проучат допълнително и да се приложат там, където това е възможно, инициативи като осигуряване на зони за престой и захранване на големите летища, към които търговските самолети биха могли да бъдат изтегляни с изключени двигатели; двигателите би следвало да се включват едва 10 минути преди излитане.

6.5 Предпочитане на заход за кацане с продължително снижаване, при който въздухоплавателното средство започва снижаването на по-голяма височина и равномерно се спуска към земята, за разлика от заход за кацане със стъпаловидно снижаване, при който има преразход на гориво. Продължителното снижаване означава, че въздухоплавателното средство се снижава с по-ефективна скорост и следователно намалява разхода на гориво.

Брюксел, 13 март 2008 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁾ COM(2006) 818 окончателен — 2006/0304 (COD) и становище на Комитета ОВ С 175, 27.7.2007 г., стр. 5.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Насоки относно прилагането на член 81 от Договора за ЕО към морските транспортни услуги“

(2008/С 204/11)

На 20 ноември 2007 г. Бюрото на Европейския икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29А от Реда и условията за прилагане на Правилника за дейността, да изготви допълнение към становище относно:

„Насоки относно прилагането на член 81 от Договора за ЕО към морските транспортни услуги“.

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 19 февруари 2008 г. (докладчик: д-р Bredima).

На 443-ата си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 март 2008 г. (заседание от 12 март 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 117 гласа „за“ и 6 гласа „въздържал се“.

1. Заключение

1.1 ЕИСК смята, че структурата и настоящата редакция на проекта за Насоките като цяло могат да бъдат одобрени. Въпреки това, той отбелязва разлика по отношение на подробното разработване на главата, посветена на линейното корабоплаване, в сравнение с това на случайните морски превози (пулове). Разделът от главата за линейното корабоплаване, разглеждащ обмена на информация, е доста подробен и изглежда относително полезен по отношение на представянето и тълкуването на съответната съдебна практика и практиката на вземане на решения по темата. По принцип, проектът за Насоки за линейните превозни услуги изглежда ясен и се основава на съществуващата съдебна практика и продължителни подробни обсъждания с представители на съответния бранш. От друга страна, не са толкова подробно разработени разделите, посветени на случайните морски превози по принцип и на пуловете за случайни морски превози в частност. ЕИСК предполага, че липсата на подробни разпоредби се дължи до голяма степен на отсъствието на съдебна практика и следователно на опит на съответните (в областта на конкуренцията) органи, включително и на Европейската комисия, по отношение на случайните морски превози и на пуловете за случайни морски превози, тъй като до момента не са подавани официални жалби от наематели на плавателни съдове.

1.2 ЕИСК призовава отново, както и в свои предходни становища (2004 г., 2006 г., 2007 г.), ЕС да започне съдържателни консултации с други юрисдикции с цел да се определи съвместимостта между съществуващите режими, регулиращи търговията, извършвана от линейното корабоплаване в света. Освен това, ЕИСК отново отправя съдържашите се в същите тези становища препоръки при разглеждането на правилата за конкуренцията в областта на морския транспорт Европейската комисия да взема под внимание и аспекта, свързан с човешките ресурси (напр. въздействието върху заетостта на европейските морски лица), в допълнение към факторите, отнасящи се само до конкуренцията.

1.3 ЕИСК предлага да се използват пояснителни примери, за да се конкретизира съдържанието на (проекта за) Насоките, разглеждащи линейното корабоплаване, по-специално когато данните се смятат за „исторически“.

1.4 Тъй като разделите, в които се разглеждат случайните морски превози и пуловете за случайни морски превози, не са толкова подробни поради изложените по-горе предполагаеми причини, ЕИСК си задава въпроса, дали съдържашите се в тях разпоредби ще бъдат достатъчни, за да предоставят на операторите на случайни морски превози (пулове) необходимите насоки, за да извършват самостоятелно оценка на споразуменията за сътрудничество, в които участват. Възможно е да е необходима по-голяма яснота на текста на някои раздели от проекта на Насоките, които третира случайните морски превози (пулове). По същия начин може би е целесъобразно да се обмисли разширяването на обхвата на Регламента за консорциумите, който в момента е ограничен до търговия с контейнерни превози, с цел да обхване и други сегменти на световния пазар на превози.

1.5 ЕИСК подчертава, че пуловете за превоз не съставляват по-голямата част от пазарите на случайни морски превози. На практика мнозинството от случайните превози с плавателни съдове се извършват от множество малки или средни предприятия, които се конкурират помежду си за превоз на товари. Поради тази причина ЕИСК смята, че в Насоките е необходимо да се въведе конкретен текст, който пояснява и взема под внимание този въпрос. Нещо повече, Европейската комисия следва също да даде повече указания за прилагането на правилото *de minimis* по отношение на пулове, които са твърде малки, за да оказват чувствително влияние върху пазарите, в които оперират.

1.6 Буди разочарование фактът, че в насоките за пуловете за случайни морски превози не се дава изчерпателен отговор на въпросите, които пораждаат несигурност и дори загриженост у операторите на пулове за случайни морски превози. ЕИСК споделя впечатлението, което може да се придобие от проектонасоките, че пуловете за случайни морски превози сами по себе си не са в противоречие с правото на ЕО в областта на конкуренцията, но настоятелно призовава Комисията да предвиди по-конкретни указания в окончателната редакция на Насоките за прилагането на член 81, параграф 3 по отношение на пуловете за случайни морски превози, с цел да се осигурят необходимите инструменти за провеждането на самостоятелните оценки.

1.7 Заслужава да се отбележи, че в Насоките не се дава определение на термина „случайни морски превози“ и поради това не е ясно дали те са приложими и за морския пътнически транспорт и/или специализирани превози. Може да е целесъобразно да се предвиди изясняване и на този въпрос.

1.8 Освен това, по отношение на главата, в която се разглеждат случайните морски превози, ЕИСК предлага в Насоките да се поясни, че дейността на корабните комисионери не се различава съществено от тази на управителя на пул по отношение на определянето на цените. Пазарите на услуги за случайните морски превози, включително и тези, на които оперират и пуловете за превоз, са тръжни пазари, т.е. цените се определят от договарящите цената страни и се основават на предлагането и търсенето. Самият факт, че управителят на пула договаря с наемателя на кораба цена за използване на плавателен съд на пула, следователно не може да представлява „определяне на цена“ като твърдо установено ограничение.

2. Въведение

2.1 На 13 септември 2007 г. Европейската комисия публикува дългоочаквания проект за Насоки относно прилагането на правилата на ЕО в областта на конкуренцията към морските транспортни услуги. Насоките се прилагат към споразуменията за сътрудничество в областта на морските транспортни услуги, които са пряко засегнати от промените, въведени с Регламент (ЕО) № 1419/2006, приложим за морския каботаж, услугите на линейното корабоплаване и услугите за случайни превози с плавателни съдове. Те имат за цел да предоставят указания за подпомагане на корабните дружества да извършват самостоятелно оценка на споразуменията за сътрудничество, в които участват, т.е. те следва да дадат възможност на съответните дружества да определят дали споразуменията за сътрудничество са съвместими с член 81 от Договора за ЕО. Насоките ще бъдат в сила за първоначален период от пет години.

2.2 Проектът за Насоките има за цел по-специално да изясни условията, при които операторите в линейното корабоплаване могат законно за обменят информация за товарите и при които операторите на случайни морски превози могат да сключват споразумения за създаване на пулове. За тази цел е предвиден комплексен набор от параметри. Въпреки това, на практика, реалната добавена стойност на (проекта за) Насоките, т.е. дали (проекът за) Насоките ще предостави необходимите указания за операторите относно това как да определят законността на тяхното планирано поведение на пазара, ще трябва да се оцени в бъдеще.

3. Общи наблюдения

Услуги в линейното корабоплаване

3.1 Проектът за Насоките, в който се разглежда линейното корабоплаване, освен че потвърждава вече известен факт, т.е. че

линейните конференции в търговията за и от ЕС ще бъдат премахнати, считано от 18 октомври 2008 г., анализира позволените средства за обмен на пазарна информация между самите линейни оператори. Въпреки че може да е необходимо някои подробности да бъдат доуточнени, Насоките в настоящата им редакция вероятно ще осигурят на сектора на линейното корабоплаване този вид обмен на информация, от който той се нуждае, за да функционира правилно.

3.2 Считано от 18 октомври 2008 г. линейните превозвачи, извършващи услуги до и/или от пристанище в ЕС, трябва да прекратят всички дейности в рамките на линейните конференции, които са в нарушение на правилата за конкуренция, независимо дали тези дейности са разрешени от други юрисдикции в света. ЕИСК смята, че за превозвачите, които извършват дейност в световен мащаб, ще бъде трудно да гарантират, че дейностите на линейните конференции, които са незаконни в ЕС, не засягат значително пазара на ЕС.

3.3 Що се отнася до линейното корабоплаване, вниманието е насочено върху системите за обмен на информация. На дружествата в линейното корабоплаване е предоставена известна свобода за обмен на информация. Важните елементи включват пазарната структура, вида на обменената информация, откога датира и честотата на обмена на данни. Ударението основателно е поставено върху обмена на бъдещи данни, по-специално прогнозни данни за капацитета и ценовите показатели. Изглежда, че за прогнозни данни за капацитета *prima facie* винаги съществува вероятност те да са незаконни. ЕИСК отчита, че последиците от обмена на информация трябва да се разглеждат за всеки отделен случай.

3.4 По отношение на ценовите показатели, малко вероятно е обобщеният ценови показател да нарушава закона, освен ако информацията не може да бъде индивидуализирана, така че предприятията да могат пряко или косвено да идентифицират конкурентните стратегии на техните конкуренти. Следва да се оцени степента на обобщаване на данните, „историческият“ или „нов характер“ на данните и честотата на публикуване, но в проекта за Насоките не се посочва конкретно какво значение следва да се отдава на тези фактори.

3.5 В Насоките не се съдържа никакъв нов елемент по отношение на линейните превозни услуги, а по-скоро се излагат отново общите критерии, разработени по-рано от Европейската комисия и европейските съдилища.

3.6 ЕИСК призовава отново, както и в свои предходни становища⁽¹⁾, ЕС да започне съдържателни консултации с други юрисдикции с цел да се определи съвместимостта между съществуващите режими, регулиращи търговията, извършвана от линейното корабоплаване в света. Освен това, ЕИСК отново отправя съдържащите се в същите тези становища препоръки при

⁽¹⁾ ОВ С 256, 27.10.2007 г., стр. 62-65, ОВ С 309, 16.12.2006 г., стр. 46-50, ОВ С 157, 28.6.2005 г., стр. 130-136.

разглеждането на правилата за конкуренцията в областта на морския транспорт Европейската комисия да взема под внимание и аспекта, свързан с човешките ресурси (напр. въздействието върху заетостта на европейските морски лица), в допълнение към факторите, отнасящи се само до конкуренцията.

Услуги за случайни морски превози

3.7 Услугите за случайни морски превози се извършват в условията на силна глобална конкуренция и отговарят на много от характеристиките на идеалния модел на конкуренция. Стоката е еднородна и разходите за навлизане на пазара обикновено са много ниски. Много от дружествата се конкурират за бизнес, като в зависимост от изискванията на пазара се извършва заменимост между различни по големина и вид плавателни съдове. Информационните потоци също правят пазара много прозрачен. Търговската дейност се извършва главно въз основа на договор за наем на кораб за едно пътуване, договор за наем на кораб за последователни пътувания, договор за товарене, договор за наем на кораб за определено време. Ставките за товар, които могат да се постигнат на тези пазари, са много нестабилни и се променят в зависимост от условията на пазара. Накрая, пазарите на случайни морски превози са в състояние да отговорят бързо на развитието на пазара и на нуждите на превозвачите ⁽²⁾.

3.8 Пуловете за превоз функционират във всеки сектор от търговията със случайни морски превози. „Пулът“ обединява под общо административно управление сходни плавателни съдове с различни собственици. Управителят на пула управлява плавателните съдове като единна, съгласувана флота, събира постъпленията от тях и ги разпределя съгласно предварително определена система на „претегляне“, докато отделният собственик трябва да ръководи само плавателната/техническа експлоатация на плавателния съд. Пуловете обикновено се разработват по две причини. Първо, те се създават, за да дадат възможност на участниците да предоставят такива нива на обслужване, каквито все повече изискват големите клиенти. На второ място, те имат за цел да подобрят транспортната ефективност посредством специални инвестиции и увеличено използване на кораба. Пуловете извършват дейността си в среда, определяна от предлагането и търсенето, в която договорите се сключват въз основа на оферти, като ставките се определят до голяма степен от спот-пазара, купувачите са големи и съвременни дружества и брокерите предлагат по всяко време изключително прозрачна информация за тонажа и условията.

3.9 ЕИСК подчертава, че пуловете за превоз не съставляват по-голямата част от пазарите на случайни морски превози. На практика мнозинството от случайните превози с плавателни съдове се извършва от множество малки или средни предприятия, които се конкурират помежду си за превоз на товари. Поради тази причина ЕИСК смята, че в Насоките е необходимо да се въведе конкретен текст, който да пояснява и взема под внимание този въпрос.

3.10 ЕИСК отбелязва, че случайните превози с плавателни съдове, както и пуловете за морски случайни превози винаги са

били предмет на правото на ЕО в областта на конкуренцията, т.е. много преди приемането на Регламент № 1419/2006, с който се предоставят изпълнителни правомощия на Европейската комисия по отношение на тези услуги. Въпреки това, през този период не са постъпили официални жалби от наематели на кораби по отношение на този сектор и поради това няма съдебна практика. ЕИСК предполага, че разделите на проекта за Насоките, отнасящи се до случайните морски превози (пулове), не са толкова подробно разработени, колкото тези за линейните превози именно поради липсата на съдебна практика и отгук на опит на съответните (в областта на конкуренцията) органи, включително и Европейската комисия. Освен това заслужава да се отбележи, че в проекта за Насоките не се дава определение на термина „случайни морски превози“ и поради това не е ясно дали те са приложими и за морския пътнически транспорт и/или специализирани превози. Може да е целесъобразно да се предвиди изясняване и на този въпрос.

3.11 Проектът за Насоките не отчита достатъчно спецификата на сектора на случайното корабоплаване и като че ли следва Насоките за хоризонтално сътрудничество, които не са насочени конкретно към даден сектор. Пуловете за превоз ще трябва да отговарят на изискванията на същите Насоки, които се прилагат към други сектори на индустрията, за да се гарантира, че няма да възпрепятстват свободната конкуренция или да възприемат поведение на картел.

3.12 Проектът за Насоките е доста общ и не осигурява точна правна сигурност. В него не се посочва изрично, че пуловете за превоз са несъвместими със законодателството на ЕС в областта на конкуренцията, но и не се съдържат указания относно случаите на несъвместимост.

3.13 Най-важният раздел от проекта за Насоки разглежда оценката и класификацията на пуловете за превоз. Изходната точка е констатацията, че пуловете по принцип предполагат съвместен маркетинг и различна степен на съвместни производствени характеристики.

3.14 По отношение на съответния пазар ЕИСК смята, че в Насоките следва да се вземе в по-голяма степен под внимание факта, че при случайните морски превози, както от гледна точка на търсенето, така и на предлагането, съществува значителен елемент на заменимост или взаимозаменяемост (напр. по отношение на вида и големината на плавателния съд, видовете договори за превоз и географския пазар). Освен това, ако един пул следва да извърши самостоятелна оценка, пазарните дялове не може да се определят за всеки отделен договор, а следва да се оценяват за даден период.

3.15 ЕИСК смята, че е необходимо да се извършат подобрения по отношение на значимостта и определенията на пазарния дял на пуловете за превоз и на „заменимостта“ между видовете търговия и кораби. Той посочва липсата на практически указания по отношение на определянето на съответния пазар. Въпреки това, пазарните дялове биха могли силно да се различават в зависимост от използваната методология.

⁽²⁾ Доклад на Fearnleys „Правен и икономически анализ на случайните морски превози“ („The Legal and Economic Analysis of Tramp Maritime Services“), м. февруари 2007 г., стр. 14-31 http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/legislation/maritime/tramp_report.pdf

3.16 При оценката на споразуменията за пулове за случайни превози с плавателни съдове по смисъла на член 81, следва да се подчертае, че управителят на пул „управлява“ събрания в пул флот от оперативна и търговска гледна точка и следователно предлага съвместен продукт посредством единствен икономически субект — пул. Предлагането на плавателни съдове на пазара е *de facto* второстепенна дейност на управителя на пул, чиято основна задача е да управлява предлаганите услуги. От своя страна отделните собственици запазват отговорността за чисто плавателната/техническа експлоатация на плавателните съдове. Пуловете предоставят съвместно „произведени“ услуги, които са резултат от значителна степен на интеграция на дейностите на участващите страни ⁽³⁾. По този начин споразуменията за създаване на пулове следва да се оценяват наравно с другите форми на съвместно производство или споразумения в специализирани области.

3.17 ЕИСК смята, че посочването на „фиксиране на цена“ като характеристика на функционирането на пула (и оттук като твърдо установено ограничение на конкуренцията) не може да бъде обосновано в Насоките с довода, че договарянето на цената между управителя на пула и клиента е присъща част от предлаганата услуга и резултат от договарянето на цената за използване на плавателен съд на пула чрез наддаване.

3.18 ЕИСК смята, че предвид целта на споразуменията за създаване на пулове и основните им характеристики, обикновено са изпълнени четирите условия, посочени в член 81, параграф 3 от ДЕО, за да бъдат освободени пуловете от забрана. Това мнение се подкрепя от факта, че пуловете се създават, за да задоволят нуждите и изискванията на наемателите на кораби и че функционират от десетилетия без да има подадени жалби до момента.

3.19 ЕИСК се надява, че Европейската комисия постоянно ще преразглежда Насоките в зависимост от натрупания опит и при необходимост ще внася допълнителни или пояснителни указания, ако и когато има такива, без да се чака изтичането на петгодишния период.

3.20 При първа възможност Комисията следва да започне преразглеждане на обхвата на груповите освобождавания за линейните консорциуми и в тази връзка да разгледа необходимостта от включването на други сегменти от световния пазар на превози, по-специално търговията със случайни морски превози, които се извършват редовно, по редовни маршрути — обща характеристика на редица специализирани търговии (напр. обикновени хладилни кораби, търговия с превоз на дървен материал, превозването на автомобили със специализирани плавателни съдове и ро-ро превози).

Брюксел, 12 март 2008 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁾ Доклад на Fearnley, 2007 г.: авторите на доклада достигат до същото заключение.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета относно взаимното признаване на свидетелства за плавателност за кораби, плаващи по вътрешни водни пътища (Кодифицирана версия)“

COM(2008) 37 окончателен — 2008/0021 (COD)

(2008/C 204/12)

На 13 февруари 2008 г. Съветът реши, в съответствие с член 80, параграф 2 от Договора за създаването на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета относно взаимното признаване на свидетелства за плавателност за кораби, плаващи по вътрешни водни пътища (Кодифицирана версия)“.

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително и не изисква никакъв коментар от негова страна, на 443-ата си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 март 2008 г. (заседание от 12 март 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет реши със 121 гласа „за“ и 6 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложения текст.

Брюксел, 12 март 2008 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно класифицирането, етикетирането и опаковането на вещества и смеси и за изменение на Директива 67/548/ЕИО и Регламент (ЕО) № 1907/2006“

COM(2007) 355 окончателен — 2007/0121 COD

(2008/C 204/13)

На 13 юли 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 Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно класифицирането, етикетирането и опаковането на вещества и смеси и за изменение на Директива 67/548/ЕИО и Регламент (ЕО) № 1907/2006“.

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 26 февруари 2008 г. (докладчик: г-н David Sears).

На 443-тата си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 март 2008 г. (заседание от 12 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 124 гласа „за“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. Обобщение и препоръки

1.1 ООН, действайки от името на своите страни-членки, предложи модел на „Глобална хармонизирана система“ (GHS) за критериите и процесите, използвани при „класифицирането, опаковането и етикетирането на химични продукти“. Тази мярка цели да подкрепи световната търговия и да подпомогне по-слабо

развитите икономики в техните усилия за защита на безопасността и здравето на работниците и потребителите.

1.2 ЕИСК подкрепя твърдо целта за глобална хармонизация, формата и правната основа на предложеното от Комисията законодателство, свързано с прилагането на системата и предложения

график за въвеждане от производителите и доставчиците, който трябва да съвпадне с първия по-значителен краен срок за регистриране на „вещества“ в съответствие с Регламент (ЕО) № 1907/2006 (REACH).

1.3 ЕИСК изразява съгласие и с оценката на Комисията, че въпреки че промените в разработената в ЕС през последните 40 години система са както неизбежни, така и широко подкрепяни, краткосрочните ползи в рамките на ЕС е вероятно да бъдат пренебрежими, а разходите — потенциално високи. Поради това, ЕИСК смята, че на тези доста необичайни обстоятелства е трябвало да бъде обърнато по-голямо внимание при първоначалната оценка на въздействието. При липсата на каквато и да е значителна цялостна полза, всяка добавка или изменение на съществуващото законодателство, които не са от основно значение за прилагането на предложението на ООН, би трябвало да бъдат придружени от отделна обосновка за безопасност, здравна или икономическа обосновка. Най-вече трябва да бъдат положени всички усилия, за да се гарантира, че по време на неизбежно дългия преходен период между тези две до голяма степен еквивалентни системи няма да бъдат правени компромиси със съществуващите стандарти. Ключово изискване ще бъде предоставянето на повече информация в търговските обекти.

1.4 ЕИСК смята също, че като се има предвид твърде съгъстения график, както и необходимостта първоначалните разходи да бъдат държани на ниско равнище, има възможност да се прояви гъвкавост по отношение на предложението и незабавното му въвеждане. Развитието на настоящата система до състояние, в която тя ефективно защитава здравето и безопасността на работниците и потребителите в ЕС отне много години, и вероятно същото ще е необходимо и за новата Глобална хармонизирана система. От първостепенно значение обаче, е ООН и Европейската комисия да предвидят дългосрочно финансиране в достатъчен размер, за да се гарантира, че процесът на хармонизация ще продължи — и че в крайна сметка ще обхване действителното класифициране и етикетироване на широко търгуваните стоки, а няма просто да бъде ограничен до критериите, върху които трябва да се основава това класифициране.

1.5 ЕИСК отбелязва със загриженост големия обем на текста на предложението, както сам по себе си, така и във връзка с други неотдавнашни предложения, като например с Регламента REACH, с многото други законодателни актове на ЕС, свързани с тези два регламента, и с постоянно нарастващ брой на ръководни насоки, които понастоящем се считат за необходими. Необходим е нов подход, за да не понесе европейската индустрия (без да говорим за процесите на мониторинг или изменение на законодателството) непоправими щети. Просто не е разумно да се приеме, че всички участници, от собственика на най-малкото предприятие до обикновено по-големите групи от ръководни служители в някой национален компетентен орган, ще трябва редовно да правят справки с над 20 000 страници взаимосвързана документация само по тези въпроси. Трябва да бъде намерен по-добър начин.

1.6 В същия дух ЕИСК изразява съжаление относно липсата на ключови дефиниции и, в частност, за преминаването от използването на термина „препарати“, който има специфично токсикологично значение, към „смеси“, който няма такова. Фактът, че все още не съществува европейска дефиниция на термина „химично вещество“, или на прилагателното „химичен“, продължава да води до объркване сред работници, потребители, мениджъри и законодатели. Целта на това предложение е да бъде неутрално по съдържание и да бъде прието с консенсус; то представлява чудесна възможност да се коригират грешките в

детайлите; това вече се извършва в техническите приложения. Следва незабавно да се започне работа по осигуряването на стандартен набор дефиниции, приложими спрямо цялото, свързано с този въпрос законодателство, което в крайна сметка да доведе до съставянето на глосар на ключови термини на всички езици, в който да се идентифицират онези от тях, които са синоними (по всяка вероятност „химикали“, „химично вещество“, и „вещество“) и онези, които или имат различно значение или не са свързани (например „член“ и „продукт“). Следва също така да се идентифицират и избягват обърквания или асоциации от културно естество, свързани на някои езици с думите „вещества“ (в смисъла на наркотици, алкохол или тютюн) и „химични вещества“ (във връзка с терористични действия и други незаконни дейности).

1.7 Освен това ЕИСК отбелязва също и двойната опасност, свързана от една страна със свръхкласифицирането и свръхетикетирането, което в крайна сметка ще отслаби въздействието на абсолютно задължителните предупреждения, и от друга — да се разчита на етикетите като на единствен източник на информация, както за работниците, така и за потребителите. Разбира се, основната информация трябва да бъде включена, а също така е важно да се посочат и връзки към други, лесно достъпни източници на информация. Нарастващият дял на покупките по интернет и търсенето в интернет на информация за ползите и рисковете, свързани с определени продукти, показва, че е необходимо да се обърне по-голямо внимание на този въпрос. Дългите списъци със стандартизирани и непознати имена на съставки на сложни смеси не са от голяма полза за нуждите на центровете за спешна помощ и токсикологичните. Посочването на общите опасности, свързани с даден продукт и предпазните мерки, които следва бъдат взети, в съчетание с данните за контакт на център, с който може да бъде осъществена връзка 24 часа в денонощието, представлява най-добрата защита за всички засегнати. В особено случаи, когато става дума за технология, свързана със собственост, този подход защитава и производителя, какъвто е и случая в действащото законодателство.

1.8 ЕИСК отбелязва, че не е предложен етикет за много малките количества, които често се пренасят между лаборатории за целите на академични изследвания или за научноизследователска и развойна дейност в бизнеса. Подобен етикет може да бъде добавен към дългия списък с етикети, предложен от ООН, без особени затруднения, и следва да бъде предпочетен пред изключително рестриктивната, непропорционална и скъпа схема за освобождаване от етикетироване, която се предлага понастоящем.

1.9 Накрая, ЕИСК отбелязва, че ще нараства необходимостта от преразглеждане на качеството на използваните данни и на решенията, взимани от различните юрисдикции по цял свят. Със сигурност ще продължи натискът за постигане на договореност по отношение на резултатите от класифицирането, а не само относно критериите и процесите, водещи до тях. Глобалните нужди и ползи от подобна мярка са доста по-лесни за разбиране.

2. Въведение

2.1 Това предложение има за цел да приведе действащото законодателство на ЕС в съответствие с неотдавнашната договорения модел на ООН за „Глобална хармонизирана система“ за класифициране, етикетироване и опаковане на суровини, междинни и крайни продукти, определени като „опасни“ или „рискови“ и описвани като „химични вещества“, „вещества“, „смеси“ или „препарати“. Ще бъде заменено европейско законодателство,

датиращо от 1967 г. Много други директиви и регламенти, включително Регламент (ЕО) 1907/2006 (REACH), които се прилагат понастоящем, ще трябва да бъдат изменени. Дългосрочният ефект в рамките на ЕС би трябвало да бъде положителен, при условие че няма нарастване на разходите и бъдат постигнати някои по-малко значителни ползи. Като цяло, предложението би трябвало да улесни световния търговски обмен, като същевременно се запазят високи стандарти за защита на човешкото здраве и околната среда.

2.2 Директивата, която трябва да бъде заменена, приета преди 40 години, се отнася до класифицирането, опаковането и етиктирането на опасни вещества 67/548/ЕИО. Тя обикновено се счита за първия елемент от общоевропейското законодателство за „химичните вещества“, насочено, в частност, към защитата на безопасността на работниците. Тя, както и големият брой изменящи я директиви и адаптации към техническия прогрес, понастоящем предоставят на производители и търговци, работници, дистрибутори и потребители, в и извън ЕС, хармонизирана система за класифицирането на „опасни вещества“, чрез определени изпитвания, въз основата на съгласувани крайни точки и критерии за риска; за подходящо етиктиране посредством ограничен набор от пиктограми и стандартизирани изрази, посочващи възможните рискове и препоръчващи процедури за безопасно боравене с продуктите, както и за тяхното опаковане, за да бъдат защитени редовните потребители и уязвимите групи, в частност малките деца.

2.3 Двадесет и една години след приемането на Директива 67/548/ЕИО, Директива 88/379/ЕИО за опасните препарати разшири процедурата от „вещества“ (относително ограничен списък с „елементи и техните съединения“) към теоретично безкрайния списък на „препарати“ („смес от две или повече вещества“). Признавайки, че е нежелателно или невъзможно да се провеждат опити с животни в такъв мащаб, директивата за първи път въведе в европейското право теоретична връзка между познатите или определими рискове от съставните вещества и най-вероятния риск от евентуалното смесване на тези вещества. Това направи възможно класифицирането, етиктирането и опаковането на даден препарат, без да има необходимост от повтарящи изпитвания.

2.4 Като се има предвид, че преобладаващата част от продуктите, продавани на потребителите, в действителност са „препарати“ (или дори „изделия“), това беше важна стъпка в посока гарантиране на безопасността на потребителите по отношение на продукти, които все още не бяха обхванати от конкретни и по-рестриктивни директиви, например тези, които се отнасят до продажбата на пестициди, почистващи препарати или козметика. Директивата от 1988 г. беше в значителна степен изменена през 1999 г. с Директива 1999/45/ЕО.

2.5 Горепосочените директиви, както и Директива 91/155/ЕИО за информационните листове за безопасност, впоследствие също изменена, представляваха, в продължение на много години, крайъгълните камъни за защита на потребителите и работниците в целия ЕС. Те допринасят и си взаимодействат с почти цялото останало законодателство на ЕС, насочено към защитата на човешкото здраве, безопасността и околната среда. Необходимо е постоянно актуализиране, което да отразява промените в обхвата, технологиите за производство и методите за тестване, наличността на продуктите и възможното им използване, както и най-новите научни знания относно въздей-

ствието на тези промени и за начините за смекчаване на възможните нежелани ефекти.

2.6 Също толкова важно е, че тези директиви „преследват цели по отношение на вътрешния пазар“, т.е. създаването на единен пазар в ЕС за различните продукти, за които се отнасят. Продуктите, независимо дали става въпрос за суровини, естествени или синтетични продукти, полуготови продукти или отпадъчни потоци, готови продукти или изделия, могат безопасно да бъдат внасяни или търгувани в и между държавите-членки, при условие, че отговарят на тези и други, имащи отношение по тези въпроси актове от законодателството на ЕС.

2.7 През 2001 г. Европейската комисия публикува Бяла книга относно стратегията за бъдеща политика в областта на химичните вещества. Миналата година този процес намери завършек с приемането на Регламент (ЕО) 1907/2006, познат като REACH, относно „регистрацията, оценката, разрешаването и ограничаването на химични вещества“. Директива 2006/121/ЕО, приета и публикувана по същото време, внесе допълнителни изменения в Директива 67/548/ЕИО, за да приведе двата акта в съответствие. Този процес вероятно ще продължи, когато се появят повече данни на разположение или при нужда от промяна на законодателството.

2.8 Горезиложеното засяга и се отнася до производството, дистрибуцията и пускането на пазара на определени продукти в рамките на ЕС, както и до търговския обмен между ЕС и неговите партньори — вносители и износители. Неизбежно, през същия период бяха развити подобни, но не идентични системи в редица други икономики по света, с които ЕС осъществява редовен търговски обмен чрез голям брой големи, средни и малки предприятия, установени в и извън неговите граници.

2.9 Редица други страни, обикновено по-слабо развити по отношение на техните икономики и/или законодателни структури, признаха необходимостта от подобна система за класифициране, етиктиране и опаковане на „опасни вещества“, но очакват договарянето на глобален хармонизиран модел, за да го приложат на местно ниво.

2.10 Признавайки, в началото на 90-те години, че тези национални или регионални системи, създадени независимо една от друга, макар и от първостепенно значение за защитата на човешкото здраве, безопасността и околната среда, биха могли също така да се превърнат в пречка пред световната търговия, Организацията на обединените нации положи усилия за изработване на предложение за Глобална хармонизирана система (GHS) за „класифицирането, опаковането и етиктирането на химични вещества и за предоставянето на информационни листове за безопасност“. В транспортния сектор вече съществуваха модели за такава хармонизация, в частност относно физическите опасности и острата токсичност.

2.11 Одобрение за разработването на този по-широк подход беше даден в Глава 19 от „Agenda 21“, приета от Конференцията за околната среда и развитието (UNCED) на ООН, проведена през 1992 г. Техническите данни трябваше да бъдат събирани от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), Международната организация на труда (МОТ) и Експертния подкомитет на ООН за транспортирането на опасни стоки (UNSCETDG).

2.12 През м. декември 2002 г., след почти едно десетилетие работа, представителите на около 160-те държави-членки на ООН, които участваха в процеса, постигнаха споразумение относно техническото съдържание на новата Глобална хармонизирана система (GHS). Световната среща на върха за устойчивото развитие (СВУР), проведена в Йоханесбург през м. септември същата година, насърчи страните, които са я подписали, „да приложат GHS колкото е възможно по-скоро, с цел системата да заработи напълно до 2008 г.“. Глобалната хармонизирана система на ООН, която отсега нататък имаше вече и срок за въвеждане — 2008 г., беше приета от Икономическия и социален съвет на ООН през м. юли 2003 г. Тези споразумения бяха подписани от представителите на всички 27 държави-членки на вече разширения ЕС.

2.13 През 2004 г. бяха приети редица изменения на първоначалното предложение на ООН, които бяха включени в препоръките относно „Глобална хармонизирана система за класифициране и етикетиране на химични вещества (GHS)“, публикувани през 2005 г. от ООН. Този документ от 540 страници и последващите му редакции станаха популярни под названието „Пурпурната книга“, заради цвета на корицата, с която беше отпечатан. На съответния уебсайт на ООН могат да бъдат открити подробности за напредъка, постигнат от 65 държави, включително и 27-те от ЕС, с оглед на срока за въвеждане — 2008 г.

2.14 През 2006 г. в рамките на ООН бяха договорени допълнителни технически изменения, които бяха включени в преразгледано издание на Пурпурната книга, публикувано през 2007 г. Както би могло да се очаква при процес на глобално хармонизиране на съществуващите системи, отличаващ се с такъв обхват и степен на сложност, предложенията включват смесица от стари и нови критерии за изпитване и крайни точки, пиктограми, одобрени изрази и дизайн на етикети. Беше въведен „модулен подход“, който позволява съвместното съществуване на различни гледни точки, и постигането на споразумение между страните участнички (въпреки че прекалено честото прибягване до този подход естествено би премахнало много от планираните ползи).

2.15 Предлагаият от ООН модел обаче няма силата на закон и страните, които желаят да следват неговите препоръки, се нуждаят от законодателство за прилагането му. За държавите-членки на ЕС е необходимо предложение от Комисията.

2.16 През 2004 г. Комисията започна работа по изготвянето на предложение за прилагане, като през 2006 г. публикува първия проект за система на ЕС, съобразена с GHS. През същия период бяха извършени и публикувани оценки на въздействието. Проведената през третото тримесечие на 2006 г. по интернет консултация със заинтересованите страни, заедно с поредица въпроси, бъдещи загриженост, изразени от правните служби на Комисията, доведоха до значително преработване на първоначалното предложение. През м. юни 2007 г. то беше окончателно прието и публикувано от Комисията. В съответната работна група на Съвета вече започнаха технически прегледи. Както обикновено, сега се очакват становища от Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет (ЕИСК) и от Комитета на регионите.

2.17 Широко разпространено е схващането, че текущите прегледи не следва нито да отлагат, нито значително да изменят предложенията за хармонизиране. Ползите като цяло се приемат като разпръснати, свързани главно със световната търговия, и ще се окажат по-малки, ако не бъде постигната хармонизация. Разходите в рамките на ЕС (или за търговските партньори на ЕС)

ще нараснат значително, ако графикът за въвеждане се различава от вече договорения за REACH. Ползите за здравето, безопасността или околната среда ще се почувстват в най-голяма степен извън ЕС, в страните, които понастоящем нямат свои собствени ефективни системи.

2.18 Въвеждането на GHS ще има значително въздействие върху законодателството на ЕС в областта на транспорта и върху поредица от свързани законодателни актове на ЕС „надолу по веригата“, отнасящи се до потребителските продукти, боравенето с химични вещества за специфична употреба, контрола върху опасни или свързани с риск химични вещества, здравословните и безопасни условия на труд, отпадъчните продукти и такива в краен стадий на жизнен цикъл. При необходимост през следващите години ще бъдат изготвени допълнителни предложения, които да обхванат тези области. През м. август 2006 г. службите на Комисията публикуваха пълен списък със законодателните актове, които вероятно ще бъдат засегнати. В настоящото предложение са включени измененията на Регламент (ЕО) 1907/2006 (REACH).

3. Обобщение на предложението на Комисията

3.1 Предложението е изложено в 3 „тома“ и 7 „приложения“. Във версията на английски език те наброяват общо малко над 2 100 страници. Въпреки че основните елементи на предложението са изложени в относително краткия I-ви том, който съдържа 64 страници, в целия документ се съдържа нов материал или нови и преразгледани интерпретации на стар материал. Ето защо, предложението трябва да бъде разглеждано в неговата цялост, в качеството му на основен акт от първичното законодателство на ЕС и националното законодателство, засягащо регулатори, производители, доставчици, дистрибутори, търговци, работници и потребители в и извън ЕС.

3.2 Във II-ри том, състоящ се от I приложение, са изложени подробните изисквания за класифициране и етикетиране на опасните вещества и смеси (154 страници).

3.3 В III-ти том, състоящ се от Приложения II до VII, се съдържат серия от специални правила за някои вещества и смеси; списъци с нови изречения за опасност и изречения за безопасност; нови пиктограми относно опасностите; подробно хармонизирано класифициране и етикетиране на някои опасни вещества; и таблица за транспониране, предназначена да помогне на потребителите, като покаже промените, настъпили по отношение на изискванията за класифициране и етикетиране съгласно Директива 67/548/ЕИО според новите изисквания и изречения за опасност, съдържащи се в предложението Регламент (430 страници). В края на този том е включена, или по-скоро скрита, „Правна финансова обосновка“, отнасяща се до предложението като цяло и необходима за правилното му оценяване, но представляваща относително малка трайна стойност или интерес в качеството си на първично законодателство.

3.4 Том IIIa и том IIIb се състоят от Таблици 3.1 и 3.2, които представляват част от Приложение VI, което се съдържа в III-ти том, както е посочено по-горе. Двата заедно представляват транспониране на Приложение 1 към действащата Директива 67/548/ЕИО в новата регулаторна рамка — почти 1 500 страници с решения относно класифицирането и етикетирането на конкретни опасни вещества, натрупани в продължение на повече от 40 години при оценяване на продукти в ЕС.

3.5 Оценката за въздействието на Комисията, която трябва да бъде разглеждана във връзка с гореизложеното, се основава на доклади, изготвени от консултантите на „RPA и London Economics“ и е относително кратка (34 страници).

3.6 Предложението е представено като Регламент въз основа на член 95 от Договора за ЕО, като: „целта е да се гарантират еднакви условия за всички доставчици на вещества и смеси на вътрешния пазар, както и високо ниво на защита на здравето, безопасността, околната среда и потребителите.“

3.7 В предложението се признава, че обхватът на съществуващото законодателство на ЕС и обхватът на предложението на ООН за Глобална хармонизирана система не са идентични. Те се различават от разпоредбите за класифициране и етикетирание в областта на транспорта, които вече бяха до голяма степен хармонизирани, по отношение на подробностите. В рамките на възможното, измененията, съдържащи се в разглежданото предложение, са били сведени до минимум. В някои случаи ще са необходими допълнителни предложения, по-специално по време на етапите на въвеждане на Регламента REACH.

3.8 Предложението възприема някои нови термини и дефиниции от Глобалната хармонизирана система на ООН, по-специално използването на термина „смес“ вместо „препарат“.

3.9 В предложението се признава, че всяка нова система на класифициране би могла да доведе до използване на лабораторни животни в голям мащаб. Където е възможно, трябва да бъдат използвани алтернативни методи. Предложението на Комисията като че ли забранява изрично експериментите върху хора или други примати за целите на тази класификация (в зависимост от недотам сигурното правно и лингвистично разграничение между „не би трябвало“ и „не трябва“ на различните официални езици на ЕС), въпреки че според модела на Глобалната хармонизирана система на ООН подобни изпитвания са разрешени.

3.10 Признават се проблемите, свързани с класифицирането на „смесите“. Предлагат се „свързващи принципи“, които имат за цел да улеснят извеждането по дедукция на предполагаеми ефекти, като се изхожда от продукти, които е вероятно да имат подобен ефект.

3.11 В предложението се предвижда възможността за използване на съкратени общоприети наименования за отделни вещества, сами по себе си или като съставки на смеси, когато официалните наименования, определени от Международния съюз по чиста и приложна химия (IUPAC), надвишават 100 знака. Освен това ще продължат да се използват и продуктови идентификатори (номера и наименования), предоставени от Chemical Abstracts Service (CAS) на Американското химично общество. Запазва се контролираната употреба на генерични наименования, които посочват правилно вероятна опасност, без да застрашават правата върху интелектуална собственост, свързана с точния състав на дадена смес, съгласно действащото законодателство.

3.12 Необходимият преходен период между двете системи е разгледан подробно. В предложението се признава недвусмислено, че новите критерии трябва да бъдат приложени първо спрямо „веществата“ и после спрямо „смесите“. За се избегнат ненужни тежести за предприятията, няма да има задължение за дадено предприятие да преименова или пре-етикетира

продуктите (както „вещества“, така и „смеси“), които вече се намират в мрежата за доставки по времето, когато съответното законодателство влезе в сила.

3.13 От държавите-членки ще се изисква да назначават органи, които да следят за прилагането и изпълнението на Регламента, както и да определят „подходящи санкции в случаи на неспазване“. Отбелязва се, че „доброто сътрудничество между всички компетентни власти е от първостепенно значение“.

3.14 По принцип Регламентът ще се отнася до всички вещества и смеси, освен когато друг законодателен акт на Общността определя по-конкретни правила. Козметиката, ароматизантите, хранителните добавки, храните за животни и ветеринарните продукти, някои медицински изделия, продукти, регулирани от правилата, отнасящи се до гражданското въздухоплаване, автомобилния или железопътния транспорт, и амунициите (с изключение на „експлозивните продукти, продавани за декоративни цели“, т.е. фойерверките) не попадат в приложното поле на този Регламент.

3.15 Съгласно предложението отпадъците, така както са дефинирани от Директива 2006/12/ЕО, не могат да бъдат класифицирани като „вещества“ или „смеси“, или като „изделия“ по смисъла на този Регламент и поради това не попадат в приложното му поле.

3.16 Сплавите, обаче, са дефинирани като „смеси“, в съответствие с алинея 41 от член 3 от Регламент (ЕО) 1907/2006 (REACH) и следователно са обхванати от настоящия регламент, както по всяка вероятност и същинските „смеси“ (но не и „препаратите“) на вещества от естествен произход като руди, минерали и растителни екстракти.

3.17 Променени са изискванията във връзка с етикетирането, както по отношение на оформлението, така и на съдържанието, в сравнение с действащата система в ЕС. Някои съществуващи пиктограми са заменени; други се добавят за пръв път. Разрешените понастоящем стандартизирани изрази за „риск“ и „безопасност“ са подменени с нови „сигнални думи“, „изречения за опасност“ и „изречения за безопасност“.

3.18 Всички горепосочени одобрени изрази са определени на всички официални езици на ЕС и трябва да бъдат използвани по целесъобразност върху всички етикети, в зависимост от страната, в която продуктът ще се продава на крайния потребител. Могат да бъдат използвани няколко езика, въпреки все по-ограниченото място. (В някои особени случаи може, разбира се, да се изисква допълнителен превод на етикетите и съпътстващата документация на „неофициални“, но необходими от правна гледна точка езици като уелски, или на други езици, например руски, турски, арабски или хинди, за да се отговори на нуждите на специфични местни или имигрантски групи).

3.19 В предложението се признава, че процесът на класифициране, и следователно на етикетирание и опаковане, се характеризира с постоянно актуализиране в рамките на ЕС, поради появата на нова информация или знания, или при промяна на методите за изпитване или на правните изисквания. В текста са изложени промените, изискващи предприемането на мерки и процедурите, които трябва да бъдат следвани.

3.20 Предвижда се Регламентът да влезе в сила 20 дни след публикуването му в Официален вестник. Действащото законодателство по отношение на класифицирането, етикетирането и опаковането на вещества би трябвало да се прилага най-късно до 1 декември 2010 г. (за да съвпадне с крайните срокове за регистриране съгласно Регламента REACH). Смесите би трябвало да бъдат класифицирани, етикетирани и опаковани съгласно действащото законодателство най-късно до 1 юни 2015 г. След тези дати ще се прилага единствено новото законодателство.

4. Общи бележки

4.1 ООН, действайки от името на всички нейни страни-членки, предложи модел за „Глобална хармонизирана система“ за критериите и процесите, използвани при класифицирането, опаковането и етикетирането на „химични вещества“. Държавите-членки на ЕС постигнаха договореност, че, в идеалния случай, моделът би трябвало да бъде въведен до 2008 г. Комисията предложи законодателен акт за приложение под формата на разглеждания в настоящото становище Регламент.

4.2 ЕИСК твърдо подкрепя целта за глобална хармонизация, формата и правното основание на предложението законодателен акт и предложената времева рамка за въвеждането му, която трябва да съвпадне с първия важен краен срок за регистриране на веществата съгласно Регламент (ЕО) 1907/2006 (REACH).

4.3 ЕИСК отбелязва също така необходимостта от гъвкавост, за да могат да бъдат управлявани паралелно двете системи, по-специално по отношение на „смесите“, които в много случаи представляват „смеси“ на други „смеси“, чийто срок на съхранение се различава и може да бъде твърде дълъг, понякога месеци или дори години. Малко вероятно е преходът да се вмести в предложената времева рамка, но за щастие това не означава, че процесът ще бъде неефективен. При липсата на подобна гъвкавост, първоначалните разходи ще нараснат, а планираните дългосрочни ползи може да не бъдат реализирани.

4.4 Освен това ЕИСК отбелязва и изразява съгласие с уводните бележки на оценката на въздействието на Комисията, че „в дългосрочен план, въвеждането на GHS изглежда ще донесе ползи ... тъй като, в крайна сметка, спестените разходи ще надхвърлят еднократните разходи по въвеждането й“, ... въпреки че ... „разходите по въвеждането трябва да бъдат следени, така че да бъдат постигнати нетни ползи ... в предвидимо бъдеще и да се избегнат ненужни разходи и административни тежести за МСП“.

4.5 ЕИСК отбелязва и позициите, изразени от Комисията в нейната Правна финансова обосновка, че „законодателното предложение се отнася до въвеждането на международно споразумение. Дори и отрицателна *ex-ante* оценка не би попречила Комисията да представи законодателно предложение, тъй като не съществуват други възможности в политически план. Отрицателна *ex-post* оценка не би накарала Комисията да оттегли поетия ангажимент за въвеждане на договорената в международен план система за класифициране и етикетирание.“

4.6 Просто казано, Комисията вярва, че не е имала друг избор, освен да представи предложението, независимо от kalkulирания или действителния баланс между разходите и крайните ползи. ЕИСК е съгласен, че при тези обстоятелства тази позиция е реалистична, но изразява съжаление, че в оценката на въздействието, въпреки че тя не представлява ключов елемент при

взимането на решение, не са били проучени по-щателно вероятните разходи, свързани с въвеждането на регламента, за да могат още по време на изготвянето на предложението да се предвидят мерки за смекчаването им. Фактът, че същите консултанти (RPA) са изготвили подробен (и противоречив) анализ само за един засегнат сектор (някои потребителски продукти) подсказва, че подобни проучвания са могли да бъдат направени в по-голям мащаб и определено по по-ефективен начин, ако са били налице нужните средства, време и воля. Както при всички процеси на хармонизация, рискът от нарастващи разходи и изпращащи се ползи е повече от очевиден.

4.7 Например, трудно е да се разбере до какви преки положителни последици за здравето, безопасността и околната среда в рамките на ЕС ще доведе замяната на една отдавна установена и напълно функционираща система с друга също толкова валидна, но непозната система. В краткосрочен план успоредното функциониране на двете системи, които използват различни изрази, изречения и пиктограми, би могло дори да се отрази отрицателно върху защитата на потребителите. Този риск би могъл до известна степен да бъде намален чрез координирана програма за образование и обучение, предназначена за сектора за продажби на дребно.

4.8 Не е лесно да се разбере също така как ще бъдат реализирани в пълна степен ползите за световната търговия, при положение че в отделните страни предложението на ООН се въвежда според различен времеви график и с различаващи се интерпретации на основните изисквания. Ранното въвеждане от страна на Япония и Нова Зеландия вече породило загриженост в Европа. Изобщо не е приключило въвеждането й в САЩ, където понастоящем функционират успоредно 4 или 5 системи. За стоките, които се търгуват в световен план, разбира се, ще продължат да бъдат необходими версии на различни езици, независимо от хармонизирането на необходимите етикети и информационни листове за безопасност.

4.9 В най-добрия случай става въпрос за началото на процес на глобална хармонизация, по подобие на това, което вече се случи в държавите-членки на ЕС, и който сега ще изисква същото равнище на ресурси, поддържащи системи и процеси, за да може да функционира в глобален план. Това ще е необичайна роля за Комисията, ето защо ще е важно тя да отдели достатъчно ресурси, за да гарантира навременното и ефективно извършване на неизбежните изменения, актуализиране и адаптиране на настоящото предложение към техническия прогрес. Не е сигурно дали Правната финансова обосновка и предложенията за комитологична процедура и последващо наблюдение представляват подходящи инструменти в това отношение.

4.10 Подобни бележки би трябвало да бъдат отправяни до ООН, за да се гарантира, че колкото е възможно по-скоро ще бъде постигната пълна хармонизация не само на критериите за класифициране, но също и на действителното класифициране, определено и използвано като основа за последващото етикетирание и опаковане за търгуваните в големи обеми в световен мащаб „основни химични вещества“ (и в крайна сметка за по-голямата част от търгуваните в големи обеми в световен мащаб потребителски продукти). И в двата случая тясното и непрекъснато сътрудничество между производителите на продукти и съответните регулатори ще е от първостепенно значение.

4.11 В ЕС на Комисията тепърва ѝ предстои да разгледа двойния проблем за това как да се третира редицата само отчасти дефинирани взаимодействия със собственото ѝ законодателство „надолу по веригата“, както и за признаването и приспособяването на нуждите на конкретни сектори, по-специално що се отнася до потребителските продукти. Като се има предвид, че двете системи би следвало да са еднакво ефективни, би трябвало да е възможно да се прояви известна гъвкавост, за да се гарантира, че широката рамка на предложението ще може да бъде договорена колкото е възможно по-скоро.

4.12 Аналогично „работниците“ (на работното място) и „потребителите“ (в магазина на дребно, при пазаруване по интернет или впоследствие у дома), разбира се, би трябвало да продължат да получават най-високата възможна защита по отношение на тяхното здраве и безопасност. Само че тези два вида среда, както и необходимостта от информация и услугите в помощ на засегнатите лица се различават значително. Това се признава само отчасти в предложението. Няма нужда да се възприема универсален подход. Следва да се признаят развите се напоследък тенденции по отношение на моделите на пазаруване на потребителите, особено чрез интернет. По отношение на съдържанието на етикетите и адекватността на поместената информация следва също така да се вземат предвид професионалните нужди на спешните центрове, здравните служби от първа линия и токсиколозите.

4.13 Би трябвало да бъдат признати съществуването и стойността и на други източници на информация освен етикета, в частност за потребителите, в случаите, когато те могат да направят информиран избор благодарение на съветите на организации на потребителите или на предоставяната от повечето производители или доставчици информация онлайн. Ето защо смелото изявление на Комисията, че „етикетът е единственият инструмент за комуникация с потребителите“ е твърде опростителско. За тези, които разчитат единствено на етикета, нуждата от ясна, сбита, разбираема и релевантна информация е от първостепенно значение, вероятно дълго време след първоначалната покупка на продукта. Останалите, които биха желали да се задълбочат, могат лесно да открият допълнителна информация съгласно действащото законодателство на ЕС или добрите търговски практики. Големият брой индивидуални решения за покупка, основаващи се единствено на лоялност към марката, функционират и в двете посоки — може да се допусне, от една страна, че даден продукт е безопасен, просто защото е произведен от компанията X, а от друга, че стойността на тази потребителска лоялност към компанията X гарантира, че нейните продукти наистина остават безопасни, и че в противен случай формулата им ще бъде променена, ще бъдат произведени наново или изтеглени от пазара. (Някои скорошни и без съмнение доста скъпи случаи на доброволно изтегляне в световен мащаб на играчки и други потребителски стоки поради грешки на вътрешния качествен контрол доста ясно илюстрират този аргумент.)

4.14 За работниците и за всички, които се озовават на работно място, където излагането на въздействие е като цяло по-високо и/или по-продължително, и където нуждата от поддържане на най-високи стандарти за здравословни и безопасни условия на труд е ежедневен приоритет за всички засегнати, опаковките и съдържанията се в тях количества обикновено са по-големи и етикетите могат да бъдат по-подробни. Тук също няма недостиг на допълнителна информация, голяма част от която, съгласно европейското или друго зако-

нодателство, трябва да бъде предоставена при или преди доставката на суровината или междинния продукт за по-нататъшна обработка. В един американски уебсайт, цитиран в предишен информационен доклад на ЕИСК относно REACH, (м. февруари 2005 г.), като съдържащ 1,4 милиона информационни листа за безопасност на вещества, понастоящем фигурират повече от 3,5 милиона — и в него се твърди, че ежедневно се добавят около 10 000 нови. От повечето производители и доставчици и от някои централизиран източници могат да бъдат получени форматиран за ЕС и на съответните национални езици информационни листове за безопасност, както за вещества, така и за препарати и, разбира се, трябва да бъдат предоставени на потребителите в Европа, преди да бъде осъществена доставката на даден продукт. Като се има предвид, че те трябва да бъдат предоставени на всички нужни езици, от всички производители и доставчици за всички техни продукти, са необходими много голям брой отделни листове за безопасност, които трябва да бъдат актуализирани редовно или когато го изискват нови законодателни актове, като предложението, предмет на настоящото становище.

4.15 В допълнение към гореизложеното, наскоро откритият (м. юни 2007 г.) *eChemPortal* на ОИСП предоставя лесен достъп до цяла поредица бази данни, поддържани от страните членки и агенциите на организацията, в частност, от Европейското бюро за химични вещества за ЕС. Тези бази данни, предоставящи данни за много десетки хиляди отделни вещества, произвеждани и продавани в ЕС, са познати под редица акроними, например ESIS (ЕС), CHRIP (Япония), OECD HPV (ОИСП), SIDS HVPC (Програма на ООН за опазването на околната среда), HPVIS (Агенция за защита на околната среда, САЩ), INCHEM (Международна програма за безопасност на химичните вещества), както и по-известните и редовно използвани източници в ЕС като IUCLID, ORATS, HPVCS, LPVCS, ELINCS и EINECS, наред със сайтове, посветени на отделни сектори като SEED, EUROPHYT, PHYSAN и CAT. Подкрепящи програми, координирани в световен мащаб, като *pharmacovigilance* и *cosmetovigilance* гарантират, че всяко отрицателно въздействие от определен продукт ще бъде вписано бързо и по централизиран начин. Разширяването на тези съвместни програми за ранно предупреждение, обединяващи производители и регулатори, така че да обхванат и други, широко използвани от потребителите продукти, би трябвало да бъде насърчавано.

4.16 Добре е, че тези източници на данни съществуват и са лесно достъпни, а още по-добре би било, ако горепосочената информация — всеки отделен лист за безопасност или данни за продукта — може да бъде актуализирана, за да отрази подробно промените, изисквани съгласно различното въвеждане (в национален и регионален план) на GHS, без това да води до неприемливи разходи за всички засегнати страни, въпреки че отново не е сигурно, че тази възможност е била напълно взета предвид в оценката на въздействието.

4.17 Това изобилие от онлайн информация, в съчетание с големия обем на законодателството за приложение обаче става обременително и се превръща в предизвикателство в правно и интелектуално отношение, както за регулаторите, така и за потребителите. При публикуването му в окончателната му редакция на английски език Регламент (ЕО) 1907/2006 (REACH) достигна 850 страници. Твърди се, че проектите за въвеждане на REACH (RIPs) и ръководните насоки, които все още не са финализирани, надхвърлят 10 000 страници. Все още не са известни окончателните им редакции и окончателния им

правен статут. Предложението относно GHS, което е предмет на настоящото становище, надхвърля 2 000 страници. Отново ще са необходими ръководни насоки, както за този регламент, така и за да бъде подпомогнато прилагането в близо 20-те основни законодателни акта „надолу по веригата“, включително Директива 1996/82/ЕО (Seveso II), която той ще засегне. Така на отговорните институции и органи на ЕС в скоро време ще се наложи да създадат или преразгледат близо 20 000 страници законодателство или съпътстващи документи само в тази област. Трудно е това да бъде разглеждано като модел за по-добра уредба или като идеалният начин за подкрепяне на целите от Лисабон, или като начин за популяризиране сред европейските граждани на идеята за централизиран в административно отношение ЕС, който ги подпомага и се вслушва в тяхното мнение.

4.18 Но могат да бъдат наистина постигнати големи ползи, ако тези основни комуникационни проблеми могат да бъдат своевременно преодолені (вероятно чрез разделянето на законодателството на основни модули: дефиниции с ясно определено и договорено съдържание; методи за изпитване; крайни точки; резултати; необходими процеси и процедури и т.н. Те следва да се публикуват и актуализират поотделно, съгласно подходящи, но различни графици, които да не изискват едновременно им публикуване както първичното законодателство.) В крайна сметка основаващата се на данни и общо приложима GHS би трябвало да въздейства и да насочва всички заинтересовани страни, които се занимават с най-добрите начини за защита на човешкото здраве, безопасността и околната среда, а ползите от това могат да се окажат далеч по-големи от използваните понастоящем като икономическа аргументация на разглежданото предложение доста малко нарастване на световния търговски обмен или на заетостта на местно равнище.

5. Специфични бележки

5.1 ЕИСК отбелязва съгъстения график за приемането на предложението Регламент, така че въвеждането му да може да следва сроковете, определени за Регламента REACH, за да се ограничат еднократните първоначални разходи. ЕИСК отбелязва също така, че това е просто началото на глобален процес, който ще изисква непрекъснати изменения от страна на всички участващи регулаторни органи, както и от предприятията и от други пряко засегнати субекти. Ето защо съществува очевидна необходимост да бъде постигнато разбиране и намерено решение на възможно най-голям брой от набелязаните проблеми и основната част на предложението да бъде въведена по колкото е възможно по-гъвкав начин. Като се има предвид, че една добра и изпитана система се заменя с друга, да се надяваме също толкова добра, рисковете, свързани с някои конкретни дерогации, целящи да се осигури време за решаване на проблемите, са малки.

5.2 Като пример за това може да се отбележи, че въпреки че изготвената от службите на Комисията и от националните експерти и включена „таблица за съответствие“, свързана с транспонирането на Приложение 1 към действащата Директива в Приложение VI към новия Регламент, представлява полезно ръководство за прехода от старите към новите изисквания, тя не е съобразена с необходимите процеси на преразглеждане и одобрение, върху които първоначално се основаваха над хилядата страници решения. Ако този документ трябва да се превърне в закон, който незабавно да влезе в сила, тогава трябва да бъдат отделени ресурси за подробна проверка по време, когато голямата част от предприятията полагат всички усилия да изпълнят изискванията за регистриране съгласно REACH. Като се има предвид, че често се случва да се приемат законодателни

актове на ЕС, в които част или всички приложения са все още без текстово съдържание, тук също би могъл да бъде възприет подобен подход, така че да бъде запазен общият времеви график. Това би решило и проблемите, свързани с отговорността за неправилен „превод“ или „транспониране“ на изискванията, която към настоящия момент се носи от отговорните служби на Комисията (ситуация, считана за неудовлетворителна). Фактът, че в рамките на този процес се открояват редица грешки в съществуващото законодателство най-вече с въвеждането на много нови езици, при които „преводът“, в обичайния езиков смисъл на думата, е от извънредно важно значение, не е успокоителен. Като се има предвид обемът на данните, трябва да се предположи, че в същото време в законодателството се въвеждат нови грешки, които ще бъдат открити едва по-късно от производителя или доставчика на съответния продукт.

5.3 Подобни бележки важат за всички инстанции, където, тъй като не са били надлежно взети предвид последствията, новата GHS ще доведе до по-строги изисквания относно класифицирането, и оттам относно етикетирването и опаковането и вероятно ще се отрази върху съответното законодателство в областта на транспорта или законодателството „надолу по веригата“. Такъв би могъл да бъде случаят, например, за някои широко използвани потребителски продукти, като почистващите препарати, използвани в бита, където новата GHS като че ли изисква безсмислено свръх-етикетиране. Често цитираният пример, че „при разливането на широко използван почистващ препарат, потребителят би трябвало да сваля всичките си дрехи и да ги изпере в същия почистващ препарат“, просто би спечелил лоша слава на системата и на тези, които я прилагат. Това със сигурност не би довело до най-високите стандарти по отношение на човешкото здраве, безопасността и околната среда. Внимателното използване на дерогацията, предвидена от член 30, параграф 1, която позволява „очевидно ненужните изрази ... да отпаднат от етикета“ като че ли е от първостепенно значение.

5.4 Изискванията, които водят до свръхкласифициране — практика в някои юрисдикции, предназначена да ограничи отговорността на производителите, но която и в този случай не насърчава реално подходящата защита на работниците или потребителите, също е предмет на загриженост. По-конкретно, настоящото предложение не успява да направи подходящото разграничение между продукти, които са потенциално „празнещи“ (т.е. в някои случаи могат да причинят временно и обратимо зачервяване или подуване на кожата) и „корозивни“ (т.е., такива, които е вероятно да причинят постоянно и може би необратимо разяждане на кожата, например силни киселина или алкално вещество, или кислород). Рискът от „увреждане на очите“, сам по себе си, е, разбира се, много по-често срещан, и в някои случаи е потенциално по-сериозен, като може да причини дори слепота, и, ако такъв съществува, би трябвало да бъде посочен посредством подходящ и лесно разпознаваем символ. Ситуацията се усложнява от наложените или доброволни ограничения върху използването на животни за изпитването на продукти, които понастоящем са на етап близък до преразглеждана крайна точка, и при които опаковането и етикетирването с цел продажби на потребителите зависят от възприетата класификация. Тъй като продуктите, засегнати по такъв начин, вероятно ще бъдат по-скоро изключения, отколкото правило, краткосрочните дерогации биха позволили предложението да бъде внесено без отлагане в неговата цялост.

5.5 Свръхетикетирането има също така и нежелателно последващо въздействие върху опаковането, тъй като опаковките, защитени от деца, се оказват също толкова трудни за отваряне и от по-възрастни потребители и потребители с увреждания.

Съветите относно внимателното боравене с продуктите и тяхното съхраняване в ежедневието обикновено са по-поллезни, отколкото приспособленията, които ги правят недостъпни за потребителите, в резултат на което опаковките се оставят отворени, или съдържанието им се прехвърля в други, не толкова безопасни алтернативи. Потребителите, с помощта на подходящо етикетирание и нормалния здрав разум, както и чрез ежедневни наблюдения разбират, че с продукти като почистващи препарати за фурни и такива за отпушване на канали трябва да се борави с голямо внимание; те са, в повечето случаи също така достатъчно способни да боравят с прах за пране или с таблетки за миялна машина без да си причинят увреждания. Етиктирането им като „корозивни“ с ключовата дума „ОПАСНОСТ“ е безполезно и отново излага целия процес на риск.

5.6 Горните примери повдигат и въпроса до каква степен е било тествано възприемането на различните нови (и стари) пиктограми, ключови думи и изрази от различни аудитории по света. Въпреки че е прекалено късно да се променят съществуващите предложения на ООН за GHS, някои допълнителни изрази могат да се окажат полезни, могат да бъдат предложени поправки, за да се внесе повече яснота. Особено съжаление буди отпадането на широко познатата пиктограма „кръст на Св. Андрей“, в черно върху оранжев фон. За постигането на правилно разпознаване на заменящите символи ще бъде необходим значителен период от време и ще има повишен риск за потребителите, по-специално докато новите символи се установят напълно. Ето защо колкото е възможно по-скоро трябва да се осъществят (централизирано финансирани) програми за повишаване на информираността „в магазина“, които да подпомагат потребителите, извършващи обичайни покупки на дребно. Нуждите на купуващите потребителски стоки онлайн, където по време на покупката рядко може да се види етикет, изискват допълнително проучване.

5.7 С оглед на идентифицирането на съставките на даден препарат или смес, предложението основателно изисква да се използват CAS номера (които понастоящем обхващат повече от 32 милиона органични и неорганични вещества с частично или изцяло определени структури, около 13 милиона от които са класифицирани като налични на пазара, често в много малки количества) и да се използват номенклатури като IUPAC, CAS или други наименования за допълване на идентификацията. Редно е да се отбележи обаче, че тези наименования са предназначени да дефинират структури, не да посочват опасност или риск. Те рядко са от полза на спешните центрове или на токсиколозите, тъй като обикновено не съществуват специфични антидоти. Но изборът между това да се накара пострадалият да повърне или да се неутрализира даден продукт в стомаха може да е критичен за оказването на първа помощ на пострадал потребител. От решаващо значение вероятно би могъл да се окаже и последващият контакт с производителя, по всяко време на деня или нощта, седем дни в седмицата, за получаване на по-конкретни съвети. Именно тази информация, а не официалното химично наименование и молекулярната структура на една или повече от съставките на някоя сложна смес, трябва да фигурира на етикета, за да бъде използвана при спешни случаи.

5.8 Следователно в случаите, когато наименованието на определена съставка, до степен на посочване на абсолютната ѝ химична структура, би имало значение единствено за някой конкурент, с последваща загуба на права на интелектуална

собственост за първоначалния производител, предпазните механизми, предвидени в действащата Директива за общите препарати, следва да бъдат запазени. Като цяло, това е проблем само за „машинните течности“ като смазочни масла и други високотехнологични препарати, при които излагането на потребителя на тяхното въздействие обикновено е ограничено, а общите рискове са очевидни, независимо от конкретните съставки.

5.9 Горепосоченото повдига и въпроса за предлаганото използване на термина „смес“, който би трябвало да се отнася единствено до система от вещества, които могат да бъдат разделени по физичен начин, за да се направи разграничение със „съединение“ или „вещество“ (които не могат да бъдат разделени по такъв начин). Използването тук определение като че ли смесва поредица от доста различни системи от материали (руди, минерали, концентрати и растителни екстракти) с „препарати“, понятие, в което се съдържа идеята за нарочно приготвена смес от познати съставки, където свързаният с крайния продукт риск може да бъде определен в разумна степен. Сплавите (и стъклата), разбира се, не са нито едно от двете и би трябвало да бъдат уредени отделно и по-подходящ начин, както в настоящия регламент, така и в REACH. Неясно остава също така защо отпадъчните потоци са изключени като категория, въпреки че в някои случаи са включени в номенклатурата на EINECS като „вещества“ в разделите „тини“ и „утайки“. Това изглежда предполага, че една смесена руда в нейното естествено състояние трябва да бъде класифицирана (без очевидна причина, тъй като няма вероятност за контакт с потребителите, нито възможност за намиране на заместител), докато отпадното желязо или смесените хартиени отпадъци, които трябва да бъдат третирани „във вида, в който са“ посредством продължителни операции на обработка и рециклиране, са изключени. С всички посочени по-горе продукти трябва да се борави внимателно на работното място, но това не е главната цел на класификацията, и действително, тези продукти рядко биват опаковани или етикетирани. Обикновено конкретното свързано със съответния сектор или работно място законодателство осигурява по-добра защита.

5.10 Независимо от съдържанието на определенията, те би трябвало да бъдат включени изцяло в настоящото предложение, а не просто да цитират GHS, или да изискват позоваване на други документи. Това би била добра възможност да се дефинира за пръв път терминът „химично вещество“ и прилагателното „химичен“. Ако терминът „химично вещество“ е равнозначен на „вещество“, какъвто изглежда е случаят, това трябва ясно да бъде посочено. Това би изяснило и обхвата на настоящото предложение, както и този на други директиви и регламенти, чието приложно поле е много по-широко и обхваща не само продуктите на „химичната“ индустрия в стриктен смисъл на думата. Освен това би станало ясно, че превеждането на английското съществително „chemical“ като „химично вещество“ на езиките, в които липсва равнозначна дума, не означава, че съществуват алтернативни „нехимични“ (и следователно нетоксични?) „вещества“. Също така можем да се надяваме, че това би могло да доведе до по-рядко използване на основаващи се на добри намерения, но безсмислени изрази, като „повечето изделия съдържат химични вещества“⁽¹⁾ (какво съдържат останалите?), или „на почти всички работни места се използват химични вещества“⁽²⁾ (какво ли се използва на останалите работни места?). ЕИСК, естествено, разбира, че всички използвани дефиниции трябва да са съгласувани в цялото законодателство.

⁽¹⁾ Европейска комисия, „Често задавани въпроси“ по повод на регламента REACH.

⁽²⁾ Насочваща бележка на британското министерство на околната среда, прехраната и въпросите на селското стопанство (DEFRA), предназначена за членовете на Европейския парламент по повод на разглежданото предложение.

Но ЕИСК не приема, че някой законодателен акт е по-„фундаментален“ от някой друг (в противен случай настоящото предложение определено би попаднало в тази категория) и, разбира се, не приема, че всички заинтересовани страни трябва да изчетат цялото свързано с въпроса законодателство просто за да определят какво означава или не означава една дума. Това е важно, тъй като преводът на различни езици довежда до различия, които не съществуват в оригинала или заличава нюанси, които са от решаващо значение. Така например думата „продукт“ тук се използва в неутрален смисъл за означаване на всякакви стоки, които вероятно ще бъдат закупени или използвани на работното място или от потребител. Тя в никакъв случай не е предназначена да бъде синоним на термина „изделие“ (article), което има специално значение в рамките на законодателството на ЕС и други законодателства. Това е достатъчно ясно на английски език, но може да не е толкова ясно на други езици. Независимо от ситуацията това разграничаване трябва да бъде запазено. Следва също така да бъдат идентифицирани и избегнати други поводи за объркване от езиково и културно естество. Така например „среда без вещества“ в Европа може да бъде разбрана като отнасяща се може би за открития космос. В САЩ това означава училище, където са забранени тютюнопушенето и употребата на алкохол. В предназначената за широка публика преса в много страни, за всяко заловено със следи от „химични вещества“ върху ръцете или дрехите лице се приема, че е терорист.

5.11 Във всеки случай точното значение на различните термини трябва да бъде ясно за всички, включително и за обикновените граждани. Забраната за използване на думата „опасност“, в съчетание с думата „предупреждение“ може да представлява интерес за експертите по етикетирание, въпреки че двете думи често се използват заедно в друг вид комуникации, целящи да се намали рискът. Ако английската дума „dangerous“ означава нещо по-различно от думата „hazardous“, това би трябвало да бъде изяснено на всички езици в ЕС (и на тези на неговите търговски партньори). Във всеки случай, на английски език е трудно да се направи разграничение между тях. Следва да се избягва използването на съкращения като например „m-factor“, които имат смисъл само там, където преводите на думата „multiplying“ на местния език наистина започват с „m“. (Фактът, че действащото законодателство постоянно се позовава на „R“ (risk) и „S“ (safety) изрази, обозначаващи съответно риск и безопасност, показва просто, че законодателството е било изготвено на английски език, с малко зачитане на нуждите на говорещите други езици.)

5.12 Що се отнася до цялостния обхват на предложението, предмет на настоящото становище, и за да се избегне изключителното затрудняване на процеса с данни за милиони вещества, трансфериращи в малки или дори незначителни количества, би било полезно да се определи праг въз основа на годишните продажби, обема, размера на опаковката или тегло, или на познатата токсичност. Аналогично, би било целесъобразно към набора от съществуващи понастоящем етикети, да се добави етикет, подходящ за извършван обикновено между лаборатории трансфер на много малки количества, които служат като проби за провеждане на изследвания и разработки, които да посочва,

че „продуктът не е бил изпитван или класифициран“ и „може да се използва само за професионални цели“. (Предложената нова разпоредба да бъдат изключени „веществата и смесите, предназначени за научни изследвания и разработки“, но само ако се използват при условия, при които се приема, че те са „канцерогенни, имат мутагенно действие върху зародишните клетки или са токсични за възпроизводствените способности“, е нецелесъобразна и би трябвало да бъде заличена. Не се привеждат доказателства, които да показват, че лабораторните рискове изискват приоритетно третиране или, че, противно на нормалните очаквания, лицата, работещи в лаборатория, са изложени на риск поради липса на знания. Ако обаче се окаже, че случаят е такъв, по-целесъобразно би било да се направят изменения в законодателството на ЕС относно добрите лабораторни практики.)

5.13 Следва да се гарантира, че предлаганият процес на класифициране и етиктиране отразява напълно, какъвто е случаят понастоящем, присъщите рискови свойства на отделните вещества, препарати или смеси, които се предлагат на пазара. Би следвало да се заличи всяко разширение на обхвата в посока неофициални или нерегулирани оценки на риска в малък мащаб, осъществявани от производители или доставчици, които целят да обхванат възможно или очаквано бъдещо използване, тъй като то е несъвместимо както с действащото право на ЕС, така и с предложението на ООН за GHS.

5.14 Що се отнася до въвеждането, отчетността и санкциите за неспазване, предложението съвсем логично прехвърля отговорността на държавите-членки с изискването за „ефективни, пропорционални и възпиращи“ разпоредби в тази област, които да бъдат нотифицирани пред Комисията не по-късно от осемнадесет месеца след влизането в сила на настоящия регламент. ЕИСК обаче отбелязва, че целта на предложението, както и на действащото законодателство, е да хармонизира критериите и процесите, използвани при класифициране, а не да хармонизира резултатите от това класифициране. Ето защо е вероятно размерът, въздействието и възможността за прилагане на санкциите да се окажат малки в сравнение с желанието на производителите да защитават по най-пълен и целесъобразен начин работниците и потребителите, от които зависи техния бизнес. Поради това въвеждането и функционирането на предложението в неговата цялост, в съчетание с други законодателни актове, като например Регламента REACH, си остава трудно.

5.15 Накрая ще бъде необходима оценка на качеството на данните, получавани от различните юрисдикции, за да се гарантира, че те са съпоставими и релевантни за определянето на присъщите рискове на нови и комплексни вещества, включително на тези с „неизвестен или променлив състав“. Такива системи за оценка съществуват, например тази на „Society of Chemical Hazard Communications“. Данни от проведена партньорска проверка се съдържат също и в „Register of Toxic Effects of Chemical Substances“ (Регистър на токсичните ефекти на химичните вещества). Като че ли конкретният процес в тази област, който без съмнение би трябвало да протече в рамките на ООН, не изглежда напълно дефиниран и не са предвидени съответните ресурси и бюджетни средства.

Брюксел, 12 март 2008 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Географски указания и наименования за произход“

(2008/C 204/14)

На 27 септември 2007 г. Европейският икономически и социален комитет, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, реши да изготви становище относно:

„Географски указания и наименования за произход“.

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 26 февруари 2008 г. (докладчик: г-н CAMPLI).

На 443-ата си пленарна сесия, проведена на 12 март 2008 г. Европейският икономически и социален комитет прие следното становище със 124 гласа „за“, 1 глас „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК смята, че е от стратегическо значение да се задълбочи и да се даде нов импулс на разискванията относно политиката за качество на ЕС в нейната цялост, при създаване на хармонична симбиоза между изискванията на разпоредбите в областта на хранителната безопасност, околната среда и социалните интереси, във връзка с целта за евентуално създаване на марка за качество на ЕС, и тези, целящи подчертаването на основаването на стандарти с високи изисквания специфичност на продуктите и храните от различни области от ЕС.

1.1.1 По отношение на ефективността на системата за географски указания и наименования за произход (ГУ) ЕИСК смята, че е необходимо:

- да се внесе по-голяма яснота и да се опрости процедурата за подаване на заявка;
- да се признават публични и/или частни органи за извършване на проверки, единствено ако са независими и акредитирани (съгласно разпоредбите и стандартите ISO/EN ⁽¹⁾ относно акредитацията на сертифициращите органи);
- да се внесат допълнителни изменения в нормативната рамка относно спорове, целящи предотвратяването и/или управлението на тези проблеми и избягването на дълги и изтощителни съдебни спорове, например чрез намесата на държавите-членки в случай на доказано нарушение на общностните норми ⁽²⁾, чрез създаване на инстанции за извънсъдебно разрешаване на спорове и др.

ЕИСК смята, че при преразглеждането, довело до изготвянето на Регламент (ЕО) № 510/2006, тези проблеми са взети под внимание само частично и е необходимо те да бъдат разрешени, тъй като могат да се окажат още по-значими при разширяването на системата за страни извън ЕС.

⁽¹⁾ International Organisation for Standardization.

⁽²⁾ Срв. Решение на CEO от 26 февруари 2008 г. (делото *Parmesan*).

1.1.2 Относно ефективността, ЕИСК предлага да се предвидят мерки както за гарантиране на необходимото реноме на даден продукт по отношение на пазара, посредством укрепване на организациите, натоварени с управлението на ГУ, така и за приемане на ясно определени и реалистични продуктови спецификации, подкрепени от наистина независими, ефективни и ефикасни проверки.

1.1.3 Поради това ЕИСК препоръчва необходимото съгласие относно съдържанието на спецификациите да се осигури при подаване на заявката за регистрация, въз основа на определени критерии за представителност на асоциацията, подаваща молбата, с цел да се гарантира подходящото съгласуване дори и на такива сложни и оспорвани аспекти.

1.1.4 Освен това, по отношение на ефективността, ЕИСК подчертава, че ГУ трябва все повече да се включват към основните инструменти за развитие на селските райони в страните членки, свързвайки по всеки възможен начин приемането на ГУ с дейностите, предвидени във втория стълб, особено що се отнася до новоприетите страни и необлагодетелстваните райони като цяло.

1.1.5 Накрая, по отношение на ефективността, ЕИСК смята, че системата на ГУ — разглеждана като възможност за развитие на селските райони — трябва да бъде синхронизирана с увеличаващите се очаквания на потребителя, включително и тези от етичен и екологичен характер. Ако този подход бъде приложен чрез стратегия на партньорство с други райони на света, включително и чрез добре регламентирано и контролирано отваряне за внос на продукти с ГУ от развиващите се страни, той би могъл да засили консенсуса относно наименованията за произход и да улесни многостранните преговори.

1.1.6 Относно популяризирането на продукти с ГУ, ЕИСК е на мнение, че е необходимо да се засили подкрепата на действията за промоция на марките на Общността. С тези дейности се цели да се предоставя повече информация на операторите и да се комуникира по-добре с потребителите, особено в страните, в които тези марки са по-слабо развити, като целта е да се постигне нарастване на ГУ, по-доброто им разпространение в ЕС и увеличаване на търсенето им на пазара.

1.1.7 По отношение на изследванията и разпространението на знанията, свързани с въздействието на системата върху различните територии на ЕС и върху пазарите, ЕИСК препоръчва извършване на подходящо и еднакво разпространение на положителните резултати от изследванията, проведени от различните служби на Комисията във всички държави-членки и сред всички заинтересовани участници.

1.1.8 ЕИСК препоръчва свързаните с географските указания и наименования за произход действия по преговорите в международната търговия да се впишат в една по-широка политика на международно сътрудничество. Във връзка с това ЕИСК смята за необходимо да се даде нов, по-силен и убедителен тласък на многостранните преговори (разширяване на обсега на член 23 от Споразумението за свързаните с търговията аспекти на правата върху интелектуалната собственост (ТРИПС) по отношение на всички продукти, носещи ГУ; международен регистър, техническа помощ за развиващите се страни), като едновременно ефикасно продължат и допълнителните двустранни преговори.

1.2 Става въпрос най-вече за следните шест теми, които Комисията посочи като обект на бъдещия политически преглед (вж. 2720-та сесия на Съвета на ЕС от 20 март 2006 г.):

1.2.1 Първа тема: „Определяне на защитените географски указания и на защитените наименования за произход по отношение на съставките“. ЕИСК смята за нужно в съгласие с всички заинтересовани страни, участващи в асоциации, подали искане (консорциуми за защита и др.), да се определят критерии и параметри относно съставките с ГУ, които даден продукт следва да съдържа, за да може върху крайния продукт да се постави географско указание или наименование за произход.

1.2.2 Втора тема: „Използване на алтернативни инструменти като например търговски марки за защита на географските указания и наименованията за произход“. ЕИСК смята, че използването на регистрирани търговски марки за защита на ГУ извън ЕС е със сигурност интересна възможност, която обаче не решава проблема с международната защита на наименованията. Това е вариант, който е сложен (предвид броя на страните, които евентуално биха били заинтересовани), чието прилагане е скъпо (следователно възможно само за големите търговски организации, разполагащи с необходимите финансови средства) и който не предлага пълна защита.

1.2.3 Трета тема: „Гамата продукти, за които се отнася регламента, и особено солта, билковите смеси, продуктите от ракета и подправките“. ЕИСК оценява положително развитието

на правната система на Общността в посока приемане на молби за сертифициране на произход и за продукти, които не са земеделски в истинския смисъл (сол, билкови смеси, изделия от ракета, подправки и др.), с цел изтъкване на селската култура на даден регион. Същевременно той препоръчва разширението на правната система и за всички земеделски продукти, които досега не са били взети под внимание.

1.2.4 Четвърта тема: „Установяване на произхода на суровините“. В условията на доброволни междубраншови споразумения между всички заинтересовани страни, предвидени от настоящата процедура за подаване на молба за наименование, ЕИСК препоръчва при ЗНП да се оценяват по-внимателно аспектите, свързани с употреба на суровини, предвид на това, че всички те трябва задължително да произлизат от въпросния регион.

1.2.5 Пета тема: „Критерии, използвани за оценяване на родовия характер на дадено наименование“. В светлината на досега възникналите спорове ЕИСК препоръчва определяне на по-подробни механизми, които да са в състояние да позволят по-лесно установяване на историческата наситеност и/или репутацията на дадено наименование: например създаването на инстанция (жури), която да служи за „буфер“ и/или за контролен орган на евентуалните наименования за произход, които вече съществуват в различните държави на Европейския съюз или на други инстанции за извънсъдебно разрешаване на спорове.

1.2.6 Шеста тема: „Създаване на символи на Общността, които да обозначават защитените географски указания и защитените наименования за произход“. ЕИСК смята, че с обединяването на ЗНП и ЗГУ в един единствен знак има опасност да се създаде неравнопоставеност между две еднакво стойностни реалности, съществуващи и трайно свързани с териториите. Въпреки това, поради необходимостта от ефикасна комуникация по отношение на потребителя, би било целесъобразно да се създаде графично разграничаване на знаците за ЗНП и ЗГУ, което да е по-ясно от настоящото (например чрез използване на различни цветове). Относно другите европейски знаци (ХТСХ, биологично земеделие) тази разлика би трябвало да се задълбочи допълнително (включително и чрез използване на различни символи).

1.3 Затова ЕИСК изразява желание при подновяване на обсъждането относно бъдещето на ОСП, за периода до 2013 г. общата стратегия на ЕС да обхваща всички предизвикателства, очакващи европейското селско стопанство и хранителна промишленост: пазарна политика, която трябва да остане обща и да има за цел да се бори със свързаните с доходите рискове, които нарастват поради неустойчивостта на селскостопанския пазар, който е все по-отворен и глобализиран; по-силна и решителна политика за развитие на селските райони; политика по отношение на качеството, разглеждана като основен стълб за бъдещето на цялото европейско селско стопанство; балансирана и последователна политика относно природните и енергийни ресурси.

1.4 В заключение, ЕИСК приканва държавите-членки да развият своя инициатива, насочена към максимално използване на европейската система на ЗГУ и ЗНП, с цел да настръчават и популяризират по-ефективно както земеделските продукти от своя регион, така и европейския земеделски модел.

2. Въведение — Европейската система за географски указания и наименования за произход: създаване и развитие

2.1 От известно време в европейското гражданско общество се забелязва, че потребителите стават все по-чувствителни към характеристиките на хранителните продукти, като това се изразява в търсене на качествени храни. ЕС отговаря на това търсене посредством своята законодателна политика, която изтъква качествените хранителни продукти и която обхваща не само аспектите, свързани с хранителната безопасност („пакет хигиена“, проследяемост и др.), а и тези, отнасящи се до специфичността на продуктите (марки за качество: биологично земеделие, ГУ). В настоящото становище понятието „качество“ трябва да се разглежда в този смисъл.

2.2 При тези условия, европейската политика създаде специфична нормативна уредба, целяща признаването на местните специфични характеристики, свързани с мястото на произход. Такива са например местни продукти, чиито качества или популярност са свързани с определена област или регион на производство или със суровини или методи на производство, използвани в ограничен географски район.

2.3 В европейските страни от Средиземноморския басейн защитата на мястото на произход като начин за идентифициране на даден хранителен продукт датира от началото на XX век, като първо беше въведена във винарския сектор и след това разширена и за други хранителни продукти.

2.4 През 1992 г. Европейската комисия за пръв път прие обща законодателна рамка относно наименованията на хранителните продукти, приложима във всички държави-членки на ЕС. Това ново законодателство промени дефиниции, изисквания и процедури на вече съществуващи национални законодателства, както е видно от тясната връзка между европейския термин „Защитени наименования за произход“ (*denominazione di origine protetta*) и френския „*appellation d'origine contrôlée*“, испанския „*denominación de origen*“ или италианския „*denominazione di origine controllata*“.

2.5 Става въпрос за Регламент (ЕИО) 2081/92 относно закрилата на географските указания и на наименованията за произход на земеделски и хранителни продукти и за Регламент (ЕИО) 2082/92 относно сертификатите за специфичен

характер на селскостопанските и хранителните продукти. И двата регламента бяха преразгледани наскоро, съответно с Регламенти (ЕО) 510/2006 и 509/2006 от м. март 2006 г.

2.6 Регламент (ЕО) 510/2006 се отнася за защитата на наименованията на продукти със специфичен характер, определен от техния географски произход, т.е. за „защитено наименование за произход“ (ЗНП) и „защитено географско указание“ (ЗГУ).

2.6.1 Продуктите с етикет ЗНП притежават характеристики, дължащи се изключително на природната среда и на уменията на производителите в региона, от който произлизат продуктите. Следователно, в случая със ЗНП е необходимо всички етапи на производствения процес — производство на суровината, преработка и приготвяне — да се извършват в този район и да съществува много тясна връзка между характеристиките на продукта и неговия географски произход. „*Huile d'olive de Nyons*“, „*Parmigiano reggiano*“ и „*Shetland lamb*“ са примери за ЗНП.

2.6.2 Продуктите с графичен знак ЗГУ също притежават специфични характеристики, свързващи ги с определен регион, но за тях е достатъчно само един етап на производствения процес да бъде извършен в дадения регион, докато например, използваните суровини могат да произлизат от друг регион. Примери за ЗГУ са „*Clare Island salmon*“ (сълга от остров Clare), „*Arancia Rossa di Sicilia*“ (червен портокал от Сицилия) и „*Dortmund bier*“ (бира „Dortmunder“).

2.7 Регламент (ЕО) 509/2006 се отнася за хранителни продукти с традиционно специфичен характер (ХТСХ). Този графичен знак се използва за продукти със специфични характеристики, дължащи се на съставките им или на традиционни методи на производство, а не на техния географски произход. Примери за ХТСХ са шунката „*Serrano*“, бирата „*Kriek*“ или хлябът „*Kalakukko*“.

2.8 Регламенти (ЕО) 509 и 510/2006 бяха приети от Съвета на 20 март 2006 г. По време на същата тази сесия Комисията представи декларация относно предстоящото политическо преразглеждане на действието на Регламент (ЕО) 510 и бъдещето му развитие ⁽³⁾.

2.9 Новото законодателство относно наименованията за качество значително опрости системата. Преди кандидатите подаваха молба за регистрация до компетентните органи на своята страна, които след разглеждането ѝ изпращаха на Европейската комисия пълната документация. Тя, от своя страна, извършваше ново пълно разглеждане. Днес вече разглеждането на молбите е задача на държавите-членки, като това се извършва в рамките на регламенти и насоки, определени на равнище на Общността.

⁽³⁾ Виж документ на Съвета на ЕС № 7702/06 ADD 1 (Допълнение към проект за протокол; 2720-а сесия на Съвета на ЕС (Земеделие и рибарство), състояла се в Брюксел на 20 март 2006 г.

Ролята на Комисията се ограничава в анализ на основните елементи, събрани в един *единствен документ*, който след това се публикува в „Официален вестник“ на Европейския съюз (ОВ). Друга новост е, че производителите от трети страни могат да изпращат молби за регистрация директно до Комисията, докато преди беше задължително молбите да минават през националните власти, които не винаги бяха склонни или подготвени да ги разглеждат.

2.10 На 5 февруари 2007 г. Комисията организира конференция относно сертифицирането на качеството на храните, като значително разшири спектъра на темите, които биха могли да бъдат разглеждани (системи за сертифициране, системи за маркиране) и включи главния въпрос за безопасността на храните, т.е. качеството, разбирано като система за безопасност на храните на Европейския съюз. Неслучайно първото заключение на конференцията гласи: „Всяка (европейска) храна, произведена или внесена в ЕС, отговаря на високи стандарти за производство, безопасност и хигиена“ ⁽⁴⁾.

2.10.1 Нужно е да се отбележи въпреки това, че Постоянният комитет по хранителната верига и здравето на животните, съставен от Европейската комисия и държавите-членки, на 20 декември 2004 г. стигна до заключение, че проследяемостта не е „необходимо“ изискване за вносните храни. ЕИСК не е съгласен с това твърдение.

2.11 В светлината на постигнатите от конференцията през месец февруари 2007 г. резултати и заключения, Комисията реши да изготви „Зелена книга относно политиката за качество на европейското земеделско производство“, която трябва да бъде готова през октомври 2008 г. и в която се предвижда темата за ГУ да заеме важно място. След зелената книга могат да последват законодателни предложения.

2.12 В същото време Комисията (по-точно ГД „Земеделие и развитие на селските райони“) извършва вътрешна оценка на настоящата система за защита на географските указания. Резултатите от тази оценка се очакват през м. юли 2008 г.

2.13 ЕИСК се вписва в така създадения общ контекст чрез настоящото становище по собствена инициатива, с което, въпреки всичко, Комитетът няма амбицията да анализира разглежданите в предишните параграфи многобройни аспекти и проблематики на настоящата политика за качество, а да насочи вниманието към аспектите на ефикасността и ефективността на европейската система за географски указания и наименования за произход и към трудния въпрос за свързаните с тях многостранни и двустранни търговски преговори.

2.14 Работата, извършена досега, както и позицията на ЕИСК относно разглежданата тема, са отбелязани в становището по собствена инициатива „Придаване на по-голяма стойност на качествените типични продукти като инструмент за развитие в условията на една нова ОСП“ (докладчик: г-жа Santiago) ⁽⁵⁾. Освен това, в становището относно „Бъдещето на ОСП“ (докладчик: Ribbe) ⁽⁶⁾, ЕИСК обръща внимание върху необходимостта от насочване на европейското селско стопанство към безопасно и висококачествено производство.

3. Общи бележки

3.1 Приложение на системата и резултатите от нея: ефективност и ефикасност

3.1.1 Системата, въведена с регламент СЕЕ 2081/92, се оказва ефективна като цяло. В същото време, от функционална гледна точка ЕИСК би искал да привлече вниманието на Комисията върху някои пропуски, които проличаха с течение на времето и по-специално в следните три области:

- процедурата за одобряване на продуктовата спецификация, която често е прекалено бавна и несъвместима с изискванията на кандидатите (трудности при планиране на продажбите, комуникационна стратегия и др.), което се оказва вредно най-вече за тези наименования за произход, които биха могли да бъдат най-разпространени и привличащи вниманието на пазара;
- проверките, често поверени на органи, които не винаги са защитени от евентуални конфликти на интереси или поне не са доказали независимостта, която се изисква за коректното упражняване на независими проверки;
- критериите за оценка на наименованията, основаващи се на „историчност“, на репутация, на разпространение и въпросът за евентуален родов характер често водят до проблеми, свързани с непрекъснати възражения или обжалвания както в Европейския съюз, така и извън него.

3.1.2 Като цяло системата доказва своята ефикасност. Продуктите, за които това се отнася, принадлежат практически към всички категории стоки — животински и растителни, пресни и преработени, напитки, продукти на риболова, подправки и др., както е посочено в следващата таблица, съдържаща актуализирани през м. декември 2007 г. данни, от които се вижда, че общия брой ЗНП и ЗГУ достигна 772. Ако се анализира по-специално броят на регистрираните продукти, например за периода 2000–2006 г., се забелязва, че ЗНП са се увеличили с 22 %, а ЗГУ – с 40 %, при средно общо увеличение от 29 % за период само от 5 години.

⁽⁴⁾ вж.: http://ec.europa.eu/agriculture/events/qualityconference/conclusions_en.pdf

⁽⁵⁾ ОВ С 284, 14.9.1998 г., стр. 62.

⁽⁶⁾ ОВ С 125, 14.9.1998 г., стр. 87.

ТАБЛИЦА I: Указания и наименования за произход, регистрирани от ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ до 15.12.2007 г. (http://ec.europa.eu/agriculture/qual/fr/1bbaa_fr.htm)

	DE	AT	BE	CY	DK	ES	FI	FR	EL	HU	IE	IT	LU	NL	PL	PT	CZ	UK	SK	SI	SE	CO	Общо
Плодове, зеленчуци и зърнени култури	3	3	0	0	1	34	1	27	32	0	0	53	0	2	0	22	0	1	0	0	0	0	179
Сирена	4	6	1	0	2	19	0	45	20	0	1	33	0	4	1	12	0	12	0	0	1	0	161
Месо (и прясна карантия)	3	0	0	0	0	13	0	50	0	0	1	2	1	0	0	27	0	7	0	0	0	0	104
Олио и други мазнини/Маслиново масло	1	1	1	0	0	20	0	9	26	0	0	38	1	0	0	6	0	0	0	1	0	0	104
Месни продукти	8	2	2	0	0	10	0	4	0	1	1	29	1	0	0	28	0	0	0	0	0	0	86
Минерални води	31	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	31
Продукти на хлебопроизводството, сладкарството, захарни изделия, бисквити	4	0	1	1	0	7	0	3	1	0	0	3	0	0	0	0	4	0	1	0	1	0	26
Други продукти от животински произход (яйца, мед, различни млечни продукти с изключение на масло и др.)	0	0	0	0	0	3	0	6	1	0	0	2	1	0	0	10	0	1	0	0	0	0	24
Други продукти от приложение I (поправки и др.)	0	0	0	0	0	4	0	7	1	0	0	4	0	0	0	0	1	3	0	0	0	1 (*)	21
Бира	12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	2	0	0	0	0	17
Риба, мекотели и ракообразни	3	0	0	0	0	1	0	2	1	0	1	0	0	0	0	0	2	3	0	0	0	0	13
Етерични масла	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Естествени клейове и смоли	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Сено	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
ОБЩО	69	12	5	1	3	111	1	155	85	1	4	165	4	6	1	105	10	29	1	1	2	1	772

(*) Колумбийско кафе.

9.8.2008 г.

ВГ

Официален вестник на Европейския съюз

С 204/61

3.1.3 Системата на географските указания беше обект на специфични изследвания и проучвания (вж. проекти DOLPHINS 1999-2003 и Siner-GI 2004-2008, финансирани от ГД „Изследвания“) (⁷), които я анализираха от различни гледни точки. Тези проекти, разработени един след друг, ясно показваха важните аспекти за ефикасността на географските указания на Общността.

3.1.3.1 По този повод ЕИСК подчертава най-напред съществуването на проблем, свързан с организацията и „управлението“ на ГУ (специфични изследвания и проучвания на тази тема бяха извършени в партньорство с Европейската комисия от Университета в гр. Парма (Università degli studi di Parma) — под ръководството на проф. Filippo Arfini и от Националния институт по земеделски изследвания (INRA) в Париж, под ръководството на проф. Bertil Sylvander). Според Комисията може да се определят три вида управление:

- „териториално“ управление, даващо предимство на участието на всички заинтересовани лица от съответната територия (институции, предприятия, асоциации и др.);
- „секторно“ управление, даващо предимство единствено на участниците от този сектор (като територията се счита просто за „вместилище“);
- „корпоративно“ управление, даващо предимство на някои участници от сектора, които могат да се присъединят и само с чисто опортюнистична цел.

С цел постигане на ефективност обаче, се прави разлика между „силно“ и „слабо“ управление, като под „силно“ се разбира това, което е в състояние да гарантира имиджа на даден продукт пред различните ползватели и по-специално пред потребителите.

3.1.3.2 ЕИСК отбелязва също така, че търговският успех на ГУ е все още ограничен и може да стане по-значителен само там, където предварително са налице добри структури, качествени продукти и организации, които са в състояние да създадат мрежи от предприятия и да осъществят ефикасни търговски стратегии. Предаването на качествено съдържание и стойност (а понякога и териториално) на даден продукт с ГУ е от съществено значение за успеха на определено наименование за произход. Естествено е, че „историята“ на дадено ГУ е предимство, но тя не може да замести необходимостта от по-решителни мерки за подкрепа на организациите и за комуникация относно ГУ.

3.1.3.3 Все пак, ЕИСК подчертава, че тежестта и икономическата и социална стойност на системата на ГУ не могат да се измерват единствено чрез числови и статистически показатели за частта от брутна продукция, която може да бъде продадена, тъй като отражението на ГУ върху дадена територия или върху търговския баланс на дадена държава и на ЕС засяга множество аспекти на социално-икономическата действителност, които силно надминават селскостопанския сектор.

3.1.4 Според ЕИСК, интересен аспект, присъщ на ГУ, е връзката между тях и развитието на селските райони. Всъщност, от първоначален инструмент за защита на даден продукт, маркировката за произход често се превръща в истинска възможност за валоризация на културната типичност на цял географски район. Това дава ясна представа за възможностите, които може да се

създадат при разширяване на системата на ГУ и за продукти с неземеделски произход и за това как този факт се вписва в отдавна набелязаните насоки на Общността по отношение на развитието на селските райони (Зелена книга от 1985 г., Съобщение относно „Бъдещето на селото“ от 1988 г., Декларация от Cork от 1995 г.).

3.1.4.1 В ролята на насърчител на културата, типичният продукт може и трябва да бъде двигател на икономическия подъем на селските зони и главно на най-ощетените. Този аспект обаче не трябва да бъде разглеждан само от гледна точка на Общността. ЕИСК подчертава, че в условията на настоящата европейска система и на възможното използване на знаците на ЕС от страни извън него, съчетанието на ГУ и развитието на селските райони и приложението му се оказват особено привлекателни за развиващите се страни. По този въпрос мнение са изразили авторитетни международни институции (ФАО, Световната банка), които намират логично съответствие между понятията за ГУ и това, което развиващите се страни наричат „местни умения“ или просто традиция. В този дух са и справочниците за употреба на ГУ (съдържащи процедурите и правилата на Общността), които ФАО и Световната банка изготвят и разпространяват в развиващите се страни.

3.1.5 Според Комитета, допълнителен аспект, който не бива да се пренебрегва, е положителното отражение на ГУ върху околната среда на дадена територия. Наистина, по дефиниция продуктите с типичен характер предполагат методи за производство и/или преработка, основани в голяма степен на процеси, които по традиция използват съвсем слабо или изобщо не използват технически средства, потенциално опасни за околната среда и/или неинтензивни и благоприятстващи биоразнообразието и опазването на околната среда и пейзажа системи за земеделие.

3.1.6 По отношение на ефикасността е необходимо да се вземат предвид и възможни бъдещи промени. Според ЕИСК налице са признаци за възможна промяна в ситуации, които досега се считаха за неизменни. Много мултинационални предприятия и дистрибуторски вериги на хранителни продукти например предприемат инициативи, предвиждащи включването на продукти с ГУ в асортимента, който те предлагат, надхвърляйки частично международните политики относно търговската марка и стратегиите на глобализирания пазар, които до този момент оспорваха не само необходимостта, но и основателността на наименованията за произход. Този феномен представлява много интересен прецедент, чието развитие би могло да се окаже от основно значение за развитието на ГУ.

3.1.7 При тези условия някои проучвания показват, че противопоставянето от страна на САЩ на европейския модел за ГУ (поради твърде различната ситуация в хранителния сектор и често противоположните търговски стратегии) започва да се пропуква под натиска на развитието на вътрешната типология на производство. На територията на САЩ започва да се забелязва появата на предприятия, които свързват успеха на своите продукти с техния произход. Тези предприятия се оплакват от липсата на подходяща защита. Известен е примерът с вината от долината Напа (Napa Valley) в Калифорния. Към него могат да

(⁷) Сrv.: www.origin-food.org

бъдат добавени и скорошни примери с други продукти, произхождащи от различни щати на САЩ и Канада: портокали от Флорида (*Florida Orange*), боровинки от района на езерото Saint-Jean (*Bleuet du Lac Saint-Jean*), които се сблъскват с различни практики на плагиатство на наименованията и на нарушаване на вътрешната конкуренция или на конкуренцията със съседните щати.

3.1.8 Накрая, ЕИСК отбелязва, че като цяло в настоящия момент потребителите обръщат внимание на произхода на продуктите и го смятат за характеристика, влияеща на техния избор при покупката (вж. например някои резултати на европейския проект TYPIC — 2005 г. и DOLPHINS — 2002 г.). По същия начин, изглежда, че потребителите са склонни да платят по-висока цена за продукти със сертификат за произход, който често е считан за гаранция за по-високо качество и безопасност. В този контекст могат да се вземат предвид и новопоявилите се въпроси за установяване на произхода на суровините и употребата на продукти с ГУ като съставки в храните.

3.1.8.1 Въпреки това ЕИСК констатира, че признаването на европейските схеми за сертифициране, на техните графични знаци и етикети все още е слабо и много нееднородно. Изследването „Идентичност и качество на средиземноморските хранителни продукти“ — Париж, 2007 г., проведено от Международния център за съвременни агрономични изследвания на Средиземноморието — CINEAM показва, че 80 % от европейските граждани никога не са чували за ЗНП, а 86 % — за ЗГУ. Когато обаче същият въпрос се задава по отношение на съответните национални наименования (например „*denominación de origen*“ в Испания или „*appellation d'origine contrôlée*“ във Франция, то процентът на гражданите, които познават такива наименования, се увеличава значително. Тази ситуация показва, че е налице очевиден проблем на ниво ЕС с промоцията на продукти и с това те да станат познати на потребителите.

3.2 Европейската система и многостранните и двустранни търговски преговори

3.2.1 Стратегическо значение

3.2.1.1 През септември 2003 г. неуспехът на проведената в Канкун Министерска конференция показва, че търговските преговори вече не са само рамка за договаряне на цени и тарифи с цел да се улесни достъпът до различни и реципрочни пазари. Взаимното опознаване и оценяване на съответните традиции на производство и хранене представлява предварително условие за успеха на търговските преговори.

3.2.1.2 По тази причина, когато Европейската общност сядат на масата на търговските преговори, тя сравнява своя специфичен социално-икономически модел с други легитимни модели. Затова ЕИСК смята, че силата и достоверността на инициативите на Европейската общност при преговорите могат да бъдат ефикасни, ако са неразделна част от външна политика, която включва и преговори по отношение на защитата на интелектуалната собственост и търговията. При такива условия политиките за качество също могат да бъдат разглеждани като система от правила, съвместими с едно по-широко и общо налагане на политиката за международно сътрудничество, която днес е от все по-голямо значение за стабилността в света.

3.2.2 Нормативен процес

3.2.2.1 Един от основните принципи на устройството на Общността се отнася, както е известно, за свободата на движение на стоки на единния европейски пазар (Член 23 от Договора за създаване на Европейската общност). Този принцип е трудно приложим при наличието на разпоредби, които са твърде различни в държавите-членки. От друга страна, това различие се вписва исторически в рамките на международни правила и договори, които са сложни, противоречиви и нехармонични и са още по-обезпокоителни в условията на глобализиран пазар. По тази причина гарантирането на лоялна конкуренция между икономическите участници в един все по-отворен пазар придобива по-силно стратегическо значение. Затова последователното регламентиране на ГУ би дало положителен принос в тази насока.

3.2.2.2 Във вътрешен план беше отбелязан значителен напредък по пътя на хармонизирането, благодарение на решенията на Съда на Европейските общности, основани още от самото начало върху принципа на взаимното признаване.

3.2.2.3 В международен план пътят към намиране на общ подход относно географските указания минава най-напред през преговорите и сключването на споразумения за защита на индустриалната, а след това — на интелектуалната собственост. От Парижката конвенция (1883 г. — 169 държави-членки), през Мадридското споразумение (1891 г. — 34 държави-членки), до Лисабонското споразумение (1958 г. — 23 държави-членки), принципът, че продуктът е свързан с дадена територия, от която произхожда, се признава, но в един доста незадоволителен контекст по отношение на правната сигурност, на упражняването на контрол и на възможността за изработване на незаконни имитации.

3.2.3 Споразумението за свързаните с търговията аспекти на правата върху интелектуалната собственост (ТРИПС): крайна точка и патова ситуация на този процес

3.2.3.1 Споразумението ТРИПС, сключено през 1994 г., относно свързаните с търговията аспекти на правата върху интелектуалната собственост, съдържа специална част, посветена на географските указания.

а) дефиниция за ГУ (член 22);

б) норми за обща защита на всички продукти чрез ГУ (член 22.2-22.4);

в) допълнителна защита чрез ГУ на вина и алкохолни напитки (член 23);

г) бъдещи преговори и изключения (член 24).

3.2.3.2 Използваната в международните споразумения терминология за определяне на връзката между „място“ и „продукт“ зависи от „тясната“ връзка между тези две понятия: **указание за произход** (Мадрид, 1891 г.), **географско обозначение** (*) (ТРИПС, 1994 г.), **наименование за произход** (Лисабон, 1958 г.). При едно по-крайно обобщение би могло да се каже, че всички наименования за произход са географски указания; докато не всички географски указания са наименования за произход. В докторската дисертация на Sabrina Cernicchiaro в Университета в гр. Парма „Анализ на политиката за международно признаване на географските указания“ е направена класификация в съответствие с различни международни споразумения, на различни продукти, свързани с определени региони.

(*) Бел. пр. В споразумението ТРИПС е използван терминът „географско обозначение“, докато в Регламент (ЕО) № 510/2006 е използван терминът „географско указание“. За по-голяма последователност в текста, навсякъде се използва терминът „географско указание“.

3.2.3.3 Споразумението ТРИПС представлява важен етап в историята на споразуменията за защита на интелектуалната собственост на продуктите на международната търговия, но същевременно остави нерешени голям брой важни аспекти. То въведе общата дефиниция на ГУ, която днес е валидна в 151 страни-членки и определи единна система за уреждане на споровете. Едновременно с това е необходимо да се изгънат поне три важни пропуски:

- а) въвеждането на принципа на отрицателна защита (предоставя се възможност държавите да предотвратят неправомерното използване на ГУ);
- б) слабо и неопределено въвеждане на „многостранна система за нотифициране и регистриране“ (до такава степен, че и до днес продължават да съществуват две различни и противоположни схващания за разпоредбите: едното ги смята за задължителни и приложими, а другото счита, че спазването на тази система е доброволно);
- в) неравнопоставено третиране (в рамките на един и същ юридически акт!) на общата закрила на земеделските продукти и допълнителната закрила.

3.2.3.4 Съществуват и други регионални споразумения, отнасящи се до защитата на ГУ като например Споразумението на африканската организация за интелектуалната собственост (OAPI) от м. март 1977 г, Протоколът от Банжул относно знаците на Регионалната африканска организация за интелектуална собственост (ARIPO) от м. март 1997 г.

3.2.4 Трудностите, срещани от европейските производители, и главните условия за добра международна конкуренция

3.2.4.1 ЕИСК подчертава, че правилата не са адаптирани на международно равнище и това създава големи трудности на европейските производители на продукти с ГУ. Нарастващата неправилна употреба на знаците за ГУ и наличието на твърде различна юридическа рамка за защитата им в различните страни представляват сериозно изкривяване на конкуренцията и на търговията между страните, членки на Световната търговска организация (СТО).

3.2.4.2 Често първата трудност е да се тълкуват правилно вътрешните разпоредби на даден пазар. Някои европейски производители на продукти с ГУ успяха да осигурят защита на името си извън ЕС, но дори и в тези случаи продължават да съществуват злоупотреби, имитации и значителни бюрократични трудности при управлението на търговията. Злоупотребите са право пропорционални на известността на даден продукт с ГУ. Отрицателното въздействие върху икономиката е значително и европейското предприятие не може да приложи никаква маркетингова стратегия, за да привлече потребители, които да останат верни на даден продукт. В общи линии, тази ситуация представлява измама по отношение на потребителите от страните извън ЕС и накърнява образа на европейския селскостопански и хранителен модел.

3.2.4.3 В страни със собствена система за регистриране на ГУ (тип *sui generis*) европейските производители срещат по-малко затруднения; въпреки това продължават да възникват сериозни проблеми, когато закрилата се отнася за имена, придружени от

изрази като „тип“, „стил“ и др. По принцип, за да докажат, че дадено ГУ не е обичайно име (незащитено от търговска марка), европейските производители са изправени пред значителни разходи и големи трудности от юридически характер.

3.2.4.4 При липсата на ясна и призната международна юридическа рамка, европейските продукти продължават да излизат на пазара, прилагайки системата за защита на марките (търговски марки на предприятието, колективни марки и сертифициратни марки). Тази стратегия също среща значителни трудности. Често на международния пазар се срещат регистрирани марки, които вече носят името на географското указание, което европейските производители желаят да регистрират (в такъв случай е необходимо да се поеме по трудния път на съдебното оспорване на използването на марката). Освен това, независимо че са регистрирали собствена търговска марка, производителите могат да изгубят тази защита, ако по причини от санитарен характер съответният пазар бъде затворен и марката не може да бъде използвана без прекъсване.

3.2.5 Двустранни преговори и споразумения

3.2.5.1 В условията на криза или блокаж (които непременно трябва да бъдат преодоляни) на многостранния метод, в международните преговори започват да навлизат постепенно двустранните споразумения. На световно равнище съществуват близо 300 двустранни споразумения и до 2010 г. техният брой може да достигне 400. Това предизвиква безпокойство, доколкото този вид споразумения имат за цел, по своето естество, да допълват многостранния характер на споразуменията на СТО въз основа на стратегическо разделение от вид, който присъжда задачата за разрешаване на много сложни въпроси, например тези, свързани със субсидиите, антидъмпинга и правилата за защита на интелектуалната собственост, а двустранната система има за задача разрешаването на въпроси от по-просто естество и приемането на преференциални критерии за международната търговия.

3.2.5.2 Въпреки това ЕИСК смята, че ЕС не може да остане в ролята на наблюдател, докато другите главни участници на световния пазар преговарят и вземат важни решения относно правилата и търговията на двустранно равнище. Що се отнася по-специално до продуктите на хранително-вкусовата промишленост, в общи линии се забелязва, че гъвкавостта на двустранните отношения представлява добра основа за началото на преговори и за постигане на приемливо и осъществимо решение. Освен това опитът показва, че резултат се постига именно защото двустранните споразумения позволяват оказването на техническа помощ за изготвяне на необходимите законодателни разпоредби на все още неприспособената административна система на някои страни, подписали същите тези споразумения. Също така, такава нужда съществува и в многостранните преговори.

3.2.5.3 ЕС отдавна започна да води преговори и да подписва двустранни споразумения относно хранителни продукти с ГУ. Тези преговори и споразумения днес могат да се считат за отворени спрямо почти всички търговски партньори от страни извън Европа и се отнасят за всички категории хранителни продукти. Включването на въпроса за защита на ГУ в споразуменията стана систематично.

3.2.6 Географските указания в преговорите от кръга Доха: подходяща защита — това е целта, интересуваша всички

3.2.6.1 В параграф 18 на Декларацията от Доха (ноември 2001 г.) е изразена двойна и диференцирана позиция за преговори:

- а) по отношение на създаването на многостранна система за нотифициране и регистриране на ГУ за вино и алкохолни напитки, тя изрично предвижда („... договаряме се преговорите да се проведат най-късно до петата сесия на Министерската конференция ...“) то да бъде включено в дневния ред на преговорите ТРИПС;
- б) по отношение на разширяването на допълнителната закрила на ГУ за продукти, различни от виното, Декларацията се ограничава до препращане на обсъждането към Съвета по ТРИПС („Отбелязваме, че въпросите относно разширяването ... ще бъдат разгледани в Съвета по ТРИПС“).

3.2.6.2 По първия въпрос трябва да се отбележи, че ангажиментът за преговори, поет в гр. Доха, остана без последствия, независимо от водените от Европейската комисия преговори. Продължават да съществуват две противоположни тълкувания на тази декларация: едното (на ЕС, Швейцария, Индия, Турция и други страни), което смята за необходимо постигането на споразумение относно **задължителното** въвеждане на регистъра във всички страни-членки на СТО, а другото (на САЩ, Австралия, Нова Зеландия и др.), което желае да ограничи преговорите и споразумението до **доброволно** създаване на такъв инструмент и то само в страните, създали своя вътрешна законова система за защита на наименованията за произход, т.е. вид база данни.

3.2.6.3 Относно втора точка — разширяването на допълнителната закрила на ГУ за продукти, различни от виното, трябва да се отбележи, че същински преговори още не са започнати.

3.2.6.4 Непосредствено преди Конференцията от Канкун през 2003 г. и в условията на липса на реалистична перспектива за напредък в преговорите относно ТРИПС, Европейският съюз опита безуспешно да включи многостранната защита на 41 наименования за произход в дневния ред на преговорите относно

земеделието, като с тази защита се цели да се възстанови законният достъп до пазара на хранителни продукти с имена, обект на чести злоупотреби в международен план. Неуспехът на Конференцията на министрите в Канкун спря преговорите до този етап.

3.2.6.5 Последните официални опити на равнище СТО за постигане на напредък относно многостранното регистриране и разширяване на допълнителната закрила на вина и алкохолни напитки и по отношение на други видове продукти, датират от 2005 г. ⁽⁸⁾ Техническите обсъждания продължават и до днес въз основа на неофициални документи, представени от ЕС и насочени към предложение, според което вписването в многостранен регистър би трябвало да представлява „предположение“, че ГУ е защитено във всички други страни, с възможност за формулиране на възражение в рамките на 18 месеца. По силата на това „предположение“ разходите, свързани с доказване на противното, се поемат от оспорващата страна. По отношение на регистъра са налице две пречки: САЩ и някои други англосаксонски страни смятат, че правните последици от него противоречат на принципа за териториалност, а от друга страна, за развиващите се страни проблемът се състои в трудности от административно естество за спазване на считания за твърде кратък срок от 18 месеца за представянето на възражение за вписване в регистъра. През м. декември 2007 г. Комисията на Европейския съюз официално призова да бъде представен текст, който да постави основата за създаване на международен регистър.

3.2.6.6 Окуражен от новото отношение на потребителите от трети страни и от развиващите се страни към продукти с доказан произход, ЕИСК счита, че е необходимо подновяване на преговорите (разширяване на приложното поле на член 23 на ТРИПС по отношение на всички продукти с ГУ, международен регистър, оказване на техническа помощ на развиващите се страни), както и известна динамика, наблюдавана по време на преговорите, където по инициатива на Швейцария спонтанно бе създадена група от страни, наречена „Приятелите на географските указания“, която работи активно за излизане от „задънената улица“.

3.2.6.7 ЕИСК всъщност подчертава, че географските указания са единствената форма на интелектуална собственост, която местните общности от всяка част на света могат да притежават. По тази причина разделянето „юг-север“ в рамките на СТО би било неразбираемо.

Брюксел, 12 март 2008 г.

Председател

Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁸⁾ Документ СТО вж. TN/IP/W/11 от 14.6.2005 г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Усъвършенстване на механизма на Общността за гражданска защита — противодействие на природни бедствия“

(2008/C 204/15)

На 25 септември 2007 г. Европейският икономически и социален комитет, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността, реши да изготви допълнение към становище относно:

„Усъвършенстване на механизма на Общността за гражданска защита — противодействие на природни бедствия“.

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 26 февруари 2008 г. (докладчик: г-жа Sánchez Miguel).

На 443-ата си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 март 2008 г. (заседание от 13 март 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 108 гласа „за“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 В качеството си на представител на гражданското общество, ЕИСК смята, че трябва да допринесе за дебата, който тече в ЕС относно действията в случай на природни бедствия, възприемането на подход за превенция, интервенция и търсене на отговорност, когато бедствията са резултат от човешки действия или грешки.

1.2 В този смисъл е необходимо да се има предвид, че действащото европейско законодателство съдържа достатъчно разпоредби за избягване или намаляване на възможните последици от някои природни бедствия. Поради това е необходимо още веднъж да се отправи призив към компетентните органи да упражняват контрол върху тяхното прилагане на цялата територия на ЕС. В тази връзка ЕИСК вярва, че прилагането на Рамковата директива за водите (РДВ) и допълващите я разпоредби, в частност Директивата за наводненията, може да намали онези въздействия, които — въпреки че не могат да бъдат предотвратени — могат да бъдат намалени чрез разработване на планове за управление на наводненията, предвидени в планове за речните басейни. Правилата за предотвратяване на горски пожари биха могли да имат същия ефект.

1.3 Един въпрос, който трябва да бъде отбелязан, е връзката между предотвратяването на бедствия и обучението и образованието, както и необходимостта от създаване на подходяща информационна система, която да позволява на професионалистите и на обществеността да бъдат запознати с начините за реагиране при бедствия, които биха могли да се случат в определена територия. В този смисъл ЕИСК смята създадената от Европейската комисия система от междурегионални центрове за обучение в областта на гражданската защита за нещо много положително.

1.4 Във връзка с гражданската защита, ЕИСК желае да подкрепи Комисията за това, че за кратък период от време създаде европейска система за солидарност, която е не само междурегионална, а и международна, и ѝ предостави собствени ресурси, които ѝ позволяват да действа ефективно не само в момента на бедствието, но и при възстановяването на засегнатите райони. В този смисъл, новият член 176В от Договора от Лисабон укрепва целите, поставени в тази връзка от Европейския парламент и Съвета.

1.5 В заключение, ЕИСК смята за необходимо прилагането на системата за екологична отговорност, така както е заложена в

Директивата относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологични щети, така че ясно да се установява отговорността на причинителите на определени бедствия, като например палежи. ЕИСК е убеден, че по-доброто прилагане на националните разпоредби и наличието на информация относно последиците от неспазването на правилата за превенция или от причиняването на щети от страна не само на гражданите, а и на компетентните органи, могат да спомогнат за намаляването на последиците от природни бедствия.

2. Въведение

2.1 Все по-често има бедствия, не само в границите на ЕС, но и навсякъде по света; някои от тях се дължат на природни явления като наводнения, земетресения, пожари и др., докато други са следствие от терористични актове, които всъщност са сред гражданското население. И в двата случая причината отчасти е човешка дейност, пряка или непряка, въпреки че степента на умисъл не подлежи на сравнение.

2.2 ЕС поема ангажимент да предприеме превантивни действия в отговор на изменението на климата, не само чрез изпълнението на ангажиментите по Протокола от Киото, но и чрез определени решения, насочени към опазване на земята, водите и въздуха. Тази превантивна дейност може да спомогне не само за поддържане и възстановяване на нашата земя, морета и атмосфера, но и за насърчаване предприемането на действия от други страни. Освен това Комисията извършва подготвителни дейности във връзка с разработването на интегриран европейски подход за предотвратяването на природни бедствия до края на 2008 г.

2.3 В допълнение към тези подготвителни мерки ЕС е създадал обществена система за подпомагане в случай на бедствия от всякакъв характер на негова територия. Това е система за взаимопомощ, предназначена не само за държавите от ЕС — в които е била задействана неведнъж — но и за бедствия в Индийския океан, Южна Америка и т.н.

2.4 Важно е да бъде изяснена степента на допълване между действия в случай на бедствие и хуманитарна помощ. В по-голямата си част и двата инструмента са насочени към постигането на една и съща цел — намаляване на въздействието от бедствия

и други събития върху населението. Действията в случай на бедствие попадат в сферата на гражданската защита, която помага и за намаляване на въздействията върху околната среда и имуществото, било то в ЕС или извън него, като мобилизира ресурси и екипи от държавите-членки на ЕС. От друга страна, хуманитарната помощ действа в конкретни трети страни и включва НПО и други хуманитарни организации. И двата инструмента работят в сътрудничество с агенциите на ООН.

2.5 Тук следва да се отбележи, че фондът за бедствия, създаден след тежките наводнения в басейна на р. Елба, помогна за подобряване на интервенциите в ЕС. Също толкова важен е и Механизмът за гражданска защита ⁽¹⁾, който беше създаден през 2001 г. и след това бе реформиран ⁽²⁾, за да осигури по-бърза реакция при бедствия в държавите-членки или в трети страни.

3. Превантивни мерки

3.1 Превенцията е жизненоважен фактор за защитата и опазването на околната среда и предотвратяване на вреди върху гражданското население. Целта е природните ресурси да се използват устойчиво. Прогнозите за мащабния спад и загуба на биологично разнообразие се сбъднаха, при това в степен, която надвишава и най-песимистичните очаквания. Когато към това добавим и човешките действия — в много случаи умишлени — ще видим, че днес сме изправени пред повтарящи се бедствия, които въпреки че са природни, не са нещо обичайно предвид тяхната честота и преди всичко мащабите на тяхното въздействие.

3.2 Превантивните мерки, изложени в настоящото становище, са същите, които са част от съществуващото законодателство; с други думи, те трябва да бъдат прилагани и контролирани от компетентните органи във всяка държава-членка. Най-общо казано, някои бедствия могат да бъдат избегнати или минимизирани, откъдето следва, че в целия ЕС трябва да има еднакви условия за опазване на околната среда, осигурени чрез спазването на вече влезлите в сила разпоредби.

3.2.1 Една от превантивните законодателни мерки, които имат най-голям ефект върху природните бедствия, е свързана със замърсяването на моретата и океаните с въглеводороди, не само поради наложените условия за транспорт (двойнокорпусни съдове), но и поради съдържащите се в нормативните пакети Erika I и Erika II морски мерки, които улесниха минимизирането на въздействията от този вид замърсяване.

3.3 Изследванията в областта на околната среда са свързани с въпроса за превенцията и ЕИСК вече призова за по-добра и по-голяма координация между изследователските и екологичните програми ⁽³⁾, така че част от средствата за изследвания да бъдат заделени за екологични изследвания с практическа насоченост.

⁽¹⁾ Решение на Съвета 2001/792/ЕС, Евратом.

⁽²⁾ Дотогава имаше програма за действие в областта на гражданската защита, създадена с Решение на Съвета 1999/847/ЕС от 9.12.1999 г. и реформирана с Регламент на Съвета 2005/52 от 6.4.2005 г. На 8 декември 2007 г. беше прието Решение на Съвета за създаване на общностен механизъм за гражданска защита (преработен вариант).

⁽³⁾ Становище CESE 578/2003, ОВ С 208, 3.9.2003 г., стр. 16-22.

3.4 Превенцията е свързана и с обучение и информация не само за членовете на екипите за гражданска защита, но и за обществеността като цяло, за да бъдат действията в случай на природно бедствие по-ефективни. Във всички държави-членки следва да бъдат засилени популяризирането и информираността за политиките по отношение на околната среда, а самите политики следва да се преподават и в училищата, а не само в университетите.

3.5 Мерки за предотвратяване на наводнения

3.5.1 Първата област, на която ще бъде отделено внимание в настоящия документ, са водите. Водата често е елемент на природни бедствия, не само при наводнения, цунами или други морски катастрофи, но и поради нейния недостиг ⁽⁴⁾, който може да доведе до значителни промени, като например опустиняване на големи райони в южна Европа.

3.5.2 В Рамковата директива за водите ⁽⁵⁾ винаги е липсвало нещо: поставянето на цел за превенция, защита и готовност в случай на наводнения. Предвид големия брой на бедствията, които се случиха за по-малко от десетилетие, както и големия брой на жертвите, които взеха, Комисията публикува съобщение и предложение за директива ⁽⁶⁾ с цел регламентиране оценката и управлението на риска от наводнения, като предложи извършването на анализ на ситуацията и бъдещите рискове, координираните усилия на равнище ЕС и план за превенция.

3.5.3 В ЕС се наблюдава увеличение на наводненията, което се дължи на две основни причини: на първо място, понастоящем преобладава убеждението, че изменението на климата влияе върху интензивността и честота на наводненията в цяла Европа ⁽⁷⁾, като това се дължи отчасти на нередовните проливни валежи и евентуалното повишаване на нивото на моретата; на второ място, човешката дейност, като например строителни работи в реки и проекти за отклоняване и вкарване руслата на реките в канали, както и други дейности, които херметизират почвата, като по този начин намаляват естествената ѝ способност да съхранява излишни количества вода при наводнение, без да се вземат мерки за оценка и корекция на екологичните въздействия от тази дейност. Рисковете също са се увеличили, в смисъл че пораженията, причинени от наводнения, са все по-големи, а населението на районите, изложени на опасност от наводнение, се увеличава.

3.5.4 В съответствие с изразената си по-рано позиция ⁽⁸⁾, ЕИСК смята, че заложените в директивата мерки за оценка и управление на риска от наводнение трябва да бъдат осъществени

⁽⁴⁾ COM(2007) 414 окончателен — „Съобщение от Комисията до Европейския парламент и Съвета: Посрещане на предизвикателствата, свързани с недостига на вода и сушите в Европейския съюз“.

⁽⁵⁾ ОВ L 327, 22.12.2000 г., стр. 72.

⁽⁶⁾ „Съобщение относно управлението на риска от наводнения — Предотвратяване, защита и намаляване на въздействията от наводнения“, COM(2004) 472 окончателен; ОВ С 221, 8.9.2005 г., стр. 35.

„Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета относно оценката и управлението на риска от наводнения“, COM(2006) 15 окончателен, 18.1.2006 г.

Директива на Европейския парламент и Съвета от 23.10.2007 г. относно оценката и управлението на риска от наводнения, ОВ С 195, 18.8.2006 г., стр. 37.

⁽⁷⁾ Междуправителствена група по изменението на климата (МГИК) — Доклад на работна група II „Въздействие, приспособяване и уязвимост“.

⁽⁸⁾ Вж. бележка 6.

на практика. Приемането от Комисията на предложението на ЕИСК (изразено в становището му относно съобщението от 2004 г.) в Рамковата директива за водите да се включат мерки против наводненията спомага за по-нататъшното включване на планове за управление на наводнения в планове за управление на речните басейни, като по този начин се гарантира планирането на необходимите действия за целия басейн и предприемането на ефективни мерки от всички компетентни органи (местни, държавни и транснационални).

3.5.5 ЕИСК отново заявява, че предварителната оценка на риска от наводнение следва да се извършва за всеки басейн, като се оценяват участъците, за които съществува вероятност от наводнение, за да може да бъде съставена карта за интервенции с цел улесняване на превантивните мерки, в частност по отношение на залесяването в планинските райони, защитата на влажните зони и свързаните с тях екосистеми. В този контекст е важно гражданското общество да бъде информирано и включено в процесите, тъй като това още повече ще улесни предприемането на предпазни мерки.

3.6 Мерки за предотвратяване на пожари

3.6.1 Политиките за превенция трябва да бъдат засилени. Въпреки че по своята същност превенцията попада в правомощията на държавите-членки, Общността може да им помага да предотвратяват и намаляват въздействията от природни бедствия, включително горски пожари.

3.6.2 Общността следва да продължи да разглежда мерки, вариращи от повишаване информираността на обществото до управление на земята. Подобни мерки могат да имат и други положителни въздействия, като подпомагане на адаптацията към изменението на климата.

3.6.3 Необходим е интегриран подход, който отчита начините на взаимодействие между отделните сектори. Разширяването на урбанизираните територии в традиционно използвани за горско стопанство райони не само повишава риска от пожар, а оттам и унищожаване на околната среда, но означава, че приоритетно ще се отделя повече внимание на евакуацията на населението отколкото на загубата на горски фонд.

3.6.4 Различните съществуващи финансови инструменти на ЕС, които осигуряват подкрепа за усилията на държавите-членки в областта на превенцията, трябва да бъдат преразгледани и актуализирани, не само за да бъдат приведени в съответствие с настоящата ситуация, но и за да бъде потърсена синергия между различните инструменти с оглед по-ефективната защита на човешкия живот и околната среда, както и на културното наследство. Когато за възстановяване след горски пожар, за залесяване или презалесяване се отпускат средства на Общността, държавите-членки следва да бъдат задължени да докажат, че ще предприемат строги мерки за предотвратяване на пожари.

3.6.5 Комисията от своя страна следва да продължи да насърча обмена на информация и опит между държавите-членки, за да осигури широкото разпространение на добри практики. Необходимо е да бъдат отчетени различията в ситуацията в различните държави, а действията в регионални групи следва да бъдат засилени.

3.6.6 Мерките за превенция следва да включват и правни разпоредби относно гражданската и наказателната отговорност на лицата, причинили пожар, било то умишлено или по невнимание.

4. Гражданска защита

4.1 ЕИСК приветства факта, че в Договора от Лисабон ⁽⁹⁾ е включен нов член 176 В, който регулира гражданската защита, като „насърчава сътрудничеството между държавите-членки с оглед засилване на ефективността на системите за предотвратяване и защита от природни или предизвикани от човека бедствия“. Тук е необходимо да се отбележи, че целта е не само да се предостави подкрепа на държавите-членки, но и да се насърчи съгласуваността на действията на ЕС в международен план.

4.2 Рамката за регламентиране на действията за гражданска защита се състои от два елемента: Механизмът на Общността за гражданска защита и Финансовият инструмент за гражданска защита ⁽¹⁰⁾. Центърът за информация и мониторинг към Механизма за гражданска защита се намира в Европейската комисия и работи денонощно. Той разполага с база данни за службите за гражданска защита във всяка държава-членка, включително с информация от военни бази данни, които са много полезни. Центърът управлява и програмите на Общността в сферата на готовността, включително програми за обучение и тренировки.

4.3 Опитът от последните няколко години показва голямото значение на координационната дейност на Центъра — факт, който бе потвърден при скорешните горски пожари в Гърция. Въпреки това съществува възможност за подобрене, поради което ЕИСК призова за увеличаване на неговия бюджет, за да разполага с повече и по-качествени ресурси в своята работа. Центърът за информация и мониторинг трябва да се превърне в истински оперативен център, разполагащ с достатъчно персонал, за да може проактивно да прогнозира развитието на кризи, да наблюдава техния ход, да организира подготвителни дейности и да улеснява и координира помощта на ЕС за гражданска защита в и извън ЕС.

4.4 За постигане на по-голяма готовност в случай на големи бедствия, е необходимо да се засилят усилията на ЕС в областта на обучението и тренировките за гражданска защита. Това може да се постигне най-добре чрез създаване на Европейски институт за обучение в областта на гражданската защита, който да свърже националните експертни центрове. Предложенията за създаване на такава структурирана мрежа следва да бъдат разгледани спешно от европейските институции.

4.5 За повечето основни природни заплахи в Европа съществуват системи за ранно предупреждение, но липсата на подобни системи за цунами представлява значителен пропуск. Липсата на общи системи за тревога и протоколи също буди безпокойство с оглед нарастващата мобилност на гражданите в Европа и в трети страни.

⁽⁹⁾ ОВ С 306, 17.12.2007 г.

⁽¹⁰⁾ Освен това, някои държави-членки са създали институти за разследване и предоставяне на информация за бедствия. Тези институти играят голяма роля в предотвратяването на бедствия.

4.6 Подобренията, направени от Комисията през 2005 г., спомогнаха за повишаването на ефективността на Механизма за гражданска защита в ЕС и му предоставиха възможност да действа като инструмент за междурегионална и международна солидарност. Следователно не трябва да се пестят усилия за осигуряване на най-бърз и най-ефективен отговор на бедствията във всичките им форми. Това изисква наличие на предварително определени процедури или планове за подпомагане, които във всички случаи трябва да бъдат проверени чрез симулации и които трябва да се актуализират въз основа на наученото от симулациите.

4.7 Плановите трябва да включват сателитни комуникации, актуални карти и подходящи ресурси за постигане на задоволителна координация. Всички тези ресурси трябва да са собственост на ЕС. Тези планове трябва да служат за пример на солидарност и ефективност на международно равнище.

4.8 Преработката на Механизма на Общността за гражданска защита предвижда създаването от държавите-членки на модули за гражданска защита с национални ресурси. Това ще допринесе за създаването на сили на ЕС за бързо реагиране в случай на голямо бедствие. Държавите-членки следва спешно да определят и формират такива модули като дадат приоритет на борбата с пожарите. Държавите-членки трябва да осигурят наличието на такива модули за бързо разгръщане в случай на активиране на механизма на Общността.

4.9 Скорошните бедствия показаха, че независимо от солидарността в ЕС мобилизираните ресурси не винаги са достатъчни. За определяне на съществуващите пропуски е необходимо спешно да се извърши анализ на вариантите за бедствия. В случай, че анализът покаже, че определени ресурси не са налични в достатъчна степен в ЕС, или че създаването на ресурсен резерв на ЕС за гражданска защита ще предостави предимства по отношение на ефективността и разходите, ЕС следва да създаде ресурсен резерв на ЕС.

4.10 Нещо повече, възстановяването на засегнати райони трябва да бъде предмет на консултации с екипи от оценители и координатори от ЕС, тъй като техният опит ще бъде от полза за възстановяването на тези места. Това ще спомогне за предотвратяване на спекулативните дейности, които за съжаление се проявяват след някои пожари.

4.11 По отношение на действията в страни извън ЕС, интервенциите по механизма трябва да се разглеждат като неразривна част от външната политика на ЕС и от хуманитарната помощ, както и да се смятат за знак на солидарността на ЕС със засегнатите страни.

4.12 В заключение, важно е да се определи ролята на сътрудничество, която хуманитарните организации трябва да имат в областта на гражданската защита. Действията извън ЕС трябва да се координират с партньорите, предоставящи хуманитарна помощ, които работят с конкретни мандати, като Организацията на обединените нации, Движението на Червения кръст/Червения полумесец, международни организации и НПО.

5. Екологична отговорност

5.1 Важно е да се отбележи, че законодателството в областта на превенцията не постигна желаното въздействие върху щетите, причинени от природни бедствия. Създаването на правна система

за екологична отговорност ⁽¹¹⁾ се забави твърде много, а наказателното законодателство в областта на околната среда ⁽¹²⁾ все още е на етап втори проект.

5.2 Не може да не бъде споменато, че между националните закони в тази област има големи различия, което може да се отрази върху съответното законодателство. На практика в ЕС няма хармонизация на екологичната отговорност, нито общи разпоредби за възстановяване или почистване на райони, засегнати от природни бедствия, тъй като това не влиза в обхвата на правото на ЕС. Освен това, в много региони на ЕС не се прилага принципът „замърсителят плаща“.

5.3 Възможно е и влияние на други фактори, например определени видове щети могат да засегнат повече от една държава, което означава прилагане на различни правни системи. Разделянето на компетентните власти от местно до национално ниво също представлява голям проблем, защото е причина за конфликти при прилагането на отговорността, тъй като е възможно същите власти да участват и във възстановяването на щетите.

5.4 Така, както е заложен в директивата, обхватът на законодателството относно отговорността се концентрира върху превенцията на екологични щети въз основа на действащи в ЕС закони, свързани с биоразнообразието, замърсяването на водите и почвите, които са определени в голяма степен — но не изключително — на базата на съществуващото законодателство на Общността. Поради това е важно да се подчертае, че искове за отговорност срещу причинителите на щетите могат да бъдат завеждани единствено в случай на неспазване на съществуващите разпоредби, посочени в Приложение III към директивата.

5.5 Първата схема за отговорност се прилага към опасни или потенциално опасни трудови дейности, посочени в Приложение III към директивата. Това са предимно селскостопански или индустриални дейности, изискващи разрешение по Директивата за комплексно предотвратяване и контрола на замърсяването, дейности, свързани с изпускане на тежки метали във водата или въздуха, инсталации, произвеждащи опасни химически вещества, дейности по управлението на отпадъците (включително сметища и инсталации за изгаряне на отпадъци), както и дейности, свързани с генетично модифицирани организми и микроорганизми. По тази първа схема операторът може да бъде подведен под отговорност дори и ако не е извършил никакво нарушение. Втората схема за отговорност се прилага за всички трудови дейности, различни от посочените в Приложение III към директивата, но само в случаите, когато са налице щети или непосредствена заплаха от щети за видовете или природните местообитания, намиращи се под защитата на законодателството на Общността. В този случай операторът ще бъде подведен под отговорност единствено ако има вина или е проявил небрежност. Директивата предвижда и определени изключения от екологичната отговорност.

⁽¹¹⁾ Директива относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологични щети.

⁽¹²⁾ Първото предложение за регламент беше направено през 2001 г., но беше изтеглено от Съвета. По-късно ЕИСК беше консултиран относно друго предложение (COM(2007) 51 окончателен — 2007/0022 COD), в което се защитава решението на Съда на Европейските общности от 13 септември 2005 г., потвърдено с друго решение от 27 октомври 2007 г., относно компетентностите на Комисията да създава законодателство, свързано с екологични престъпления.

5.6 Съществуват два начина за възстановяване на щетите: или възстановяването се извършва директно от причинителя на щетата или компетентният орган възлага изпълнението на мерките на трета страна и си възстановява разходите от причинителя на щетата. За по-голяма ефективност е възможно да се използва и съчетание на двата подхода.

5.7 Когато вина за щетата носи повече от една страна, директивата дава право на държавите-членки да решат как да се разпределят разходите, като двете основни възможности включват солидарна отговорност или пропорционална отговорност. Въпреки че тази двойна система има за цел улесняване на

адаптацията към правните системи на държавите-членки, все пак трябва да се отбележи, че определянето на част от екологична щета е изключително трудно, което затруднява практическото приложение на тази система.

5.8 В заключение следва да се подчертае, че изискването за финансова гаранция от оператори, попадащи в обхвата на законодателството за водите, почвите и биоразнообразието, спомага за по-ефективното възстановяване на щетите, като едновременно с това избягва отрицателните последици от неплатежоспособността.

Брюксел, 13 март 2008 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива на Европейския парламент и Съвета за прилагане на санкции срещу работодатели на незаконно пребиваващи граждани на трета държава“ (становище по собствена инициатива)

(2008/C 204/16)

На 27 септември 2007 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от своя Правилник за дейността, да изготви становище относно:

„Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за прилагане на санкции срещу работодатели на незаконно пребиваващи граждани на трета държава“.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 21 февруари 2008 г. (докладчик: г-жа Roksandić и съдокладчик г-н Almeida Freire).

На 443-тата си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 март 2008 г. (заседание на 13 март), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище със 118 гласа „за“, 56 гласа „против“ и 7 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК изразява съжаление, че не беше поискано становището му относно предложената директива за прилагане на санкции срещу работодатели на незаконно пребиваващи граждани на трета държава, независимо че това е записано във преамбюла на директивата. Предложената директива не се отнася до обичайните тематични области, за които консултацията с Комитета е задължителна; независимо от това Комитетът е на мнение, че в подобни случаи и при такива обстоятелства е необходимо да се проведе консултация с организациите на гражданското общество, тъй като се засяга регулирането на ключови области, които не само попадат в областта на свободата, сигурността и правосъдието, но имат и въздействие върху заетостта и социалната политика.

1.2 ЕИСК реши да изготви становище по собствена инициатива по това предложение за директива. Комитетът е на мнение, че организираното гражданско общество и по-специално

социалните партньори изпълняват много важна роля в изготвянето и прилагането на предложената от Европейската комисия директива за прилагане на санкции срещу работодатели на незаконно пребиваващи граждани на трета държава.

1.3 В своите предишни становища ⁽¹⁾ Комитетът подчерта необходимостта от предприемането на едновременни действия за създаване на възможности за законна имиграция и за справяне с причините за „нередовната“ имиграция.

⁽¹⁾ Вж. становището на ЕИСК от 15 декември 2004 г. относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Проучване на връзките между легалната и нелегалната имиграция“, докладчик г-н Pariza Castaños (ОВ С 157, 28 юни 2005 г.).

Вж. становището на ЕИСК от 9 юни 2005 г. относно „Зелена книга за подхода на ЕС за управление на икономическата миграция“, докладчик г-н Pariza Castaños (ОВ С 286, 17 ноември 2005 г.).

Вж. становището на ЕИСК от 15 декември 2005 г. относно „Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент — Хагската програма: десет приоритета през следващите пет години — Партньорство за европейско обновление в областта на свободата, сигурността и правосъдието“, докладчик г-н Pariza Castaños (ОВ С 65, 17 март 2006 г.).

1.4 Комитетът подкрепя предложението, тъй като на практика това ще насърчи зачитането на правата на човека. Но той има известни съмнения по отношение на съдържанието на предложената директива, времевата рамка, в която е направено предложението, и редът, в който са представени законодателните предложения. Наемането на имигранти е въпрос, който е тясно свързан с функционирането на пазара на труда и незаконния труд по принцип, и следователно не може да бъде предотвратено чрез санкциониране единствено на работодателите.

1.5 Предвид връзката между двете различни области в работата на Европейската комисия, които имат отношение към имиграцията на ниво ЕС, а именно пространството на свобода, сигурност и правосъдие, от една страна, и заетост и социална политика, от друга, Комитетът би желал да подчертае значението на хармонизирането на съществуващото законодателство на Европейския съюз със законодателството в областта на законната и незаконната имиграция, което е в процес на изготвяне. Комитетът смята, че проблемът с нелегалната имиграция не може да бъде разрешен просто чрез затваряне на границите и прилагането на принудителни мерки.

1.6 Съществува неотложна необходимост от регулиране на законната миграция и имиграция в и към ЕС, както и на усилията за борба с недеклаирания труд. Комитетът препоръчва на Комисията да проучи внимателно възможността за по-нататъшни дейности за борба с недеклаирания труд.

1.7 Международният опит показва, че борбата срещу недеклаирания труд е най-ефективна, когато се основава на поредица от успоредни и съгласувани действия. В съответствие с това, освен разрешаването на законна миграция на работници в секторите на икономиката с най-висок брой незаконни имигранти работници, е необходимо да се организират информационни и образователни кампании, в които да се изтъкнат последиците от недеклаирания труд. В допълнение следва да се провежда политика на еднакво санкциониране на работодателите, независимо от националността на недеклаираните работници. Ето защо предложената директива би следвало да бъде част от по-широк пакет от мерки за борба с недеклаирания труд, включително и сред незаконните имигранти, вместо да представлява основен инструмент на политиките, както предлага Комисията.

1.8 Комитетът би искал да изтъкне значението на ефективното прилагане на директивата в държавите-членки, чиято задача няма да бъде лесна поради: а) фактът, че техните органи за мониторинг не разполагат с достатъчно квалифициран персонал; б) трудностите при разпределянето на отговорностите между съответните органи и в) наличието на голям брой предприятия, за които се предвижда мониторинг.

1.9 Комитетът смята, че тези предложения в директивата, които биха довели до предимства в практиката, следва да бъдат консолидирани. Предложените от Комитета изменения и допълнения, изброени в частта „специфични бележки“, са насочени към осигуряването на по-подходящо разпределение на отговорността, както и към подобряване на положението на работниците без документи. Ако тези предложения бъдат оставени без внимание, тези работници биха могли да бъдат подложени на още по-голяма експлоатация.

2. Въведение

2.1 Предложената директива е едно от няколко законодателни предложения, представени от Европейската комисия в съответствие с нейните съобщения относно Плана за политика в

областта на законната миграция от 2005 г. ⁽²⁾, и относно приоритетите на политиката в борбата срещу незаконната имиграция на граждани на трета държава (м. юли 2006 г.) ⁽³⁾. В тези съобщения Комисията предлага да се ограничат факторите, насърчаващи незаконната имиграция в ЕС, като най-важният от тях е възможността за намиране на работа. Комисията препоръчва държавите-членки да въведат подобни санкции за работодателите на граждани на трета държава и ефективно да ги приложат. Европейският съвет прие предложението на Комисията ⁽⁴⁾ през м. декември 2006 г.

2.2 През 2007 г. предложението за директива беше последвано от:

— Съобщение на Комисията относно циркулярната миграция и партньорствата за мобилност между Европейския съюз и трети държави ⁽⁵⁾;

— Предложение за Директива на Съвета относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети страни за целите на висококвалифицирана трудова заетост ⁽⁶⁾;

— Предложение за Директива на Съвета относно единна процедура за кандидатстване на граждани на трети страни за единно разрешително за пребиваване и работа на територията на държава-членка и относно общ набор от права на работници от трети страни, които законно пребивават в държава-членка ⁽⁷⁾ и

— Съобщение на Комисията относно засилване на борбата срещу недеклаирания труд ⁽⁸⁾.

3. Обобщение на предложението за директива

3.1 Целта на директивата е работата, предлагана от работодателите, да стане по-малко атрактивна за мигрантите, които нямат необходимите разрешителни (да се ограничи привличащия фактор). Въз основа на съществуващите в държавите-членки мерки, директивата би следвало да осигури: а) въвеждането от всички държави-членки на сходни санкции спрямо работодатели на незаконно пребиваващи граждани на трета държава, които нямат необходимите разрешителни за пребиваване и б) ефективното прилагане на тези санкции.

3.2 Директивата се отнася до имиграционната, а не до трудовата или социалната политика. Нейното правно основание е член 63, параграф 3, точка б) от Договора за създаване на ЕО и предназначението ѝ е да се ограничи незаконната имиграция към ЕС.

3.3 Предложението не се отнася до законната имиграция и заетостта, която влиза в противоречие с предоставения статут за пребиваване (каквото е случаят със студентите и туристите), нито недеклаираната работа на граждани от трети държави.

⁽²⁾ COM(2005) 669 окончателен.

⁽³⁾ COM(2006) 402 окончателен.

⁽⁴⁾ Съобщение на Комисията относно политическите приоритети в борбата с незаконната имиграция. COM(2006) 402 окончателен.

⁽⁵⁾ COM(2007) 248 окончателен.

⁽⁶⁾ COM(2007) 637 окончателен.

⁽⁷⁾ COM(2007) 638 окончателен.

⁽⁸⁾ COM(2007) 628 окончателен.

4. Съдържание на предложението

4.1 Директивата забранява наемането на незаконно пребиваващи в ЕС граждани на трета държава. Спрямо нарушенията следва да се прилагат санкции (които могат да имат административен характер), състоящи се от глоби, а по отношение на предприятията са възможни и други мерки като изключване на възможността за получаване на публични субсидии или задължение за тяхното възстановяване и изключването им от участие в договори за обществени поръчки. При сериозни случаи може да се прилагат наказателни санкции.

4.2 Член 2 представя определение на заетостта за целите на директивата. Съгласно определението „работодатели“ са физически или юридически лица, наели на работа граждани на трети държави за извършването на платен труд.

4.3 Работодателите са задължени: а) преди назначаването на граждани на трети държави да проверят дали те имат законно разрешително за пребиваване, валидно поне за периода на наемане на работа и б) да пазят копие на съответния документ за евентуална проверка. Приема се, че работодателите са изпълнили задълженията си, освен ако представеният документ е очевидно неизправен. Единствено предприятията и юридическите лица са задължени да уведомяват компетентните органи както за началото, така и за приключването на заетостта на граждани на трети държави в срок най-късно до една седмица.

4.4 Работодателите, които не спазват забраната за наемане на незаконно пребиваващи граждани на трети държави, ще бъдат наказвани с ефективни, пропорционални и разубеждаващи санкции. За всяко нарушение работодателите се санкционират с глоби и със задължението да покрият разходите за репатриране (работодателят трябва да плати на тези граждани на трети държави всяко дължимо възнаграждение за тяхната работа, както и всички дължими данъци и социалноосигурителни вноски). Съгласно член 10 при определени обстоятелства нарушението може да представлява престъпно деяние, когато е извършено умишлено.

4.5 Държавите-членки би следвало да въведат и финансови санкции (глоби и заплащане на разходите за репатриране на съответните граждани на трети държави), както и други санкции (временно изключване на възможността за получаване на публични субсидии и процедури за възлагане на публични поръчки, възстановяване на вече предоставено финансиране от ЕС, временно или постоянно закриване на обекти). Предвижда се и юридическите лица да носят отговорност и да могат да бъдат санкционирани. Съществуващите разпоредби на държавите-членки относно отговорността на юридическите лица могат да останат в сила.

4.6 Когато работодателят е подизпълнител, държавите-членки следва да гарантират съвместната отговорност на главния изпълнител и на подизпълнителя за заплащането на всички финансови санкции и дължими плащания със задна дата.

4.7 Работодателят трябва да възстанови всички дължими вноски и такси на съответните граждани на трети държави. В допълнение към това, държавите-членки следва да създадат механизми за осигуряване на автоматичното стартиране на необходимите процедури за изискване на дължимото възнаграждение, без да е необходимо гражданинът на трета държава да предявява иск. Трудовото отношение е по презумпция с продължителност най-малко 6 месеца, освен ако работодателят може да

докаже друго. Държавите-членки трябва да гарантират, че на незаконно наетите на работа граждани на трета държава ще бъде възстановени със задна дата всички възнаграждения. По отношение на престъпни деяния, гражданите на трети държави няма да бъдат върнати, докато не получат всички дължими плащания със задна дата.

4.8 Държавите-членки трябва да осигурят всяка година подлагането на инспекция на най-малко 10 % от дружествата, установили се на тяхна територия, за контролиране на наемането на работа на незаконно пребиваващи граждани на трета държава. Изборът на предприятията, които ще бъдат инспектирани е въз основа на оценка на риска, като се вземат предвид фактори като сектора, в който работи дружеството, и наличието на нарушения в миналото.

4.9 Държавите-членки трябва да транспонират директивата до две години от публикуването ѝ в Официален вестник на ЕС.

5. Общи бележки

5.1 Предложението за директива засяга две различни области от работата на Комисията, които са тясно свързани в прилагането на имиграционната политика: пространството на свобода, сигурност и правосъдие, както и политиката на заетост и социалната политика. Комитетът не е срещу представената в предложението идея да се окаже натиск върху недобросъвестни работодатели и незаконни организации, които търгуват с хора, които нямат документи. Комитетът подкрепя предложението, тъй като то насърчава съблюдаването на правата на човека.

5.2 Комитетът смята, че би било необходимо европейските институции да вземат предвид процеса на вземане на решения в институциите на ЕС и да:

- гарантират, че законодателството в областта на законната и незаконната имиграция, в процес на изготвяне, е съгласувано със съществуващото законодателство на ЕС;
- изяснят последствията и отражението, както за лицата, мигриращи в рамките на ЕС, така и за онези, които имигрират в ЕС от трети страни.

Необходима е голяма яснота по тези деликатни въпроси, защото те засягат не само сигурността, правосъдието и политиката в областта на конкуренцията, но и правата на човека, а това от своя страна засяга пазара, четирите свободи, работната сила от колективна и от лична гледна точка; освен това имиграцията е необходима за ЕС. В досегашните си становища Комитетът е изтъквал необходимостта от предприемането на едновременни действия за създаването на възможности за законна имиграция и за справяне с причините за „незаконната“ имиграция.

5.3 Налице е неотложна необходимост от регулиране на законната миграция и имиграция в рамките на и към ЕС. Ограниченията на миграцията в някои държави-членки причиниха редица проблеми, предотвратиха свободното движение на работници между отделни държави-членки и доведоха до наемането, в нарушение на разпоредбите, на някои граждани на трети държави, както и на граждани на ЕС, експлоатирани от работодателите им. Мерките за борба с недекларираната работа в ЕС и в отделните държави-членки следва да засягат всички, които са наети по този начин, на еднаква основа, независимо от това дали са граждани на ЕС или на трети държави. Следователно

Комитетът приканва Комисията да разгледа внимателно възможността за разширяване на правното основание на предложената директива, за да се даде възможност за предприемане на мерки и срещу незаконната работа на всяко лице, което не разполага с необходимите разрешения или документи.

5.4 Комитетът смята, че „притегателният фактор“ за мигрантите, който директивата се опитва да ограничи, не е самата възможност за незаконно полагане на труд, а по-скоро възможността за работа в друга държава. Ето защо стъпките за опростяване на процедурите за получаване на единно разрешително за пребиваване и работа несъмнено ще съдействат за намаляване на притегателния фактор. Независимо от това, и самите държавите-членки би следвало да допринесат за опростяване на процедурите.

5.5 Работодателите подчертават необходимостта от борба с незаконния труд и нелоялната конкуренция, тъй като работодателите, които наемат незаконно работници, конкурират по незаконен и нелоялен начин други добросъвестни работодатели.

5.6 Независимо че отговорността за прилагането на директивата принадлежи на държавите-членки, би следвало да се обърне внимание на Комисията, че това няма да бъде лесна задача, поради а) липсата на достатъчно органи за мониторинг; б) затруднения при разпределянето на отговорностите между съответните органи и в) големия брой предприятия, които следва да бъдат подложени на мониторинг. Силата на директивата ще зависи от действителното ѝ прилагане.

5.7 Европейските институции би следвало да използват същите термини като тези, използвани от международните и регионални организации и в международното право, поради което те са международно признати, като „нередовен“ или „работник без документи“, а не „незаконни работници“ и „незаконна имиграция“. Терминът „незаконен имигрант“ има много отрицателен оттенък. Предложената директива би могла да съдейства за засилване на тези представи; това би могло да доведе до засилване на дискриминацията и ксенофобията спрямо работниците мигранти, които могат да бъдат подложени на инспекции единствено поради външния им вид.

5.8 Независимо от някои съмнения по отношение на предложената директива, Комитетът смята, че предложенията в директивата, които биха могли да доведат до практически ползи, следва да бъдат консолидирани. Те са изброени под заглавието „Специфични бележки“.

6. Специфични бележки

6.1 **Член 1** — този член би следвало да предложи на държавите-членки, които вече са предприели стъпки за регулиране на нередовната имиграция, възможността за запазване на националните мерки, които са по-благоприятни за работниците.

6.2 **Член 2** — следните определения би трябвало да бъдат изменени както следва:

- 2, б. б) „наемане на работа“ означава упражняване на **платени или извършвани в условия на икономическа зависимост дейности** за и под ръководството на друго лице;
- **агенциите за временно наемане на работа** следва да бъдат добавени към определения за „работодател“ 2, б. д) и

„подизпълнител“ 2, б. е), тъй като сегашното определение е неясно. Много работници от трети държави се наемат от посредници, което включва агенциите.

6.3 **Член 4, параграф 1, точка в)** — работодателят следва да пази копие от разрешителното за пребиваване по-дълго от периода на наемане на работа, тъй като в някои сектори заетостта като цяло е краткосрочна и има чести смени на работодателя.

6.4 Член 5

— Когато работодателите са: а) изпълнили задълженията си по отношение на незаконното наемане на работа и б) са извършили проверка на разрешителните за пребиваване като, съгласно изискванията, са запазили копия от тях, а впоследствие се установи, че гражданин на трета държава всъщност няма валидно разрешително за пребиваване, работодателите въпреки това имат задължението да изплатят всяко дължимо възнаграждение и да спазят другите задължения съгласно член 7 от директивата. Ето защо в края на този член следва да се добави следният текст: „Това не засяга задължението им да изплатят всички дължими възнаграждения и да изпълнят задълженията, предвидени в член 7“.

— Следва да се добави разпоредба, която предвижда спазването на установените от държавите-членки процедури за наемане на работа. Възможно е работодателите да проверяват само разрешителните за пребиваване и да пренебрегват разрешителните за работа, които се изискват в много държави-членки. По този начин недекларираното наемане на работа на граждани на трети държави би могло да нарасне, независимо от това, че работодателите спазват разпоредбите на директивата.

6.5 Член 6

— В санкциите, предвидени в член 2, б. а), следва да се предвиди финансовите санкции да бъдат достатъчно високи, за да покрият всички печалби на работодателя във връзка с всеки незаконно нает гражданин на трета държава. По този начин финансовата санкция ще се добави към определения размер на санкцията за незаконно наемане на едно лице и ще се увеличи в съответствие с броя на незаконно наетите граждани на трети държави. Съществува очевидна разлика между печалбите на частните работодатели, които наемат незаконно работници като домашни помощници или в земеделски стопанства и работодателите, които наемат незаконно трима, четирима или повече работници за дейности, насочени конкретно към получаването на печалба.

— Следва да се предвиди увеличаването на финансовата санкция за работодатели, които продължават да наемат незаконно граждани на трети държави или при повторно нарушение. За да има възпиращ ефект, тази санкция следва да бъде увеличавана значително при всяко повторно или продължаващо незаконно наемане.

— Би било нереалистично да се очаква работодателите да покриват разходите за репатрирането на всеки незаконно нает гражданин на трета държава, освен финансовите санкции. Всъщност това би означавало прехвърлянето на отговорността от имиграционните власти на отделните държави върху работодателите. Работодателите следва да заплащат тези разходи, единствено когато е било извършено престъпление съгласно член 10.

6.6 Член 7

- Би следвало също да се предвиди задължението за плащане да влиза в сила от деня, в който е бил представен искът за плащане, а не от датата на законното влизане в сила на иска.
- Правата на работниците съгласно трудовия договор би следвало да продължават да са в сила, независимо от това дали имат разрешително за пребиваване или работа.
- Биха могли да възникнат практически трудности при изплащането на дължимите възнаграждения на работник, който вече се е завърнал в страната си; това би следвало да бъде взето предвид. Освен това е необходимо да се гарантира, че възнаграждението ще бъде изплатено на правилното лице.
- Освен това следва да бъде пояснено, че работодателите трябва да изчисляват всяко неизплатено възнаграждение в съответствие със законите, уредбите, административните решения и колективните трудови договори, които по принцип се прилагат за такова наемане на работа.

6.7 Член 8 разглежда други мерки за приемане от държавите-членки.

- Би било полезно да се включи задължителен списък от такива мерки.
- Посочената в буква г) мярка за временно или постоянно закриване на обектите, в които са били извършвани нарушения, не изглежда разумна, особено като се има предвид че тя може да засегне и законно наети работници. Когато се прилага тази мярка, следва да се проведат консултации с работниците, наети на съответните обекти и с техните представители.

6.8 Член 9 определя отговорността на основния изпълнител и на всички междинни подизпълнители при заплащането на санкции и изплащането на дължими суми. В тази връзка би било полезно да се изясни при какви случаи това се прилага и при какви — не. В някои сектори с дълги вериги от подизпълнители, например автомобилостроенето, би било трудно да се търси съвместна отговорност от производителите и подизпълнителите, които произвеждат отделните части в различни обекти и държави. Комитетът смята, че главните изпълнители следва да могат да се освободят от отговорност, като се вземат разумни предпазни мерки.

6.9 Член 10

- Съгласно този член нарушението представлява престъпление (съгласно член 3), когато е извършено „умишлено“. Обаче предвид трудността това да се докаже, по-добро определение

на престъпление би било, че работодателят е „знаел“ или „би могъл да знае“ за престъплението.

- По отношение на нарушението, посочено в параграф 1, буква а), всяко повторно нарушение по член 3 следва да бъде определено като престъпление.
- В случай на нарушение, определено като умишлено престъпление съгласно параграф 1, буква а), е важно да се вземе предвид възможността законните процедури да изискват много време. Съществува рискът разпоредбата изобщо да не бъде приложена, ако държавата-членка реши, че решението за това дали е налице нарушение би следвало да бъде взето от съда или от национален орган в рамките на две години. Предвид на това, че тези процеси могат да отнемат толкова дълго време и че биха се приложили всички правни средства за обжалване, тази разпоредба може изобщо да не бъде приложена в практиката.
- При прилагането на този член в държавите-членки следва да се договори ясно разграничение на правомощията на административните органи, които налагат санкциите, и отделните компетентни съдилища, за да се избегнат потенциални конфликти относно правомощията.

6.10 Член 14

- Държавите-членки следва да осигурят ефективни механизми, които гарантират бързото и неизискващо големи разходи прилагане на процедурите.
- По същия начин държавите-членки би следвало да гарантират, че органите, които налагат санкциите ще предоставят бързо информация за започването на процедурите на съответните представители.
- Що се отнася до параграф 3, би било полезно да се предопостави специален статут не само на гражданите от трети държави, които са или са били подложени на експлоататорски условия на труд и сътрудничат при наказателните процедури срещу работодателя, но и на свидетелите.

6.11 Член 15

Следва да се приветства тази разпоредба, съгласно която държавите-членки трябва да извършват ежегодно проверка на поне 10 % от предприятията. Но ефективността на предложената директива ще зависи от действителното прилагане на тази разпоредба. В повечето държави-членки ще бъдат необходими допълнителни човешки и финансови ресурси за нейното прилагане. В противен случай подобни допълнителни задължения ще доведат несъмнено до неравно третиране на заинтересованите страни.

Брюксел, 13 март 2008 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

ПРИЛОЖЕНИЕ

към становището на Европейския икономически и социален комитет

При разискванията по време на пленарната сесия бяха отхвърлени следните изменения, получили най-малко една четвърт от подадените гласове (член 54, параграф 3 от Правилника за дейността):

Параграф 1.7

Параграф 1.7 се изменя както следва:

„Международният опит показва, че борбата срещу недекларирания труд е най-ефективна, когато се основава на поредица от успоредни и съгласувани действия. В съответствие с това, освен разрешаването на законна миграция на работници в секторите на икономиката с най-висок брой незаконни или илегални работници, е необходимо да се организират информационни и образователни кампании, в които да се изтъкнат последиците от недекларирания труд. В допълнение следва да се провежда политика на еднакво санкциониране на работодателите, независимо от националността на недекларираните работници. Ето защо предложената директива би следвало да бъде част от по-широк пакет от координирана с мерки за борба с недекларирания труд, включително и сред незаконните или илегални, което да представлява основен инструмент на политиките, както предлага Комисията.“

Резултати от гласуването

„за“: 64 „против“: 101 „въздържал се“: 9

Параграф 5.3

Параграф 5.3 се изменя както следва:

„Налице е неотложна необходимост от регулиране на законната миграция и или миграция в рамките на и към ЕС. Ограниченията на миграцията в някои държави-членки причиниха редица проблеми, предотвратиха свободното движение на работници между отделни държави-членки и доведоха до наемането, в нарушение на разпоредбите, на някои граждани на трети държави, както и на граждани на ЕС, експлоатирани от работодателите и т. н. Мерките за борба с недекларираната работа в ЕС и в отделните държави-членки следва да засягат осигуряване, които са част от този начин, на еднаква основа, независимо от това дали са граждани на ЕС или на трети държави. Следователно Комитетът приканва Комисията да разгледа внимателно възможността за разширяване на правното основание на предложената директива, за да се даде възможност за предприемане на мерки и срещу незаконната работа на всяко лице, което не разполага с необходимите разрешения или документи в момента са залегнали в дневния ред на Комисията и на социалните партньори и се обсъждат мерки за това как да се борим с това отрицателно явление. Комитетът препоръчва тясно да се координират мерките за прехвърляне на незаконната миграция и недекларираната работа“.

Резултати от гласуването

„за“: 56 „против“: 102 „въздържал се“: 10

Параграф 6.6

В параграф 6.6 да се добавя следният текст:

„Член 7

- Би следвало също да се предвиди задължението за плащане да влиза в сила от деня, в който е бил представен искът за плащане, а не от датата на законното влизане в сила на иска.
- Правата на работниците съгласно трудовия договор би следвало да продължават да са в сила, независимо от това дали имат разрешително за пребиваване или работа.
- Биха могли да възникнат практически трудности при изплащането на дължилите възнаграждения на работник, който вече се е завърнал в страната си; това би следвало да бъде взето предвид.
- Освен това е необходимо да се гарантира, че възнаграждението ще бъде изплатено на правилното лице.
- В повечето държави-членки работниците от ЕС трябва да представят жалба пред компетентните органи, за да получат неизплатени суми. Разпоредбите на член 7, параграф 2, алинея а) за липсата на нужда от подаване на жалба или иск от незаконно наетите на работа граждани на трети страни за започване на необходимите процедури по уреждане на плащането на неизплатените суми би създавало неоправдано разграничаване между тези граждани на трети страни от една страна, и гражданите на ЕС или законно наетите граждани на трети страни, от друга страна.
- При все това Комитетът смята, че държавите-членки трябва да гарантират на незаконно пребиваващите работници от трети страни необходимата подкрепа, за да си изискат дължилите възнаграждения и тази гаранция трябва да бъде изрично упомената в този член.

— Комитетът вярва, че въвеждането на презумпцията (в случая за шест месеца) за продължителността на трудовите правоотношения, предвидена в член 7, параграф 2, алинея б) може да действа като нов, силен и евентуално решаващ фактор за привличане на незаконна имиграция към територията на Европейския съюз, тъй като поставя незаконно наетия работник в много по-изгодна ситуация спрямо другите работници. Освен това решението е явно неадекватно по отношение на трудовите правоотношения с кратка и много кратка продължителност (например селскостопански калтаници). Предвид гореизложеното, Комитетът е на мнение, че въпросната разпоредба (член 7, параграф 2, алинея б) трябва да отпадне.

Резултати от гласуването

„за“: 59 „против“: 111 „въздържал се“: 11

Параграф 6.8

В параграф 6.8 се добавя следният текст:

„Член 9 определя отговорността на основния изпълнител и на всички междинни подизпълнители при заплащането на санкции и изплащането на дължими суми. В тази връзка би било полезно да се изясни при какви случаи това се прилага и при какви — не. Основният изпълнител и подизпълнители, които не наемат пряко незаконно пребиваващите граждани на трети страни, следва да носят съвместна и солидарна отговорност по отношение на санкциите, упоменати в членове 6 и 7 единствено, ако бъде доказано, че те са знаели, че техният подизпълнител е наемал на работа незаконно пребиваващи граждани на трети страни. В някои сектори с дълги вериги от подизпълнители, например автомобилостроенето, би било трудно да се търси съвместна отговорност от производителите и подизпълнителите, които произвеждат отделните части в различни обекти и държави. Същото се отнася и до сектора на строителството. Комитетът смята, че главните изпълнители следва да могат да се освободят от отговорност, като вземат разумни предпазни мерки.“

Резултати от гласуването

„за“: 57 „против“: 106 „въздържал се“: 8

Параграф 6.9

В параграф 6.9 се заличава следният текст:

„Член 10

- ~~Съгласно този член нарушението представлява престъпление (съгласно член 3), когато е извършено „утишлено“. Обаче предвид трудността това да се докаже, по-добро определение на престъпление би било, че работодателят е „знаел“ или „би могъл да знае“ за престъплението.~~
- По отношение на нарушението, посочено в параграф 1, буква а), всяко повторно нарушение по член 3 следва да бъде определено като престъпление.
- В случай на нарушение, определено като утишлено престъпление съгласно параграф 1, буква а), е важно да се вземе предвид възможността законните процедури да изискват много време. Съществува рискът разпоредбата изобщо да не бъде приложена, ако държавата-членка реши, че решението за това дали е налице нарушение би следвало да бъде взето от съда или от национален орган в рамките на две години. Предвид на това, че тези процеси могат да отнемат толкова дълго време и че биха се приложили всички правни средства за обжалване, тази разпоредба може изобщо да не бъде приложена в практиката.
- При прилагането на този член в държавите-членки следва да се договори ясно разграничение на правомощията на административните органи, които налагат санкциите и отделните компетентни съдилища, за да се избегнат потенциални конфликти относно правомощията.“

Резултати от гласуването

„за“: 66 „против“: 100 „въздържал се“: 10

Параграф 6.11

Параграф 6.11 се изменя както следва:

„Член 15

~~Следва да се приложи~~ Ефективността на ~~тази~~ предложената разпоредба, съгласно която държавите-членки трябва да извършват ежегодно проверка на поне 10 % от предприятията. ~~Но ефективността на предложената~~ Директивата ще зависи от действителното прилагане на тази разпоредба. Държавите-членки трябва да избират в кои предприятия да извършват проверка въз основа на оценка на риска, която наред с други подходящи критерии, ще отчита фактори като степента на уязвимост на сектора по отношение на наемането на незаконно пребиваващи граждани на трети страни и наличието на прецеденти в тази област в историята на съответните предприятия. Членът следва да отразява тези качествени критерии и да предвижда, че е желателно държавите-членки да могат да гарантират, че ще инспектират годишно най-малко 3 % от предприятията, избрани по този начин. В повечето държави-членки ~~ще бъдат~~ може да бъдат необходими допълнителни човешки и финансови ресурси за ~~нейното~~ прилагането на тази разпоредба. В противен случай подобни допълнителни задължения биха могли да доведат ~~ще доведат~~ ~~несъмнено~~ до неравно третиране на заинтересованите страни.“

Резултати от гласуването

„за“: 65 „против“: 105 „въздържал се“: 8

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга за бъдещата
обща европейска система за убежище“**

COM(2007) 301 окончателен

(2008/C 204/17)

На 6 юни 2007 г. Комисията реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„ЗЕЛЕНА КНИГА за бъдещата обща европейска система за убежище“.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 21 февруари 2008 г. (докладчик: г-жа LE NOUAIL-MARLIÈRE).

На 443-тата си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 март 2008 г. (заседание от 12 март 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 118 гласа „за“, 1 глас „против“ и 9 гласа „въздържал се“.

**1. Въведение към консултациите относно „Зелена книга за
бъдещата обща европейска система за убежище“**

1.1 Правните източници на бъдещата обща европейска система за убежище са Договорът от Амстердам (1999 г.), дял IV „Визи, убежище, имиграция и други политики, свързани със свободното движение на хора“, решенията от срещата на високо равнище в Тампере, Финландия, 1999 г. и от по-скорошната среща на високо равнище в Хага. Трябва да се припомнят също така „функционалните й корени“, а именно Регламента Дъблин I от 1997 г., Дъблин II от 2003 г., влязъл в сила през 2006 г., първото Шенгенско споразумение от 1985 г., към което наскоро, през 2007 г., се присъединиха определен брой нови държави-членки. Не трябва да се забравя, че първата цел беше Международната конвенция за закрила на бежанците от Женева, 1951 г., ратифицирана от по-голяма част от държавите-членки, да се приложи и транспонира по идентичен начин в цялата територия на Европейския съюз, като по този начин се гарантира, че лицата, които се нуждаят от международна закрила, ще могат да се ползват ефективно от нея. Всичко това редом с идеята за превръщане на Европейския съюз в единно пространство на закрила за бежанците, основано на пълното и цялостно прилагане на Женевската конвенция и на общите хуманитарни ценности, споделяни от всички държави-членки. Планът за действие по програмата от Хага предвижда приемане на предложението за създаване на система за убежище до края на 2010 г.

1.2 С цел започване на втория етап и преди да лансира плана си за действие, който възнамерява да публикува през м. юли 2008 г., Комисията постави началото на широки консултации чрез настоящата зелена книга с цел да определи възможните варианти в настоящата правна рамка на ЕС.

1.3 Програмата от Тампере, потвърдена по-късно от тази от Хага, може да се резюмира така: създаване на обща процедура, единен статут, хомогенна рамка, високо равнище на хармонизирана закрила във всички държави-членки, предвиждайки да се гарантира еднаквото прилагане на Женевската конвенция.

1.4 По време на първия етап, 1999-2006 г., приемането на четирите основни законодателни инструмента образува

настоящите достижения на общностното право и положи основите на общата европейска система за убежище. Комисията следи за навременното транспониране и прилагането на вече приетите правни инструменти.

1.5 Въпреки че процесът на оценяване на инструментите от първия етап все още продължава, като се има предвид необходимостта да се излезе своевременно с предложения за втория етап с оглед на приемането им през 2010 г., Комисията счита, че е наложително още отсега да се започнат задълбочени разсъждения и обсъждане на бъдещата структура на системата за убежище.

1.6 Комисията си поставя също така за цел да постигне по-голяма солидарност между държавите-членки, да увеличи капацитета на всички участници и общото качество на процеса, да попълни съществуващите пропуски, да хармонизира действащите практики чрез прилагането на набор от съпътстващи мерки, свързани с практическото сътрудничество между държавите-членки.

1.7 Комисията е организираща допитването си в 4 глави и 35 въпроса: законодателни инструменти, изпълнение, солидарност и споделяне на отговорностите, външно измерение.

2. Обобщение на заключенията и препоръки

2.1 **Комитетът**, като взе предвид (многобройните) си становища, приети по-рано по този въпрос, препоръките на НПО, които работят активно в подкрепа на бежанците, както и бележките на ВКБООН⁽¹⁾ до португалското и словенското председателства на Европейския съюз.

2.2 като припомня, че въпросите за убежището вече се разглеждат с квалифицирано мнозинство в Съвета, докато тези за имиграцията все още изискват единодушие и би трябвало да преминат към квалифицирано мнозинство съгласно Договора от Лисабон, препоръчва при прилагането на общата процедура Комисията и Съветът да следят за изключване или избягване на националните клаузи за дерогация, използвани често от някои държави-членки.

⁽¹⁾ Върховен комисариат за бежанците на ООН.

2.3 Комитетът изразява подкрепата си за приемането на справедлива система за убежище, тоест система с човешко лице, която превръща нуждата от закрила на търсещите убежище в истинска цел редом с целите за изграждане на една Европа, която има и социални ангажменти. Комитетът припомня, че тези социални цели не се конкурират и не изключват икономическите и свързаните с обществената сигурност интереси нито на приемащото население, нито на държавите-членки.

2.4 отправя призив за създаване на условия, които да насърчават зачитането на международните споразумения, европейските директиви в съзвучие с международното право и хуманитарното право и на Европейската конвенция за защита на правата на човека на Съвета на Европа; по-добро разпределение на отговорността на държавите-членки; повторно установяване и бързо интегриране на лицата, ползващи се от закрила на бежанец или субсидиарна закрила; искрена политика на сътрудничество и съвместно развитие, която подобрява нивото на ефективна демокрация в някои трети страни и която допринася за международната солидарност в отговор на нуждите в областта на убежището.

2.5 За целта препоръчва мерки, които са неделими и допълващи се едни други:

2.5.1 Лицата, които се нуждаят от международна закрила, да имат винаги достъп до територията на Европейския съюз, независимо от нивото на засилване на контрола, за да може поне да им бъде гарантирано правото да подадат молба за убежище, независимо от формата, както и достъпът до справедлива и ефикасна процедура.

2.5.2 Молбите за признаване на статут на бежанец да бъдат винаги разглеждани, а решаващият орган да произнесе и обоснове писмено решението си преди да бъде разглеждана възможността за субсидиарна закрила, включително за молбите, представени на границата.

2.5.3 Търсещите убежище да имат свободата да изберат страната, към която да отправят молбата.

2.5.4 Непридружените непълнолетни и жените да се ползват със специална закрила, както и лицата в уязвимо положение ⁽²⁾: търсещите убежище, които се намират във физически, психологически и умствено неравностойно положение и се нуждаят от специална помощ; бременни жени, деца, възрастни хора, болни, хора с увреждания и т.н.

2.5.5 Специфичните преследвания, на които са жертва някои жени, да бъдат взети предвид и да се считат като основание за необходимост от индивидуална закрила и независимо от лицата, които тези жени придружават или от които са придружавани (непълнолетни деца или съпрузи, родители, други ...) ⁽³⁾.

2.5.6 Всяко лице, търсещо убежище, да има право на ефективно и индивидуално разглеждане на неговия случай, на съдействието на устен преводач, безплатна правна помощ и достатъчен срок, за да представи молбата.

⁽²⁾ По смисъла на ВКБООН (Master Glossary of Terms, м. юни 2006 г.).

⁽³⁾ Изнасилвания, изнасилвания по време на война, физически, психически или социален тормоз, провокиран от отказ да се подчинят на мъжка заповед. Вж. точка 2.5.1 от становището на ЕИСК относно директивата за минималните стандарти за прием на търсещи убежище, докладчик г-жа Le Nouail Marlière (ОВ C 221, 17.9.2002 г.): „Въпреки че не са изрично предвидени от Женевската конвенция от 1951 г. специалните форми на преследване (осакатяване на женски полови органи, принудителен брак, лапидация заради предполагаемо прелюбодеяние, системно изнасилване на жени и девойки като военна стратегия и ред други) следва да се признават за основателни причини за подаване на молба за убежище и като законно основание за предоставяне на убежище в държавите-членки.“.

2.5.7 Основните принципи, на които трябва да се подчинява процедурата за убежище, да се прилагат към всички молби за убежище, включително към явно неоснователните.

2.5.8 Обжалването на решение за непризнаване на статута на бежанец или на лице, ползващото се със субсидиарна закрила, трябва във всички случаи да спира изпълнението на решението за експулсиране, особено по отношение на лицата, чието експулсиране към друга страна застрашава или поставя в опасност живота или свободата им.

2.5.9 Интегрирането и повторното установяване при нормални и достойни условия на живот трябва да бъдат гарантирани чрез осигуряване на възможност за самостоятелност, като условията за това да бъдат налице възможно най-скоро след пристигането и със съгласието на заинтересованото лице: достъп до медицински грижи, привикване и изучаване на езика; контакти със сдруженията, които работят за подпомагане на бежанците и с местното население, професионално обучение, включително оценяване и признаване на квалификациите, достъп до работа и т.н.

2.6 Комитетът препоръчва да се осигури постоянен достъп на НПО и сдруженията, които работят в областта на правната, материална и хуманитарна помощ за бежанците, до отворените или затворени центрове за задържане, а относно решенията за повторно установяване на лицата с признат статут на бежанци в перспективата на споделяне на отговорностите между държавите-членки, Комитетът препраща към своето становище CESE 1643-2004 от 15 декември 2004 г. и по-специално към глава 2.4, в която се отправя искането: „Условията, определящи присъствието на НПО и сдруженията за помощ на бежанците в центровете за прием, би трябвало да се подобрят, като се сключат споразумения за партньорство с властите в приемащата държава или поне бъдат изяснени правата им“.

2.6.1 Стандартите за прием, зачитащи личността, би трябвало да се прилагат без разграничение към всеки търсещ убежище с възможен статут на бежанец или със субсидиарна закрила.

2.6.2 Да се отдава предимство на алтернативните решения (подслоняване в центрове с отворен достъп) за сметка на системното задържане на търсещите убежище в центрове, напълно затворени и недостъпни за НПО, а понякога дори и за Червения кръст.

2.7 Не препоръчва използването на списъци със страни, считани за сигурни (спазване на процедурите за индивидуално разглеждане на молбата, на което имат право търсещите убежище съгласно Женевската конвенция) и препоръчва да се преразгледа квалификацията „трети сигурни страни“, която се дава на трети страни по произход или на транзитни страни, които лишават търсещите убежище от възможността за индивидуално разглеждане на техния случай и на произтичащите им от това права ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Становище на ЕИСК от 15.12.2004 г. относно „По-ефикасна обща европейска система за убежище: единната процедура като следващ етап“, докладчик: г-жа Le Nouail Marlière (ОВ C 157, 28.6.2005 г.), точка 2.7.

2.8 Ако списъците със страни, считани за „сигурни“, трябва все пак да останат, препоръчва те да бъдат общи за държавите-членки и да бъдат одобрени от националните парламенти и Европейския парламент, както и при съставянето им да бъде взета предвид информацията, предоставена от надлежно консултираните НПО, и при всяко положение да не бъдат използвани дотогава.

2.9 Препоръчва служителите на бреговата охрана, публичната власт, служителите в държавни или частни служби, които са в контакт с търсещите убежище на първи етап, а и на последващите (полиция, митници, здравеопазване, образование, заетост), да преминават през обучение по въпросите, свързани с правото на убежище и хуманитарното право.

2.10 Подновява и поддържа препоръката да бъдат вземани предвид задълженията, поемани от местните и регионални власти в областта на оказване на първа помощ и устойчива интеграция, когато на молителите бъде признат статут на бежанец или правото на международна закрила и впоследствие да ги приобщават по справедлив начин към изготвянето на обща политика за убежище, за подкрепа и разяснение на използването и предоставянето на средства от Европейския фонд за бежанците, както е посочено по-долу.

2.11 Одобрява създаването на европейско бюро за подкрепа на държавите-членки, ако то допълва дейността на регионалните или местни структури на ВКБООН и при условие че отговаря на целите — подобряване на качеството и последователността на решенията, за да се гарантира, че лицата, нуждаещи се от международна закрила, ще получат тази закрила, независимо от мястото в Европейския съюз, където са подали молбата си и постоянна оценка дали европейските закони са в пълно съответствие с международното право за бежанците и с хуманитарното право. Това бюро за подкрепа би могло да организира обучението на граничната охрана, за да прави разлика между бежанците и другите мигранти в сътрудничество с ВКБООН, който досега осигурява и участва в тези обучения, най-вече, но не само, на източните граници на ЕС, след разширяването на Шенгенската зона (Унгария, Полша, Словакия, Словения).

2.12 Препоръчва мерките, предприемани за контрол на имиграцията, да не се превърнат в източник за нарушаване на основни права, особено на правото на търсене и ползване на убежище заради преследване.

2.13 Настоява да се посочи ясно като абсолютно задължение на капитаните на кораби в случай на издирване и спасителни операции по море да оказват помощ на лицата, изпаднали в беда, да се намери решение по въпроса за непризнаване на отговорността им за слизането на брега на лицата, спасени по море, да се организира незабавно разглеждане на молбите и при необходимост да се предостави международна закрила.

2.14 По отношение на специалния дебат за въвеждането на единна обща европейска процедура Комитетът препраща към становището си CESE 1644-2004 от 15 декември 2004 г. и по-специално що се отнася до препоръките му и предупрежденията за понижаване на нивото на стандартите за закрила, което

може да се извърши в периода 2004-2008 г. между консултацията за единна процедура и Зелената книга на обща политика за убежище.

2.15 Припомня на държавите-членки, че независимо от формата на процедурата (административна, съдебна), всички нейни етапи трябва да се подчиняват на логиката на закрила, а не на обвинение.

2.16 Препоръчва на Комисията и на Съвета да отпускат и използват в условия на пълна прозрачност и яснота средства от Европейския бежански фонд за периода 2008-2013 г. като част от общата програма за солидарност и управление на миграционните потоци, така както е изразил препоръки в становището си ⁽⁵⁾, като в частност „настоява да се приемат конкретни разпоредби в решенията, с които се създават различните фондове, за да може недържавните оператори да могат да бъдат включени във възможно най-ранен етап в годишната и многогодишната рамка на насоките, определени от държавите-членки и самата Комисия“.

2.17 Препоръчва да не се допуска финансовите мерки за насърчаване, прилагани пропорционално на значителните усилията на някои държави-членки — като Швеция, например — или на ограничените възможности (географски площ и пропорционално на населението) — като Малта и Кипър — да доведат до освобождаване на други държави-членки от техните отговорности или задължения, както по отношение на достъпа до територията, така и при разглеждането на молбите или до вътрешно (солидарност и разпределение), или външно (принос към извънрегионалните усилия) повторно установяване на групи от бежанци.

3. Общи бележки

3.1 Комитетът приветства публичните консултации относно бъдещата обща европейска система за убежище, започнали с настоящата Зелена книга. Той изразява задоволството си от факта, че Комисията поема инициативата да покаже как трябва да се отстраняват несъвършенствата на европейската правна уредба, както и различията между европейските закони и практиките на държавите-членки.

3.2 Комитетът настоява Комисията и Съветът да следят за това обсъжданията относно управлението на границите да не „разклатят“ основното право да се търси убежище или международна закрила, в това число мерките при сухопътните, въздушните или морските граници, включващи издирване и спасяване по море, във или извън териториалните води на държавите-членки.

3.3 В контекста по-специално на борба срещу тероризма и борбата срещу престъпността и трафика на хора, Комитетът настоява пред Комисията и Съвета да гарантират, че световната несигурност няма да окаже отрицателно въздействие върху отношението на обществеността към бежанците и търсещите убежище и няма да застраши целостта и същината на убежището.

⁽⁵⁾ Становище на Европейски икономически и социален комитет от 14.2.2006 г., докладчик г-жа Le Nouail Marlière (ОВ C 88, 11.4.2006 г.), точка 2.4 и Заключение 4-то тире.

4. Конкретни бележки

4.1 Законодателни инструменти; разглеждане на молбите за убежище; национални клаузи за дерогация

Според Комисията, в Директивата за процедурите за убежище, в духа на многобройни доклади на неправителствените организации (НПО) и на ВКБООН, се определят редица процедурни норми, които се основават на минимални общи критерии, като държавите-членки разполагат със свободата да извършат съответното адаптиране и да прилагат национални клаузи за дерогация. Поради тази причина лицата, които търсят закрила в ЕС, не се ползват от еднакви гаранции, като последните варират според страната, понякога дори и според мястото в страната, където е подадена молбата за убежище. Тази гъвкавост доведе до постепенното намаляване на нивото на зачитане на правата на търсещите убежище, както е видно от някои промени в националните законодателства.

Комитетът подкрепя предложението за въвеждане на обща европейска система за убежище, чиято основна цел е да гарантира на всеки търсещ убежище достъп до справедлива и ефикасна процедура. В този смисъл **прилагането на обща процедура не е съвсем съвместимо с националните клаузи за дерогация, прилагани широко от държавите-членки**. Комитетът ще следи внимателно за общия характер на специалните процедури, предложени в „плана за действие“ на Комисията, и за това да не се върви към хармонизиране на определението за процедурни правила и общи критерии на базата на най-малкия общ знаменател по отношение на закрилата на бежанците.

4.2 Сигурни страни на произход

Комитетът е обезпокоен от пречките пред достъпа до справедлива процедура, които срещат някои търсещи убежище в противоречие с принципа на Женевската конвенция (член 3) за недопускане на дискриминация.

Такъв е случаят с лицата, които идват от страни, считани за „сигурни“ или „сигурни трети страни“ и чиято молба може да бъде преценена като „неоснователна“ в рамките на бързо производство, или да бъде разглеждана по „ускорена“ или „приоритетна“ процедура, без да им бъде гарантирано право на обжалване, с което да спрат изпълнението на решението. Фактът, че държавите-членки не успяха да постигнат съгласие относно изготвянето на общ списък поражда реални различия, особено при прилагането на регламента Дъблин II: по този начин „компетентната държава“ може да обяви молбата за недопустима с оглед на националния си списък на сигурни страни, въпреки че тази страна не присъства в списъка на държавата, препратила търсещия убежище.

Комитетът препоръчва държавите-членки да стигнат бързо до изготвянето на общ списък.

Припомняйки, че „свободният и неограничен достъп до територията и процедурата за убежище са основни гаранции, които държавите-членки трябва да се опитат да предоставят“⁽⁶⁾, Комитетът смята, освен това, че мотивът, че дадена страна е

сигурна, „не може сам по себе си да бъде достатъчно основание за отхвърляне на молбата“⁽⁷⁾, а последната следва да бъде внимателно разглеждана съгласно разпоредбите на Женевската конвенция. В действителност задължението да се разглежда индивидуално всяка молба за закрила и убежище не позволява да се приеме, че дадена страна може да бъде сигурна за всеки човек и, че дадено лице не може да бъде обект на евентуално преследване заради своя специален статут (принадлежност към социална група, преследване от едни или повече недържавни служители и друг мотив).

Освен това следва да се подчертае, че така предвижданите разпоредби не позволяват да се гарантира, че страната, към която ще бъде прехвърлен търсещият убежище, ще му предложи ефективна и устойчива закрила.

4.3 Право на обжалване, което спира изпълнението на решението

В съответствие с принципите за ефективност и справедливост, решенията, произнесени в този контекст, не би трябвало да правят изключение от правилото за право на обжалване пред безпристрастен и независим орган или юрисдикция. Като установи, че някои държави-членки прилагат това право по рестриктивен или неестествен начин по отношение на много ситуации, Комитетът настоява обжалването да **спира изпълнението на решението във всички случаи** и иска от Комисията и Съвета да упражняват контрол по този въпрос.

4.4 Информация относно страните на произход

Комитетът счита, че разглеждането на дадена молба за убежище трябва да бъде придружено от надеждни данни за реалните рискове, които съществуват в страните на произход. В становището си от 26 април 2001 г. Комитетът беше поискал „тази информация за страната на произход на търсещия убежище и за транзитните страни, през които е преминал, [да може] също да бъде предоставяна от организации, признати за представителни на гражданското общество, които действат във всяка една от държавите-членки, разглеждаща молбата за убежище“⁽⁸⁾.

В перспективата на „обща“ за всички държави-членки система, Комитетът счита, че качеството и еднородността на решенията, произнасяни на първа инстанция, ще зависи в голяма степен от качеството и еднородността на наличната информация за страните на произход, на която ще се позовават органите и съдиите на държавите-членки.

4.5 Убежище на границата

Комитетът взе под внимание факта, че държавите-членки се призовават да подобрят качеството на достъпа до процедурите, но е обезпокоен от недостатъчната информация, която получават търсещите убежище относно правата и гаранциите, които им се предоставят.

⁽⁶⁾ Становище на ЕИСК от 26.4.2001 г. относно „Предложение за директива на Съвета относно минимални норми за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите-членки“, докладчик г-н MELICIAS (ОВ C 192, 10.7.2001 г.), точка 3.2.2.

⁽⁷⁾ MELICIAS, точка 3.2.12.3.

⁽⁸⁾ Становище на ЕИСК от 26.4.2001 г. относно „Предложение за директива на Съвета относно минимални норми за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите-членки“, докладчик г-н MELICIAS (ОВ C 192, 10.7.2001 г.), точка 2.3.

Постоянният спад в броя на молбите за убежище⁽⁹⁾, отправяни към ЕС, противно на шумната медийна кампания, е основание за Комитета да припомни, че всяко лице търсещо убежище, **независимо от положението или мястото, където се намира**, има право да претендира за ефективно разглеждане на своята молба и за целта да **ползва услугите на преводач, безплатна правна помощ и достатъчен срок, за да представи молбата**. Комитетът припомня, че е формулирал предложение, съгласно което „кандидатът би трябвало [освен това] да има право да се свърже с признати неправителствени организации (НПО), чиято цел е защитата и насърчаването на правото на убежище“⁽¹⁰⁾.

В същия дух Комитетът припомня резервите, които беше изразил по отношение на прекомерното използване от страна на държавите-членки на квалификацията на молби като „явно неоснователни“. Той констатира увеличаване на случаите, препращащи към такава оценка, в резултат на прекалено неясната редакция на член 23 параграф 4 от директивата „процедура“ и смята, че е необходимо това понятие да се преразгледа. Като изразява съгласието си по тази точка с ВКБООН, Комитетът **припомня желанието си „основните принципи, на които трябва да се основава дадена процедура за убежище (...), да се прилагат към всички молби за убежище, включително към явно неоснователните“**⁽¹¹⁾.

Ето защо Комитетът отбелязва с интерес предложението на Комисията за „засилване на правните гаранции, съпътстващи критичната първоначална фаза на процедурите на границата, и по-специално регистрирането и процеса на проверка“.

4.6 Единна процедура

Комисията счита, че „по-нататъшен значителен напредък (...) може да бъде осъществен с включването на единна процедура за разглеждане на молбите за статут на бежанец и за субсидиарна закрила като задължителен елемент в общата европейска система за убежище“⁽¹²⁾. Изглежда, че там където е била въведена „единната процедура“ действително е било възможно да се ограничи значително срокът за изчакване на решението и по този начин несигурността, в която е поставен всеки търсещ убежище.

Една такава процедура предполага, че кандидатът се обръща към едно единствено „гиле“ и че решаващият орган се произнася най-напред по признаването на статута на бежанец съгласно Женевската конвенция, а след това, и само като допълнение, относно субсидиарната закрила. **За да се изпълни тази цел, процедурата би трябвало да е приложима на всяко място, включително за молбите, подавани на граница**⁽¹³⁾.

⁽⁹⁾ През 2006 г. 27-те държави-членки на ЕС са регистрирали 192 300 молби за убежище, което е с 50 % по-малко спрямо 2001 г. и със 70 % по-малко спрямо 1992 г. (ЕС с 15 държави-членки) — Евростат „Статистика на фокус“ 110/2007.

⁽¹⁰⁾ MELICÍAS, точка 3.2.4.4; Пресконференция на ВКБООН и Препоръки към португалското председателство на Европейския съюз и към новото председателство от 15 юни 2007 г. и 11 декември 2007 г.

⁽¹¹⁾ MELICÍAS, точка 3.2.15.2.

⁽¹²⁾ Зелена книга, стр. 4.

⁽¹³⁾ „Asylum in the European Union, A study of the implementation of the Qualification Directive“ ВКБООН, м. ноември 2007 г.

При все това, Комитетът настоява, както го е направил и в становището си от 29 май 2002 г., върху факта, че „субсидиарната закрила не може да бъде средство за отслабване на предоставената със статута на бежанец закрила“⁽¹⁴⁾ и установява също като ВКБООН⁽¹⁵⁾, че държавите-членки явно използват широко субсидиарната закрила, без тази тенденция да може реално да се обвърже с промяна на положението в страните на произход, нито винаги да бъде добре обоснована в решенията, както с право очакват кандидатите.

4.7 Условия за приемане на търсещи убежище; стандарти

Комитетът наблюдава големи различия между държавите-членки по отношение на условията за приемане на търсещите убежище. Той констатира, че някои от тях желаят по-скоро хармонизирането да бъде насочено към приемането на по-рестриктивни правови норми като въвеждането на „географски ограничения (...) по отношение на подаването на молбата и пребиваването“⁽¹⁶⁾, за да се намали привлекателността на някои страни спрямо други.

Комитетът е наясно, че съществуването на несиметрични национални стандарти поражда движение на вторични потоци; от това не може да се заключи, че за целта трябва да се намалят правата на търсещите убежище. За да се постигне изглаждане на различията, е необходимо да се изиска по-високо, отколкото е необходимо, ниво на закрила, ако стандартите са общи за държавите-членки и се прилагат по един и същи начин.

4.8 Достъп до обучение и до пазара на труда

Някои държави-членки посочват два основни мотива срещу достъпа на търсещите убежище до пазара на труда: те настояват за свобода на действие, с оглед на заетостта в страната; при положение че процентът на отхвърлените молби за убежище ще остане висок, а процедурите за разглеждане на молбите по-бързи, достъпът до пазара на труда би бил само временен.

Комитетът счита, че въпреки целта за по-бързо обработване на молбите за убежище, техният брой и естеството на много от представените от молителите преписки, могат да наложат по-продължително разглеждане на молбите от някои страни. Ето защо отбелязва, че макар и директивата относно условията за

⁽¹⁴⁾ Становище на Европейски икономически и социален комитет от 29.5.2002 г. относно „Предложение за директива на Съвета за минималните стандарти относно условията, на които трябва да отговарят гражданите на трети страни или лицата без гражданство, за да могат да кандидатстват за статут на бежанец или на лице, което по други причини се нуждае от международна защита, и относно съдържанието на този статут“, докладчик г-жа Le Nouail-Marlière (ОВ C 221, 17.9.2002 г.), точка 2.3.5.

⁽¹⁵⁾ Също проучване. Освен това Комитетът препраща към предложения за изменение на директивата за минималните стандарти (членове 8.3, 8.1, съображение 26 на член 15 в; членове 12 и 14 (съответствие с Женевската конвенция 1951 г.); 17 и 19 и към следните препоръки: на вниманието на Европейската комисия — да поиска тълкуванията и решенията на Съда на европейските общности; Осигуряване и контрол на качеството на решенията чрез Европейския съюз; Професионално обучение — приемане на основни насоки; на вниманието на държавите-членки на ЕС: прибягване към принципите на ВКБООН; Преюдициални въпроси от националните съдилища към Съда на европейските общности; писмено изложение на решенията; Контрол на качеството на решенията, постановени на национално равнище; Анализ на възможностите на участниците в процеса на закрила; Закрила на място; Достъпност и избираемост; Серioзни рискове; Мотивация и изключване ВКБООН, м. ноември 2007 г.

⁽¹⁶⁾ Франция: „Информационен доклад, депозиран от делегацията на Парламента относно ЕС“, представен от г-н Lequiller, № 105 от 25 юли 2007 г.

приемане на търсещи убежище да предвижда държавите-членки да вземат мерки, „които дават възможност да се гарантира жизнено равнище подходящо за здравето и да осигурят прехраната на лицето, търсещо убежище“ (член 13), **интегрирането на бежанците в приемащите страни зависи от степента им на самостоятелност и то ще бъде по-ефективно, ако условията за това са налице възможно най-скоро след пристигането.**

В становището си от 28 ноември 2001 г. Комитетът беше изразил мнение, че „е безспорна материалната и морална полза от достъпа до пазара на труда както за приемащата държава, така и за търсещите убежище“⁽¹⁷⁾; той повторно изразява това си мнение, като настоява върху факта, че търсещите убежище трябва да имат право на обучение, на изучаване на езика и най-вече на достъп до медицински грижи.

Фактът, че някои няма да могат да останат на територията, ако им бъде отказано правото на убежище, не е подходящ аргумент срещу мерките, целящи увеличаване на самостоятелността на търсещите убежище и които са „най-доброто средство за успешен процес на интеграция или, ако е необходимо, на справедливо връщане в страната на произход“⁽¹⁸⁾. В замяна на това всички предпоставки сочат, че изключването от пазара на труда би стимулирало нелегалната работа.

Комитетът се присъединява към позицията на Комисията, че **стандартите за приемане, зачитащи човешкото достойнство, биха могли да се прилагат без разлика към всеки търсещ убежище, независимо дали отговаря на условията за статут на бежанец или на тези за субсидиарна закрила.**

4.9 Задържане

Комитетът изразява загрижеността си от факта, че много държави-членки се опитват да настаняват търсещите убежище в „затворени центрове“, които приличат повече на места за задържане, отколкото на места за настаняване.

Присъединявайки се към препоръките на Съвета на Европа, ЕИСК вече е имал възможността да изрази мнението, че **търсещите убежище могат да бъдат задържани само при изключителни обстоятелства и то само за абсолютно необходим срок⁽¹⁹⁾. Предимство трябва да се дава на алтернативните решения⁽²⁰⁾.**

⁽¹⁷⁾ Становище на ЕИСК от 28.11.2001 г. относно „Предложение за директива на Съвета относно минимални норми за прием на търсещи убежище в държавите-членки“, докладчици: г-н Mengozzi и г-н Pariza Castaños (ОВ C 48, 21.2.2002 г.), точка 4.3.

⁽¹⁸⁾ Същия документ, точка 3.1.

⁽¹⁹⁾ Становище на ЕИСК от 26.4.2001 г. относно „Предложение за директива на Съвета относно минимални норми за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите-членки“, докладчик г-н MELICÍAS (ОВ C 192, 10.7.2001 г.), точка 3.2.11.

⁽²⁰⁾ Доклад от международно проучвателна мисия „затваряне на чужденците, спиране на бежанците: контролът на миграционните потоци в Малта“, Международна федерация на Лигите за правата на човека, Catherine TEULE, точка 4-1.1.

Вж. също модернизирването на контролираните, но отворени центрове за подслоняване по време на присъединяването на Румъния към Европейския съюз, установено по време на извършената мисия по време на съставянето на становища на ЕИСК от 15.12.2004 г. относно „Съобщение на Комисията до Съвета и до Европейския парламент относно управлението на влизане в Европейския съюз на лица, нуждаещи се от международна закрила и относно засилване на възможностите за закрила на регионите на произход — подобряване на достъпа до трайни решения“ и относно „Съобщение на Комисията до Съвета и до Европейския парламент относно по-ефикасна обща европейска система за убежище: единна процедура като следваща стъпка“, докладчик: г-жа Le Nouail-Marliere (ОВ C 157, 28.6.2005 г.).

При всяко положение молителят, поставен в такова положение, не трябва да бъде третиран като „престъпник“ и трябва да има право, подобно на останалите молители, на безплатна, независима и квалифицирана правна помощ; неправителствените организации трябва да могат да се намесят, като предоставят съвет и съдействие на търсещите убежище. „Уязвимите“⁽²¹⁾ лица, сред които непълнолетните и в частност непридружените непълнолетни, трябва да се ползват от специална закрила.

Специфичните преследвания, на които са жертви някои жени, трябва да бъдат взети под внимание и да се считат като основание за необходимост от индивидуална закрила и независимо от лицата, които тези жени придружават или от които са придружавани (непълнолетни деца или съпрузи, родители, други ...).

Освен това Комитетът смята, че тези „затворени центрове“ би трябвало да подлежат на редовна оценка от страна на Европейския комитет за предотвратяване на изтезанията (CPT).

4.10 Предоставяне на закрила

Лица, които не се ползват от защита, нито могат да бъдат експулсирани

Комисията предвижда хармонизиране на статута на лицата, които поради специфични причини не могат да бъдат експулсирани от територията, въпреки че им е отказано правото на убежище. Става въпрос за прилагането на принципи, съдържащи се в международните инструменти за правата на бежанците или правата на човека, които неизменно се подкрепят от съдебната практика на Европейския съд по правата на човека.

В тази област практиките на държавите-членки се различават и Комитетът смята, че е необходимо **основите на един такъв статут да бъдат определени по един и същи начин за цялата територия.** Особено неприемливо е, че в някои страни лицата се оказват „без статут“ — без документ за пребиваване, но и без да могат да бъдат експулсирани — изложени на правна, социална и икономическа несигурност, несъвместима с принципа за зачитане на човешкото достойнство и се превръщат в залог на политиките за експулсиране на лицата, пребиваващи незаконно. Без да подценява трудността на въпроса, Комитетът счита, че **в такива случаи би могло да се издава документ за временно пребиваване с право на работа.**

4.11 Солидарност и споделяне на тежестта

Споделяне на отговорностите — Системата от Дъблин

В становище, прието на 12 юли 2001 г., относно „обща процедура за убежище и единен статут“⁽²²⁾, Комитетът беше изразил позиция относно прилагането на Дъблинската конвенция. Той беше изразил мнение, че този механизъм създава

⁽²¹⁾ По смисъла на ВКБООН (Master Glossary of Terms, м. юни 2006 г.): лицата, които се намират във физическо, психологическо и умствено неравностойно положение и изискват специална помощ: жени, бременни жени, деца, възрастни хора, болни, хора с увреждания и т.н.

⁽²²⁾ Становище на Комитета от 12.7.2001 г. относно „Съобщение на Комисията на Съвета и Европейския парламент — Към обща процедура за убежище и еднакъв, валиден за целия Съюз статут на лицата, на които е предоставено убежище“, докладчици: г-н Mengozzi и г-н Pariza Castaños (ОВ C 260, 17.9.2001 г.).

повече проблеми, отколкото разрешава и че ще доведе до несъразмерни спрямо постигнатите резултати разходи, без да предотврати „изпаряването“ на търсещите убежище преди прехвърлянето им към страната на първо пристигане.

Като се връща отново към бележките си, Комитетът смята, че голямата заслуга на системата от Дъблин (регламенти „Дъблин“ и „Евродак“) е че постави разглеждането на въпроса за обработването на молбите за убежище на равнището на Общността. Но той констатира също така, че тази система, чиято основна цел беше „бързо да определи коя държава е отговорна за разглеждане на молбата за убежище“ не постигна последващата цел, а именно „да се предотвратяват вторичните движения между държави-членки“⁽²³⁾ и освен това води до допълнителни тежести, понякога много сериозни, за някои държави-членки, особено за някои от тези, които образуват външната граница на ЕС.

Впрочем съгласно оценката, направена от Комисията⁽²⁴⁾, прехвърлянията, които се извършват между определени страни, са разпределени почти равномерно, така че изглежда възможно „да се разреши на държавите-членки да сключат двустранни споразумения относно „анулирането“ на обmena на същия брой търсещи убежище в някои конкретни случаи“⁽²⁵⁾. Регистрирането на дактилоскопичните отпечатащи на търсещите убежище в „Евродак“ би трябвало само по себе си да е достатъчно, за да се намали още „купуването на убежище“ и практиката с подаването на многобройни молби.

Комитетът констатира, че човешката цена, която трябва да се плати вследствие прилагането на системата от Дъблин, надвишава техническите ѝ цели. Той смята, че приемането на общи стандарти с цел минимизиране на различията при обработването на молбата от страна на държавите-членки би следвало да намали значимостта на този критерий спрямо критериите, които определят избора на даден кандидат дали да подаде молбата си по-скоро в тази, отколкото в друга държава. В замяна на това обаче, културните и социалните съображения ще продължат да играят неоспорима роля при интегрирането на бежанеца в приемащата страна.

В тази връзка Комитетът препоръчва, както го е правил и в предходните си становища⁽²⁶⁾, **на търсещия убежище да се предостави свободата сам да избере страната, в която да подаде молбата си и в тази перспектива държавите-членки да бъдат още отсега поощрявани да прилагат хуманитарната клауза, предвидена в член 15 параграф 1 от Регламента.** При положение че лицата с признат статут на бежанец имат свободата да отидат в друга страна, различна от тази, която е признала статута им, в действителност би се касаело единствено за предсрочно прилагане на това право.

При всяко положение **Комитетът счита, че Регламентът не би трябвало да се прилага по отношение на непълнолетните бежанци, освен ако това е най-доброто решение във висш интерес на детето.**

⁽²³⁾ Зелена книга, точка 12.

⁽²⁴⁾ Комисия: „Доклад на Комисията до Парламента и до Съвета относно оценката на системата от Дъблин“ — COM(2007) 299 окончателен — 6 юни 2007 г.

⁽²⁵⁾ COM(2007) 299, стр. 8.

⁽²⁶⁾ Становище на Комитета от 12.7.2001 г. относно „Съобщение на Комисията на Съвета и Европейския парламент — Към обща процедура за убежище и еднакъв, валиден за целия Съюз статут на лицата, на които е предоставено убежище“, докладчици: г-н Mengozzi и г-н Pariza Castaños (ОВ С 260, 17.9.2001 г.) и становище на ЕИСК от 29.5.2002 г. относно „Предложение за директива на Съвета за минималните стандарти относно условията, на които трябва да отговарят гражданите на трети страни или лицата без гражданство, за да могат да кандидатстват за статут на бежанец или на лице, което по други причини се нуждае от международна защита, и относно съдържанието на този статут“, докладчик г-жа Le Nouail-Marlière (ОВ С 221, 17.9.2002 г.).

4.12 Финансова солидарност

Реформа на системата от Дъблин в този смисъл би трябвало значително да облекчи тежестта за държавите-членки, които понастоящем са предпочитани дестинации от търсещите убежище. При все това е очевидно, че съществуват големи различия между държавите-членки по отношение на броя на регистрираните молби. Ето защо е необходим ефективен механизъм за разпределяне на тежестта, за да бъдат подпомогнати тези, които регистрират най-голям брой молители.

Повторното установяване, наречено „вътрешно“ (в Европейския съюз), би могло също да е частично решение на проблема, но не може да се приема за правило, нито за единствено решение, още повече, че **повторното установяване не би следвало да се предприема без да е налице изричното и информирано съгласие на съответния бежанец и без гаранция, че условията по това повторно установяване предлагат висока степен на интеграция на бежанеца в новата приемаща държава.**

4.13 Външно изтърпение на убежището

Подкрепа на трети страни за засилване на закрилата — Регионални програми за закрила

Основавайки се на опита, натрупан в рамките на регионалните програми за закрила, целящи организирането на закрилата на бежанците в техните региони на произход или в транзитните страни, Комисията предвижда да консолидира и осигури устойчивост на резултатите. Този подход се вписва сред основните насоки на Хагската програма.

Комитетът подкрепя инициативите, които биха довели до подобряване на условията за приемане на търсещите убежище в трети страни, но си задава въпроса за крайната цел от организирането на центрове за настаняване в някои страни, които, като новите независими държави (Украйна, Молдова, Беларус), не предлагат достатъчно гаранции относно условията за приемане на търсещите убежище. ЕИСК подчертава, че тези програми са насочени не толкова към подобряване на закрилата на бежанците, колкото към ограничаване на желанието им да се представят на границите на Европейския съюз.

Парламентарната асамблея на Съвета на Европа⁽²⁷⁾ уточнява, че ако създаването на такива центрове трябва да продължи, то „те би трябвало най-напред да бъдат установени в Европейския съюз преди опитът да се разпространи извън Съюза или Европа“. Комитетът настоява за изключването от тези програми на страните, които не са подписали Международната конвенция за закрила на бежанците (Женева, 1951 г.). В замяна Комитетът подкрепя солидарността, която може да окаже Европейския съюз на някои трети страни, които трябва да се справят с масово или немасово нахлуване на чужденци.

⁽²⁷⁾ Съвет на Европа — Парламентарна асамблея „Оценка на транзитните и обработващи центрове като отговор на смесените потоци от имигранти и търсещи убежище“, док. 11304 от 15 юни 2007 г.

4.14 Смесени потоци на границите

Комитетът припомня, че в становището си относно Frontex беше обърнал внимание върху факта, че мерките за ефективен граничен контрол не трябва да са в ущърб на правото на убежище и беше уточнил, „*че сред задачите на Агенцията следва да се включи и сътрудничеството със спасителните служби (особено морските спасителни служби), за да се въведат превантивни действия и да се оказва помощ на лицата, които се намират в опасност поради факта, че са използвали рисковани средства за незаконна имиграция*“⁽²⁸⁾ и беше поискал **бреговата охрана да преминава обучение по хуманитарно право.**

Що се отнася до операциите за морско наблюдение, Комитетът отбелязва, че не съществуват никакви процедури за разглеждане на молбите за достъп до територията, още по-малко на молбите за убежище. Той настоява да се улеснят средствата за прилагането на такива процедури, за да може молбите за убежище да бъдат регистрирани възможно най-близо до мястото на залавяне.

4.15 Ролята на ЕС като глобален партньор по въпросите за бежанците

Комитетът счита, че в перспективата на обща система за убежище ЕС би трябвало също така да организира бъдещата система за убежище по начин, който да служи за пример на другите части по света, като участва образцово в системата за международна закрила на бежанците, като гарантира, че европейските закони

съответстват напълно на международното право за бежанците и хуманитарното право и като поема своите отговорности.

4.16 Инструменти за контрол

Комитетът отбелязва, че Комисията поиска становището му за бъдещото изграждане на обща европейска система, а същевременно оценката на всички инструменти и инициативи от първия етап не е приключила и директивите още не са транспонирани във всички национални законодателства. С оглед спазването на крайния срок, а именно 2010 г., той напуска да бъдат предвидени механизми за адаптиране с оглед на бъдещите оценки и предлага въвеждането на нови инструменти и/или прегледът на съществуващите инструменти да се съпътства от система за анализ и контрол на последиците от общата система за убежище и положението на бежанците. Тя би могла да бъде възложена на бюрото за подкрепа, чието създаване се предвижда със Зелената книга и към която биха могли да се присъединят ВКБООН и НПО, които работят активно в тази област, Агенцията на Европейския съюз за основните права, които да бъдат основа за изготвяне на годишен доклад до институциите на Европейския съюз и държавите-членки.

Комитетът настоява Комисията да изготвя впоследствие ежегоден доклад относно прилагането на общата система, който да бъде изпращан на консултативните органи (ЕИСК и КР) и на Европейския парламент.

Брюксел, 12 март 2008 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁸⁾ CESE 108/2004: Становище относно „Предложение за регламент на Съвета относно създаването на Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници“ 29 януари 2004 г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за приемане на програма за действие за повишаване на качеството на висшето образование и насърчаване на межкултурното разбирателство чрез сътрудничеството с трети страни („Еразмус Мундус“) (2009-2013)“

COM(2007) 395 окончателен

(2008/C 204/18)

На 10 септември 2007 г. Съветът реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за приемане на програма за действие за повишаване на качеството на висшето образование и насърчаване на межкултурното разбирателство чрез сътрудничеството с трети страни („Еразмус Мундус“) (2009-2013)“.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 21 февруари 2008 г. (докладчик: г-н SOARES, съдокладчик: г-н RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO).

На 443-ата си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 март 2008 г. (заседание от 12 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 125 гласа „за“, без гласове „против“ и с 2 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет приветства предложението за решение на Европейския парламент и на Съвета, с което се установява програма за действие с цел повишаване на качеството на висшето образование и насърчаване на межкултурното разбирателство чрез сътрудничеството с трети страни (програма „Еразмус Мундус“ 2009-2013). Тази програма разширява и подобрява настоящата програма за действие „Еразмус Мундус“, за която Комитетът вече е изразил одобрението си.

1.2 Комитетът счита, че целта, която визира превръщането на европейските университети в привлекателно място за студентите от целия свят, е от изключителна важност и трябва да допринесе за популяризиране на отличното качество на висшето образование и научноизследователската дейност в ЕС. При все това Комитетът смята, че програмата не трябва да спомага за „изтичането на мозъци“ от трети страни. В тази връзка приканва Комисията, в сътрудничество с властите и университетите от трети страни, да разгледа стратегии, които да поощряват студентите и преподавателите, които се ползват от условията, предлагани от програмата „Еразмус Мундус“, да се завръщат в страните си, за да дадат своя принос за устойчивото им развитие. Комитетът подчертава, че за да бъде постигната тази цел, е необходимо да се поставят в тясна връзка политиките на сътрудничество за развитие на ЕС и програми като „Еразмус Мундус“.

1.3 Комитетът отбелязва усилието, което се полага в тази нова програма за действие за увеличаване на мобилността на преподавателите, за които са отделени 40 % от общия размер на предвидените стипендии спрямо 16,6 % в действащата програма. Този обмен трябва да се разглежда като източник на обогатяване не само в научен, а и в културен и образователен план. В тази връзка Комитетът подчертава, че преподавателската и студентската мобилност трябва да престане да бъде, какъвто е често случаят днес, индивидуална отговорност, а да прераства все повече в институционална отговорност.

1.4 Комитетът настоява държавите-членки и Комисията да отстранят възможно най-бързо и ефикасно пречките, съдържащи

се в националните законодателства, пред мобилността на преподавателите и студентите, както що се отнася до достъпа до различните държави-членки на Съюза, така и по отношение на признаването и легализирането на придобитите компетенции, така че да не се спира, нито затруднява движението на тези, които желаят да участват в дейностите по програмата.

1.5 Комитетът счита, че процедурите за подбор трябва да предвиждат механизъм за разбирателство на европейско равнище, с цел да се избегне евентуален сериозен дисбаланс между учебните области и районите, откъдето идват студентите и преподавателите и държавите-членки, които ги приемат. Ето защо той, от своя страна, приема изцяло текста на Приложението към Решение № 2317/2003, с което се създава програмата „Еразмус Мундус“, и препоръчва на Европейския парламент и на Съвета да го включат също в разглежданото предложение.

2. Предложение за решение

2.1 Основната цел на предложението е подобряване на качеството на европейското висше образование и насърчаване на диалога и разбирателството между народите и културите посредством сътрудничеството с трети страни, като същевременно се поощряват целите на външната политика на ЕС и устойчивото развитие на трети страни в областта на висшето образование. Програмата обхваща петгодишния период от 2009 г. до 2013 г.

2.2 Предложението визира следните специфични цели:

- „а) да улесни организираното сътрудничество между висшите учебни заведения и академичните среди в Европа и трети страни;
- б) да допринесе за взаимното обогатяване на обществата чрез насърчаване, от една страна, на мобилността на най-талантливите студенти и университетски преподаватели от трети страни за получаването на квалификации и/или опит в Европейския съюз, а от друга страна — мобилността към трети страни на най-изявените европейски студенти и преподаватели;

- в) да допринесе за развитието на човешките ресурси и засилването на възможностите за международно сътрудничество на висшите учебни заведения в трети страни;
- г) да подобри достъпността и увеличи престижа и визията на висшето образование в света, както и привлекателността му за граждани на трети страни.“

2.3 Действия за осъществяване на инициативата:

- „съвместни магистърски и докторски програми „Еразмус Мундус“;
- партньорства между висши учебни заведения от Европа и трети страни;
- мерки за увеличаване на привлекателността на висшето образование в Европа като образователна дестинация;
- подкрепа за разработването на съвместни образователни програми и за изграждането на мрежи за сътрудничество, улесняващи обмена на опит и добри практики;
- засилена подкрепа за мобилността между Общността и трети страни в областта на висшето образование;
- насърчаване на езиковите умения, за предпочитане като се предоставя възможност на студентите да изучават поне два от използваните езици в набора от страни, в които се намират висшите учебни заведения;
- подкрепа за пилотни проекти, основани на партньорства с трансгранично измерение, предназначени да насърчават иновациите и качеството във висшето образование;
- подкрепа за анализа и проследяването на тенденциите и развитието на висшето образование в международна перспектива.“

2.4 Тази програма има за цел да продължи дейностите, започнати през първата фаза на програмата „Еразмус Мундус“ (2004-2008) и тъй като в нея е застъпено по-пряко международното сътрудничество, си поставя по-амбициозната задача да разшири полето си на действие до всички нива на висшето образование, като подобри възможностите за финансиране за европейските студенти и увеличи възможностите за сътрудничество с висшите учебни заведения от трети страни.

3. Общи бележки

3.1 Както за програмата „Erasmus World“ (2004-2008) ⁽¹⁾ Комитетът приема предложението за решение на Парламента и Съвета и приветства приетите или предстоящи инициативи с цел да се допринесе за качествено образование в Европейския съюз и да се насърчи сътрудничеството с трети страни в съответствие с член 149 от Договора за ЕО.

3.2 В становището си относно горесцитираната програма Комитетът приветства „осъществяването на инициативи за повишаване на качеството на висшето образование посредством сътрудничеството с трети страни и най-вече чрез сътрудничеството с най-добрите висши учебни заведения и чрез привличането на изявени университетски преподаватели и най-добрите студенти от трети страни. Тази синергия, която ще

бъде полезна и за двете страни, ще позволи установяването на връзки и подобряването в бъдеще на взаимното разбиране и сътрудничество между Европейския съюз и трети страни“ ⁽²⁾.

3.3 Предвид това, че се касае за същия вид програма с малки, но съществени изменения, ЕИСК се връща към направените тогава коментари, към които добавя следните бележки:

3.3.1 Програмата „Еразмус Мундус“ съвпада във времето с главната цел на Болонския процес, изразяваща се в създаването на европейско пространство за качествено висше образование и научноизследователска дейност до 2010 г. посредством прилагането на реформи за сближаване на националните системи за висше образование.

3.3.2 Но тази програма съвпада и с една друга външна цел: да се представи Европа пред лицето на света като пространство за качествено висше образование и научноизследователска дейност. Ето защо, успехът на Болонския процес ще бъде от основно значение за превръщането на всички европейски университети, а не само на някои от тях, в привлекателно място за младите студенти от трети страни.

3.3.3 Комисията взе под внимание този факт и прие Болонският процес да бъде неразделна част от нейната политика за образование и професионално обучение, като му предостави същия статут като на научноизследователската програма на Европейския съюз.

3.3.4 Целта за създаване на европейско пространство за висше образование включва друга цел, а именно привличането на студенти и преподаватели от трети страни. Тъй като това е важна, дори съществена за утвърждаването на Европа в световен план цел, ЕИСК обръща внимание, както вече го е правил многократно, върху необходимостта от предотвратяване на изтичането на мозъци от развиващите се страни ⁽³⁾.

3.3.5 В тази връзка действие № 2, наречено „Партньорства „Еразмус Мундус““ може да бъде добър пример, защото освен че отчита специфичните нужди в областта на развитието на трета(и) страна(и), планира също така ограничени и краткосрочни престои. Според ЕИСК, всички предлагани действия трябва да позволяват както на преподавателите, така и на студентите от трети страни да осъществят ползотворен престой в европейските университети, но завръщането им по родните места трябва силно да се насърчава, за да може по този начин да допринесат за устойчивото им развитие и социално сближаване и едновременно с това популяризират нашите университети в чужбина.

3.3.6 Рискът от увеличаване на изтичането на мозъци от страни, които най-много се нуждаят от тях, по-специално защото пазарът не предлага възможности или просто условия, за да могат те да продължат научната си работа, може също така да бъде минимизиран посредством създаването на магистърски и докторски програми в трети страни, които да включват курсове или стажове в европейските страни с продължителност, която да не позволява дълго отсъствие от родната страна.

⁽¹⁾ Виж становище по собствена инициатива на ЕИСК от 26.2.2003 г. относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за приемане на програма за действие за повишаване на качеството на висшето образование и насърчаване на межкултурното разбирателство чрез сътрудничеството с трети страни („Erasmus World“) (2004-2008)“, докладчик: г-н RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO (ОВ С 95 от 23.4.2003 г.).

⁽²⁾ Пак там.

⁽³⁾ Виж становище на ЕИСК от 12.12.2007 г. „Миграция и развитие: възможности и предизвикателства“, докладчик: г-н Sukhdev Sharma (CESE 1713/2007 — REX/236).

3.3.7 Този риск може също така да бъде намален чрез мерки с участието на самите университети, които да включват в подписаните протоколи стратегии за връщане, към които евентуално да бъдат добавени компенсаци.

3.3.8 Освен това, в рамките на програмата „Еразмус Мундус“, която се вписва в глобална перспектива на политиките на Европейския съюз и която се изпълнява в рамките на Лисабонската стратегия, която си поставя за цел да превърне Европа в най-динамичната и най-конкурентоспособната икономика на света, като икономика, основана на знанието, следва да се разгледа въпросът за изтичането на мозъци като сериозен проблем за балансираното развитие на страните, с които Съюзът си сътрудничи ⁽⁴⁾, независимо дали се отнася до сътрудничество със страни, с които вече са били подписани споразумения или в по-широка перспектива на стратегическо сътрудничество с трети страни.

3.3.9 От друга страна е важно да се подчертае, че тази програма преследва друга цел, а именно насърчаване на културния обмен в рамките на едно по-качествено образование и с по-голяма научна прецизност ⁽⁵⁾. Ето защо е важно тази програма да не послужи за претекст за въвеждане на меркантилен облик на висшето образование, а по-скоро да насърчава качеството на образованието, независимите проучвания, защитането на академичната свобода и както е казано в предложението, да засили борбата срещу всички форми на социално изключване.

3.4 И накрая, подобно на случващото се с Болонския процес, е необходимо вътрешната и външна система за оценка на университетите да се основава на критерии, които отразяват реалността на академичния свят и да действа като стимулатор, за да може университетите да постигнат отлични нива, което е условие „*in fine qua non*“ за превръщането им в привлекателно място за студентите и преподавателите от трети страни, като същевременно съхранят собствената си идентичност.

4. Конкретни бележки

4.1 Един от основните аспекти на програмата „Еразмус Мундус“ е мобилността на студентите и преподавателите. Опитът от Болоня показва, че на мобилността на студентите се отделя по-голямо внимание отколкото на тази на преподавателите, въпреки че в декларациите се подчертава важността на мобилността на последните за успеха на Болонската стратегия. Впрочем Европейският съвет от 2006 г. потвърди, че тя е непълна и непоследователна.

4.1.1 Важно е, имайки предвид констатираното, програмата „Еразмус Мундус“ да насърчава мобилността на преподавателите и както е предвидено в една от шестте основни цели на Болонския процес относно преподавателите и изследователите, да допринася също така за отстраняване на пречките пред ефективната мобилност, като отделя особено внимание на признаването и легализирането на придобитите компетенции по време на изследователската работа и упражняването на преподавателска дейност, както и в рамките на полученото образование през периодите на отсъствие от обичайната месторабота.

4.1.2 От съществено значение е да бъдат взети предвид различни фактори, които не трябва да бъдат пренебрегвани, а именно:

⁽⁴⁾ Виж Становище на ЕИСК от 25.10.2007 г. относно „Имиграционна политика и политика на сътрудничество на Общността със страните на произход за насърчаване на развитието“ (докладчик: L. M. PARIZA CASTAÑOS) (CESE 1461/2007 — SOC 268) (ОВ С 44 от 16.2.2008 г.).

⁽⁵⁾ Вж. по този повод становището на ЕИСК от 20.4.2006 г. относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета относно европейската година на межкултурния диалог (2008 г.)“ (докладчик: Agnes Cser) (ОВ С 185 от 8.8.2006 г.).

— съществуващите различия в образователните системи на гостуващите и приемащите страни;

— необходимостта от признаване на полученото обучение, годините на преподаване и извършената изследователска дейност;

— признаването не само на научния принос, но и на социално-културните стойности;

— обменът на преподаватели и изследователи като културно и образователно обогатяване, а не само като средство за подбор на най-квалифицираните преподаватели, студенти и изследователи от трети страни, все едно се касае за имиграция на квалифицирана работна ръка.

4.1.3. Конкретно в тази връзка трябва да се следи обменът на преподаватели да бъде от полза както за страните, които ги приемат, така и за тези, които ги изпращат, за студентите, но и за самите университети. Осигуряването на възможност за гражданите на трети страни да придобият квалификация и знания чрез обучение в Европа може да бъде начин за насърчаване на движението на мозъци, което да бъде от полза както за страните на произход, така и за приемащите страни. Сред различните форми на обмен най-известни са краткосрочните посещения или стажове, творческите отпуски, програмите за специални научни изследвания, но те не изчерпват всички възможности на това ниво.

4.2 В съобщението се споменават някои аспекти, които ЕИСК поддържа изцяло и които, заради важността си, заслужават да бъдат подчертани:

4.2.1 Предизвикателството, свързано с езиковото разнообразие на Европа, което тази тема поставя и което трябва да се разглежда като допълнителна възможност за този, който избере Европа като дестинация. Признаването, че даден език е на път да се превърне в „работен език в научните среди“, не означава да се пренебрегне стойността, която има за образованието и научните изследвания в една глобализираща се среда изучаването на други езици, гарант за по-голямо езиково богатство и повече възможности за всички, включително за гражданите и пребиваващите в Европейския съюз, които говорят само родния си език.

4.2.2 Сложните и постоянно променящи се (все по-строги) правни норми за имиграцията са друг проблем, който трябва да се вземе под внимание, когато се касае за преподаватели и студенти от трети страни. Това не бива в никакъв случай да представлява мотив за ограничаване на мобилността на преподавателите, изследователите и студентите. В частност, трябва да се изпълни резолюцията на Европейския съвет що се отнася до издаването на визи на студентите и преподавателите, участващи в този вид програми.

4.2.3 Програмата „Еразмус Мундус“ трябва също така да покрие напълно една от възложените ѝ цели: да бъде инструмент за борба срещу всякакви форми на изключване, включително расизъм и ксенофобия и да допринася за премахване на неравенството между мъжете и жените.

4.3 Резултатите от проучване, направено между 2004 г. и 2005 г. от Academic Cooperation Association по поръчка на Комисията, показват необходимостта от дефиниране на

европейска стратегия за утвърждаване на европейското пространство на висше образование, за да се обори схващането, че в Европа съществуват качествени университети само в най-развитите страни или с най-богати традиции в университетското образование.

4.3.1. Тази стратегия почива на едно изискване (което вече беше изпълнено в действащата програма „Еразмус Мундус“), а именно: задължително условие при представяне на кандидатурата е да бъде установено партньорство между поне три университета от поне три страни. В програмата за периода 2009-2013 г. това изискване е останало — факт, който се подкрепя напълно от Комитета ⁽⁶⁾.

4.3.2. При все това други елементи са съществени за увеличаване на привлекателността на европейските университети, по-специално международният авторитет, качеството на преподавателите, разходите, свързани с учението, размерът на отпускните стипендии, престижът на дипломите, възможностите за интегриране на пазара на труда, информацията в трети страни за различните университети в държавите-членки на ЕС, но също така и издръжката на живота, както и лесният или трудният начин за получаване на входни визи. Вземането под внимание на всички тези фактори, в частност нивото на живот и размера на таксите за записване, трябва да бъде определящо за отпускането на стипендиите.

4.3.3. Тази нова фаза на програмата „Еразмус Мундус“ трябва следователно да стане повод за обсъждане с представителите на университетите, на преподавателите и на студентите на средства, които да подпомогнат за подобряване на имиджа на други университети от други държави-членки от Европейския съюз, за да се разшири търсенето сред студентите и преподавателите от трети страни.

4.3.4. Като вземем за пример на добра практика Болонския процес, единият от начините за постигане на тази цел е да се засили присъствието на европейското университетско пространство в съществуващите източници на информация, които се ползват от тези, които желаят да учат извън родната си страна (интернет, уебсайтове, представителства на ЕС).

4.3.5. Например би било възможно в рамките на тясно институционално сътрудничество между държавите-членки, Комисията и университетските власти да се създаде добре разработен университетски портал, който да се актуализира постоянно, да е лесно достъпен и с привлекателно съдържание, което да се радва на широка реклама. Този портал би трябвало да осигурява достъп до порталите на различните европейски университети. В представителствата на ЕС би трябвало също така да се създадат специални служби за разпространение на информацията относно европейското университетско пространство.

4.4. Особено важно за увеличаване на привлекателността на европейското университетско пространство е наличието на висококвалифицирани, добре платени и признати в професионалните среди преподаватели.

4.5. ЕИСК поддържа убеждението си, че програмата „Еразмус Мундус“ е отлична възможност за откриване сред младите студенти, преподаватели и изследователи от трети страни на най-обещаващите, тези, които несъмнено ще бъдат много полезни за развитието на европейското пространство. При все това не може да се премълчи фактът, че много млади дипломирани европейци срещат затруднения при намирането на прилична и подходяща работа в собствената им страна. Тази бележка не трябва да се възприема като резерви към програмата „Еразмус Мундус“, а трябва да послужи за откриване на дебат по този въпрос.

4.6. Важно е да се подчертае, че в много развиващи се страни единствено държавният университет може да спомогне за демократизиране на висшето образование, като бъде елиминиран дискриминационният подход и неравенството (една от прокламираните в програмата „Еразмус Мундус“ цели). В този смисъл и независимо от факта, че програмата не трябва да прави разграничение между публичен и частен сектор, тя би трябвало в тези случаи да допринесе за консолидиране и засилване на държавните университети от трети страни, като им помогне да постигнат целите за качество на образованието и изследователската работа в духа на академична свобода.

4.7. В член 5, алинея е) от текста на предложението следва да се споменат социалните партньори (представители на работниците и работодателите), които са наясно с реалността на място и с необходимостта от квалифицирана работна ръка, която реално изпитва пазарът на труда. При изготвянето на съдържанието на магистърските и докторските програми трябва също така да се вземат предвид нуждите на третите страни в областта на икономическото и социалното развитие.

4.8. Приложението към Решение № 2317/2003 (ОВ L 345 от 31.12.2003 г., стр. 1), с което се установява действащата в момента програма „Еразмус Мундус“, съдържа част, посветена на процедурата за подбор, в чиято алинея б) се казва: „Процедурите за подбор предвиждат механизъм за разбирателство на европейско ниво, с цел да се избегне значителен дисбаланс между учебните области и регионите, от които произхождат студентите и университетските учени и държавите-членки, които ги приемат“. В приложението към предложението за новата програма „Еразмус Мундус“ тази препратка е отпаднала. Ако един от приоритетите на програмата е да популяризира европейските университети и да привлече към участие в същите тези програми университетите от държавите-членки, прилагането на този принцип при подбора на участниците е от особено значение, за да не се ползват само едни и същи държави-членки и университети от подкрепата, оказвана в рамките на програмата.

Брюксел, 12 март 2008 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁶⁾ От данните, разпространени от Комисията, е видно, че до настоящия момент повече от 350 университети от практически всички държави-членки на Европейския съюз са участвали в програмата „Еразмус Мундус“, като координацията по изпълнението на проектите е било поета от университетите на 12 от 27 страни. По-голяма част от тези проекти включваше партньорства с повече от 4 университета от различни страни.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — План за действие относно обучението за възрастни: Всяко време е подходящо за учене“

COM(2007) 558 окончателен

(2008/C 204/19)

На 27 септември 2007 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — План за действие относно обучението за възрастни: Всяко време е подходящо за учене“.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 21 февруари 2008 г. (докладчик: г-жа Heinisch, съдокладчици: г-жа Le Nouail Marlière и г-н Rodríguez García-Caro).

На 443-тата си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 март 2008 г. (заседание от 13 март 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 117 гласа „за“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства факта, че с първия си план за действие относно обучението за възрастни: „Всяко време е подходящо за учене 2007-2010 г.“ Комисията отваря един нов прозорец в своята работна програма, свързана с политиката в областта на обучението и подкрепя плана, при условие че се вземат под внимание бележките, съдържащи се в настоящото становище.

1.2 Комитетът приветства факта, че 13 години след тяхното въвеждане европейските програми за обучение за възрастни за първи път получават отделна политическа работна основа. Както бе посочено и в самия текст, предхождащото Плана за действие Съобщение на Комисията относно обучението за възрастни ⁽¹⁾ всъщност имаше двойна цел: от една страна подготвяне на програмата за подпомагане „Grundtvig“ ⁽²⁾ и, от друга, подготовка на съответен политически план за действие в областта на обучението за възрастни.

1.3 ЕИСК изразява съжаление, че развитието на не-професионалното обучение за възрастни, на не-формалното и неформално учене с цел цялостното развитие на личността и за засилване на активното гражданско участие, от което имат нужда в еднаква степен заетите лица и другите граждани, все още не е сред приоритетите на този първи план за действие. Комитетът отбелязва, че в Плана за действие се отрежда много място на познатите и подкрепяни от него цели за подобряване на сътрудничеството на европейско ниво в областта на професионалното обучение.

1.4 ЕИСК иска да бъдат създадени привлекателни рамкови условия също и за специфичните интереси на неработещите жени и мъже в областта на обучението, които да позволяват тяхното „активно включване“ в ученето през целия живот.

⁽¹⁾ „Обучение на възрастни: Никога не е твърде късно за учене“ (COM (2006) 614 окончателен).

⁽²⁾ Датският преподавател N. F. S. Grundtvig, развил обучението за възрастни, вдъхнови през 19-ти век със своите демократични и социални идеи движението за народните университети на интернатни начала. От 2001 г. насам Комисията нарече на негово име — „Grundtvig“ (Грюндтвиг) — втората подпрограма за обучение за възрастни в рамките на новата програма „Сократ“ 2001-2006 г.

1.5 Комитетът счита, че с оглед на демографските промени са необходими комплексни процеси за промяна на организацията на обучението за възрастни и на свързаните с него теми.

1.6 Едновременно с това ЕИСК предлага във всички области на образованието да се обмисли въпроса за различните нива, свързани с политиката в областта на обучението, все още се концентрират върху „младите възрастни“, като на разделение на задачите си и понякога се припокриват, и предлага вместо това във всички държави-членки и на европейско ниво да бъдат създадени специфични професионални структури за обучение на възрастни.

1.7 ЕИСК настоява да не се предприемат действия, които да доведат до още по-голяма маргинализация или дори до изместване на малките инициативи и институции в областта на обучението за възрастни. Те по-скоро следва да бъдат подсилени.

1.8 Комитетът отбелязва, че не може да бъде основна задача на обучението за възрастни да компенсира недостатъчно ефективната формална образователна система. Той изразява загриженост, че делът на хората, които са напуснали училище твърде рано, е нараснал на повече от 15 %. Той призовава държавите-членки и Комисията да ускорят реформите със социално-педагогическа насоченост в образователната система на основата на многото примери за добри практики в Европа и в държавите от ОИСР.

1.9 ЕИСК призовава Комисията да изработи съпровождащ план за насърчване на равнопоставеността между мъжете и жените.

1.10 Комитетът изразява съжаление за липсата на ясна информация относно необходимите инвестиции.

1.11 ЕИСК препоръчва да се вземе в по-голяма степен предвид териториалното измерение на обучението на възрастни и неговият принос за социалното сближаване, особено в западащи региони.

1.12 Комитетът изразява съжаление, че не са били взети предвид специфичните форми на преподаване и учене за възрастни в народните университети на интернатни начала, действащи на надрегионално и европейско ниво.

1.13 Той препоръчва да се насърчава създаването на многофункционални местни центрове за обучение на възрастни с нова концепция, в които да бъдат застъпени новите технологии и електронното обучение.

1.14 ЕИСК се застъпва за достойни условия на труд за преподавателите и административния персонал в областта на обучението за възрастни, както и за достойни условия, благоприятстващи обучението на всички възрастни.

1.15 Комитетът предлага в рамките на Плана за действие да се извърши проучване за осъществимост на изграждането на специфична специализирана инфраструктура на ЕС за изследвания и продължаващо обучение за целите на обучението за възрастни в Европа и подчертава, че при това е необходимо да се работи върху специфичните методи за обучение на възрастни и разпространението им.

1.16 ЕИСК предлага да се насърчи организирането на европейски фестивали на ученето, които да участват в международното движение на фестивалите на ученето и препоръчва да се проведат европейски информационни и мотивационни кампании, които да направят ученето по-привлекателно за възрастните.

1.17 Той предлага на Комисията в бъдеще да посвети по-голямо внимание на международното измерение на обучението за възрастни и да включи Комитета в тези процеси. Затова Комитетът желае да бъде включен в дейностите в Европа за подготовка на следващата международна конференция на ООН по обучението за възрастни (CONFINTEA VI) през 2009 г. в Бразилия.

1.18 ЕИСК приветства усилията на Комисията за създаване на основна европейска база данни и за по-голяма езикова съгласуваност, но не открива в изложението по-ясно изразени специфични приоритети, свързани с обучението за възрастни.

2. Въведение

2.1 В много европейски страни обучението за възрастни има дълга традиция. Поради тясната му връзка със социални движения като работническото движение, движението за правата на жените и националните движения, както и движенията за изборителни права, самото обучение за възрастни дълго време имаше социални и еманципационни цели. В много европейски страни се развиха центрове за обучение на възрастни и народни университети на интернатни начала (Heimvolkshochschulen), които имат едновременно културно и педагогическо измерение и в които се насърчават развитието на личността и гражданското участие за всички. С течение на времето към тях се прибавиха и учебни центрове, предлагащи алтернативи („втори шанс“) за завършване на училищното образование (заочно, вечерно и др.), възможности за професионално обучение, както и висши училища, стремящи се целенасочено да се отворят и към групи от населението, които досега са били в неблагоприятно положение.

2.2 На европейско ниво интересът дълго време се концентрираше върху професионалното обучение, като бяха създадени

комитети и специализирани професионални институции, напр. Европейският център за развитие на професионалното обучение (Cedefop) и Европейската фондация за обучение (ЕФО). Още през 70-те години бяха изготвени и приложени европейски програми за насърчаване на обучението на хора с увреждания, мигранти, младежи без завършено училищно или професионално образование, както и за насърчаване на равенство на шансовете за жените на пазара на труда. Cedefop се превърна във форум за обмен и оценка на примери за добри практики.

2.3 Едва чрез политиката за учене през целия живот Комисията се отвори и към политически пренебрегвани дотогава области като обучението за възрастни, което бе „завареното дете“ на политиката в областта на образованието. Въвеждането на специални програми в подкрепа на подобряването на качеството и иновациите също и в областта на обучението за възрастни (от 1995 г. нататък), определянето на 1996 г. за Европейска година на ученето през целия живот и принципите на стратегията за ученето през целия живот в заключенията на Съвета от 20 декември 1996 г. отбелязаха началото на нова фаза на разнообразна политическа активност. На 30 октомври 2000 г. Европейската комисия публикува Меморандум за ученето през целия живот, в който се формулира стратегия за разработване на система за учене през целия живот и се поставят на обсъждане шест ключови послания, определящи насоките на системата за учене през целия живот ⁽³⁾.

2.4 В рамките на Лисабонската стратегия бяха приети решенията на Съвета относно ученето през целия живот ⁽⁴⁾ и работната програма „Образование и Обучение 2010“ ⁽⁵⁾, в първия етап на която все още не се обръщаше особено внимание на обучението за възрастни. За засилване на общата европейска политика в областта на професионалното образование и обучение (ПОО) в рамките на работната програма „Образование и обучение 2010“ бе инициран и Копенхагенският процес, чиято първа фаза приключи в края на 2006 г. с Комюникето от Хелзинки ⁽⁶⁾.

2.5 Политиката в областта на висшето образование също бе част от работната програма, но едновременно с това от 1999 г. насам в рамките на Болонския процес тя се концентрираше върху сериозни реструктурирания в полза на създаването на „Европейско пространство за висше образование“, което първоначално остави на втори план отварянето на висшите училища към целевите групи в неблагоприятно положение и задачата за насърчаване на продължаващото обучение на университетско ниво.

2.6 Извън дейностите по работната програма „Образование и обучение 2010“ през последните години на европейско ниво бе разработено интегрирано „Насърчаване на цялостното участие на младите хора в образованието, заетостта и в обществото“ ⁽⁷⁾, каквото засега липсва за хората от различни възрастови групи.

2.7 Новата рамкова стратегия на Европейската комисия за многоезичието ⁽⁸⁾ и съобщението ѝ относно „Европейска програма за култура в глобализиращия се свят“ ⁽⁹⁾ откриха косвено и нови хоризонти пред обучението за възрастни.

⁽³⁾ SEC(2000) 1832 от 30.10.2000 г.

⁽⁴⁾ Резолюция на Съвета от 27.6.2002 г. относно ученето през целия живот (ОВ С 163, 9.2.2002 г.).

⁽⁵⁾ Подробна работна програма на Съвета от 14 юни 2002 г. относно прилагането на целите на системите за общо и професионално образование в Европа (ОВ С 142, 14.6.2002 г.).

⁽⁶⁾ Комюнике „Преглед на приоритетите и стратегиите, свързани с Копенхагенския процес“, Хелзинки, 5.12.2006 г. www.minedu.fi/export/sites/default/vet2006/pdf/Helsinki_Communique_de.pdf.

⁽⁷⁾ COM(2007) 498 окончателен.

⁽⁸⁾ COM(2005) 596 окончателен; вж. в тази връзка също становището на ЕИСК: ОВ С 324, 30.12.2006 г., докладчик: г-жа Le Nouail.

⁽⁹⁾ SEC(2007) 570 окончателен.

2.8 През последните години ЕИСК принципно приветства, подкрепя и съпровожда със свои становища дейността на Европейската комисия в областта на ученето през целия живот.

3. Резюме на Плана за действие

3.1 Планът за действие относно обучението за възрастни „Всяко време е подходящо за учене“ е следствие от съобщението на Комисията „Никога не е твърде късно за учене“⁽¹⁰⁾. Чрез Плана за действие се цели на европейско ниво да бъдат определени пет приоритета: подобряване на структурите за управление, включително качеството, ефективността и разпределението на правомощията при осъществяване на обучението за възрастни, подкрепа при обучителните дейности и признаване на резултатите от обучението.

3.2 Планът за действие трябва да допринесе за практическото осъществяване на целите от предишното съобщение на Комисията⁽¹¹⁾: „Да се премахнат пречките пред участието; да се повишат качеството и ефикасността на сектора; да се съкрати процесът на узаконяване и признаване; да се осигурят достатъчно инвестиции и да се наблюдава секторът“.

3.3 Планът е насочен към онези, които поради ниското си образователно ниво, недостатъчна квалификация или съответно липса на умения нямат големи шансове за успешна интеграция в обществото.

4. Общи бележки

4.1 ЕИСК приветства факта, че Европейската комисия е изготвила първия План за действие относно обучението за възрастни за периода 2007-2010 г. Комитетът напълно подкрепя този план, при условие че бъдат взети предвид съдържащите се в настоящето становище бележки. Чрез Плана за действие отново се уточнява, че политическата работна програма „Образование и обучение 2010“ има за цел също и обучението за възрастни с оглед насърчаване на социалното сближаване, активното гражданство, пълноценния личен и професионален живот, както и осигуряване на по-голяма способност за адаптиране и заетост.

4.2 Комитетът предупреждава срещу неефективното припокриване с целите и проектите за професионалното обучение в рамките на „Копенхагенския процес“, тези на европейските насоки за политиката по заетостта за периода 2005-2008 г., на Европейския социален фонд (ЕСФ) и програмата за подпомагане в областта на професионалното обучение „Леонардо да Винчи“. В този контекст вече се обръща особено внимание на разширяването на информационните и консултантските служби, легализацията на неформално придобити умения, разширяването и прилагането на европейската квалификационна рамка и на доброто управление в институциите за професионално обучение.

4.3 Както и преди, ЕИСК е на мнение, че всички граждани на Европа се нуждаят от достъп до модерно обучение за възрастни през целия живот. В течение на живота си всеки следва да придобива нови умения, да ги опреснява или актуализира. Демографските промени, изменението на климата, новите информационни и комуникационни технологии и предизвикателствата и възможностите на глобализацията също променят нашите професии и нашия живот. Тези промени изискват и съвсем нови

познания и умения, които хората от различни възрастови групи не са могли да получат в училище, по време на своето обучение или следване.

4.4 Поради това Комитетът смята, че липсва цялостна далновидна рамкова концепция, в която биха могли да намерят своето общо място възможностите и потребностите за учене на всички възрастни. Комитетът винаги се е застъпвал за условия на обучение, достъпни за всички, включително и за хората с увреждания. По този начин за всички заинтересовани страни възникват разнообразни синергии. Улесняват се също междугенерационното, межкултурното учене и обучението на няколко езика.

4.5 ЕИСК призовава Комисията да възложи на група експерти в областта на обучението за възрастни да изготвят в допълнение към нейния План за действие също и план за насърчаване на равнопоставеността между мъжете и жените, включващ положителни действия и визиращ перспективата за учене през целия живот.

4.6 Комитетът обръща внимание върху Европейската референтна рамка за ключовите компетенции⁽¹²⁾, които всеки възрастен също следва да има възможност да овладее. Във връзка с това постоянно се посочват редица понятия от основно значение, които могат да вдъхновят нови методи за организация и иновативни методи на преподаване и в областта на обучението за възрастни: критично разсъждаване, творчество, инициативност, решаване на проблеми, оценка на риска, намиране на решения и конструктивно управление на чувствата.

4.7 Комитетът препоръчва на Комисията да проучи дали Планът за действие относно обучението за възрастни не би могъл да бъде обогатен чрез един привлекателен ежегоден Европейски фестивал на ученето и чрез информационни и мотивационни кампании в пресата, по радиото и телевизията относно ученето през целия живот. Той призовава Комисията да вземе предвид необходимостта от социална дейност по местоживее, за да бъдат насърчавани хората, които са далеч от образованието, да го продължат. ЕИСК счита личния контакт с лицата в неблагоприятно социално положение за важен елемент на целта за повишаване на образователното ниво, за засилване на адаптационните възможности на всеки към променените условия и за насърчаване на равнопоставен достъп до учене през целия живот.

5. Специфични бележки

5.1 ЕИСК приветства факта, че още от самото начало (параграф 1) Планът за действие не само изтъква целта за изграждане на конкурентоспособна икономика на знанието, но залага също така и виждането за едно общество на знанието за всички, което да държи на социалното включване и сближаване. Комитетът е следователно и на мнение, че при анализа на нуждите от продължавашо образование и при съображенията относно интегрирането чрез учене през целия живот следва да бъдат включени и социалните партньори, действащи на местно ниво, предприятията, организациите на гражданското общество, както и работодателствата по отношение на образованието възрастни и техните семейства.

⁽¹²⁾ COM (2005) 548 окончателен. Вж. също и становище на ЕИСК относно ключовите компетенции (ОВ C 195, 18.8.2006 г., докладчик: г-жа Herczog). Наред с компетенциите, свързани с родния език, чуждите езици, математиката и естествените и точните науки, компютърните умения и уменията за учене, равни по значение измерения са също така социалните и гражданските умения и инициативността, както и предприемчивостта, културното опознаване и изразяване.

⁽¹⁰⁾ COM(2006) 614 окончателен.

⁽¹¹⁾ Пак там.

5.1.1 ЕИСК подчертава, че за насърчаване на посочените от Комисията „нискоквалифицирани“ работници са необходими не само промени от страна на заинтересованите лица, но и премахване на все още съществуващите пречки за учене. Комитетът е на мнение, че при подбора на целевите групи в Плана за действие в твърде малка степен се вземат под внимание пречките за учене пред лицата, необлагодетелствани в много отношения, хората живеещи в бедност, хората в отдалечени региони и населени места и в социални домове, заведения и институции от затворен тип.

5.1.2 ЕИСК предупреждава срещу опасността от по-нататъшна сегрегация вследствие на местната и междурегионална „търговия“ с услуги за тези възрастни, например при оферти за обществени поръчки, свързани със специфични мерки за обучение, обявени от службите по заетостта и социалните служби. Комитетът счита, че възрастните биха се почувствали още по-заинтересовани от възможностите за обучение, ако по време на обучението по отговорен начин им се представя информация относно състоянието на местния и междурегионалния пазар на труда и ако няма опасност достъпът им до работни места да бъде ограничен от законови или фактически възрастови ограничения.

5.1.3 Комитетът подчертава, че езиковото и културно богатство, което внасят мигрантите от европейски и неевропейски страни, е съкровище с важно значение за Европа. Следва да се предприемат по-нататъшни стъпки за признаване на дипломи и сертификати от европейски и неевропейски страни. Комитетът посочва, че твърде различният правен статут на мигрантите (например кандидати за убежище, признати бежанци, работници-мигранти в рамките на ЕС, граждани на трети страни и др.) често ограничава достъпа им до продължаващо обучение, но от друга страна обуславя и задължителни за тях образователни мерки като езикови курсове.

5.1.4 ЕИСК не открива в документа на Комисията достатъчно ясни изводи за това какви са последиците от демографските промени за възможностите за учене през целия живот на по-възрастното поколение, което вече не е част от пазара на труда. Във връзка с това Комитетът посочва разнообразните препоръки в своето становище по собствена инициатива относно демографските промени⁽¹³⁾. В това становище бе заявено, че хората във всяка възраст трябва да разширяват своите познания както в личен план, така и в професионално отношение, за да могат да участват в това развитие, да поемат отговорност за другите и да могат колкото се може по-дълго да водят независим живот. В много професионални области са нужни допълнителни квалификации, а в други се развиват съвсем нови модели на услуги, за които следва своевременно да се осигури първоначално и продължаващо обучение.

5.1.5 Комитетът препоръчва също така и във връзка с настоящия План за действие „да се вземат предвид учещите с особени нужди и активно да се вземат под внимание нуждите на хората с увреждания, особено чрез мерки за насърчаване на тяхната интеграция в общата система на образование и обучение“⁽¹⁴⁾ и развиване на достъпа до дистанционно, включително и електронно обучение.

⁽¹³⁾ Вж. във връзка с това становището на ЕИСК по собствена инициатива от 15.9.2004 г. „Към Седма рамкова програма за научни изследвания: нужда от научни изследвания в областта на демографските промени — качество на живота на възрастните хора и технологически нужди“, докладчик: г-жа Heinisch (ОВ C 74, 23.3.2005 г.).

⁽¹⁴⁾ Вж. във връзка с това становището на ЕИСК от 10.2.2005 г. относно „Предложение за Решение на Европейския парламент и Съвета за създаване на интегрирана програма за действие в областта на ученето през целия живот“, докладчик: г-н Koryfidis (ОВ C 221, 8.9.2005 г.).

5.1.6 Комитетът критично отбелязва факта, че се обръща твърде малко внимание на личните потребности за учене на възрастни, които не са икономически активни, но са активни членове на своите общности и на обществото. Те често не разполагат с достатъчни ресурси, за да получат достъп до обучението за възрастни.

5.1.7 ЕИСК препоръчва цялата формална образователна система да се отвори в по-голяма степен за нуждите за обучението за възрастни. Поради това Комитетът повтаря, че е време „да се премахнат възрастовите ограничения в областта на образованието, които досега бяха налагани на европейските граждани от европейските системи за общо и професионално образование“⁽¹⁵⁾. В случаите, където това е възможно, показаните до момента положителни постижения следва да бъдат признати в рамките на отворени и по-гъвкави структури на формалната образователна система. Достъпът на всички до ИТ оборудването на образователните заведения би могъл да насърчи ученето през целия живот и електронното обучение.

5.1.8. В политиката по отношение на висшето образование не се отчиташе, че и висшите учебни заведения имат задължение към продължаващото образование. Ученето през целия живот е отговорност и на институциите на висшето образование. Комитетът подчертава, че образованието за възрастни във висшите учебни заведения и повишаването на квалификацията на висшите са тясно свързани с разширяването на образованието за възрастни и трябва да бъдат част от системата за учене през целия живот.

5.2 Комитетът отбелязва факта, че общата цел на Плана за действие относно обучението за възрастни следва да бъде да се приложат петте ключови послания от Съобщението на Комисията „Никога не е твърде късно за учене“. Комитетът се отнася критично към факта, че по отношение на четвъртото ключово послание (осигуряване на достатъчно инвестиции) не се предлагат никакви действия. Той счита, че в плана непременно трябва да бъдат включени действия по отношение на четвъртото ключово послание.

5.2.1 Комитетът предлага предприятията и държавата да предоставят освен това и привлекателни стимули за продължаващо обучение. Очакванията за „възвръщане на инвестициите“ (параграф 2.2 на Плана за действие) на институциите за продължаващо обучение не могат да бъдат единствена мотивация за постигането на по-голямо равенство на шансовете при достъпа до учене през целия живот.

5.2.2 ЕИСК е на мнение, че при признаването на неформално придобитите умения все още липсва надеждна оценка на разходите. Комитетът предупреждава, че това в никакъв случай не бива да става причина за отказ от по-нататъшното разширяване на обучението за възрастни. През периода, обхванат от Плана за действие 2007-2010 г., в много държави-членки Европейската квалификационна рамка⁽¹⁶⁾ и националните квалификационни рамки като контекст за признаване на квалификации все още са в ранен етап на развитие.

⁽¹⁵⁾ Пак там.

⁽¹⁶⁾ COM (2006) 479 окончателен. Вж. в тази връзка становището на ЕИСК от 30.5.2007 г. относно „Ученето през целия живот“, докладчик: г-н Rodríguez García-Caro. (ОВ C 175, 27.7.2007 г.).

5.2.3. Заедно с това ЕИСК настойчиво обръща внимание върху дългосрочните социални и икономически разходи, възникващи поради наличието на толкова големи групи от обществото с ниско ниво на общо и професионално образование.

5.2.4. Комитетът отбелязва, че позоваванията върху възможното и желателно отваряне на ЕСФ и на програмата „Учене през целия живот“ предполагат значително разместване за сметка на досегашните приоритети, както и използване на собствени национални финансови ресурси в областта на обучението за възрастни. Комитетът посочва, че само малко държави и региони в Европа могат да използват в по-голяма степен ЕСФ за финансиране на иновации, но не и за редовно финансиране на обучението за възрастни. Текущото преразпределяне на средствата по ЕСФ в новите държави-членки ще доведе и до налагане на ограничения в други региони.

5.3. ЕИСК приветства факта, че европейските социални партньори и неправителствени организации, след участието си в процедурата на консултация (параграф 1.1 на Плана за действие) и в подготовителния етап ще могат да участват и в прилагането на Плана за действие и да внесат своя специфичен опит. ЕИСК смята, че осигуряването на достойни условия на труд за предоставящите услуги и на достойни условия, благоприятстващи достъпа до обучение на възрастните обучаеми, а и техните права като потребители, независимо дали заплащат сами тези услуги или не, са фактори, които се нуждаят от особено внимание.

5.4. Комитетът препоръчва при по-нататъшната работа по Плана за действие също и включването на редица генерални дирекции на Европейската комисия и на съответните европейски институции. Това сътрудничество би подобрило политическата съгласуваност между целите и действията на отделните генерални дирекции.

5.5. ЕИСК приветства факта, че в консултациите бяха включени и международни организации (параграф 1.1 на Плана за действие). Комитетът препоръчва Европейската комисия, съвместно със съответните генерални дирекции, да изработи като следваща стъпка един допълнителен международен план за действие в областта на обучението за възрастни.

5.6. ЕИСК настоява при определянето на правила за добро управление („Управление“, параграф 2.2 на Плана за действие) в институциите за обучение на възрастни да бъде запазено достатъчно място за различността и многообразието, за да могат и по-малки институции с нестопанска цел, които предлагат значителна културна „добавена стойност“ и използват иновативни методи на работа, да получат възможности за финансова подкрепа.

5.7. ЕИСК счита модерно оборудваните мултифункционални местни учебни центрове за една от основните предпоставки за добро управление (параграф 2.2 на Плана за действие).

5.7.1. Комитетът приветства факта, че в началото (параграф 2) се обръща внимание върху полезните „партньорства“ в градовете и регионите, но не открива конкретни препоръки за нуждата от координация при системното териториално разгръщане на обучението за възрастни. В тази връзка Комитетът насочва вниманието специално към образователното движение на „учещите градове“ и на „учещите региони“ ⁽¹⁷⁾ в Европа.

⁽¹⁷⁾ Примери за това може да се намерят в: Европейска комисия, Генерална дирекция „Образование и култура“ (изд.): *European Networks to promote the local and regional dimension of lifelong learning (The R3L Initiative)*, март 2003 г.

5.7.2. ЕИСК препоръчва в рамките на Плана за действие да се обърне по-голямо внимание и на изграждането на нови, перспективно проектирани и привлекателни местни учебни центрове за всички възрастни във всички региони на Европа. Голяма част от обучението за възрастни продължава да се провежда като се използват вторично помещения, които всъщност са били построени за друга цел и са на разположение само ограничено време.

5.7.3. Комитетът не открива изричното включване на народните университети на интернатни начала (*Heimvolkshochschulen*) в Плана за действие — от гледна точка на педагогическите методи те са един от „маяците“ на обучението за възрастни в Европа. Със своите интернати те са важни места за среща на мобилни обучаеми и преподаватели от цяла Европа. През изминалите 10 години субсидиите им бяха значително съкратени, а през последните години някои от тях, включително и такива признати на европейско ниво, бяха закрити.

5.8. ЕИСК отбелязва, че възможностите и проблемите, свързани с новите комуникационни технологии, следва да бъдат по-точно отразени при прилагането на Плана за действие и по-широко включени в него. Липсата на достъп до информационните технологии е допълнително измерение на социалното изключване, чието значение нараства все повече. Така например 46 % от домакинствата в Европа нямат достъп до Интернет от дома си ⁽¹⁸⁾, а 40 % от европейците по собствени твърдения не притежават никакви умения за работа с Интернет ⁽¹⁹⁾. По-широкото предлагане на безплатно достъпни възможности за обучение по Интернет за всички възрастни още не е особено напреднало, докато междувременно вече се обсъждат патенти за концепции за обучение и се правят заявки за тяхното регистриране ⁽²⁰⁾.

5.9. ЕИСК признава, че работодателите осигуряват една голяма част от обучението за възрастни (параграф 2.2 на Плана за действие). Наред с това обаче и профсъюзите също насърчават обучението за възрастни в собствените си институции и в предприятията, например чрез местни и транснационални курсове в собствените им организации и чрез мотивиращо консултиране по време на учебния процес и съпровождане на ученето на работното място. Важно е в Плана за действие да се обърне внимание на установяването на баланс между предложенията за обучение и справедливите условия за достъп за всички обучаеми.

5.10. Комитетът отдава голямо значение на принципа, че също и при основното и проектното финансиране на институции от страна на държавата не трябва да бъде накърнявана свободата на доставчиците на продължаващо обучение самостоятелно да определят учебните планове и да изготвят програмите си, както и правото им на свободен избор на персонал, като разбира се е ясно, че следва да бъдат спазвани определени стандарти за качество и ефективност.

⁽¹⁸⁾ Домакинства с най-малко едно лице между 16 и 74 г., ЕС-27 (Евростат, 8.2.2008 г.).

⁽¹⁹⁾ Лица между 16 и 74 г., ЕС-27 (Евростат, 8.2.2008 г.).

⁽²⁰⁾ От основно политическо значение е и Резолюцията на Съвета относно „Използването на възможностите на информационното общество за социалното включване“ (ОВ С 292, 18.10.2001 г., стр. 6), но на резултатите от последващите дейности не е направена оценка за нуждите на Плана за действие.

5.11 ЕИСК счита за важно указанието, че обучаемите следва да бъдат в центъра на доброто фирмено управление, както и че се препоръчва поддържането на „тесни връзки“ с „организации на обучаващите се“. Комитетът смята обаче, че в областта на обучението за възрастни това е недостатъчно.

5.11.1 Той не открива ясни изявления относно участието на възрастните обучаеми и представителството на техните интереси в областта на обучението за възрастни. Демократичните права на младите ученици и студенти във формалната образователна система в повечето европейски държави обикновено са законово гарантирани в значително по-голяма степен от тези на обучаемите в рамките на обучението за възрастни.

5.11.2 ЕИСК предлага само преценката на обучаемите да бъде поставена в центъра на оценяването. Най-вече моделите за тестване на качеството, ориентирани към търсенето и обучаемите, следва да бъдат обект на обмен и да се ползват с приоритет преди въвеждането на нови държавни мерки за „наблюдение“ на качеството на доставчиците на обучителни услуги ⁽²¹⁾.

5.11.3 Комитетът предлага да се помисли по-специално за гарантиране на правата на възрастните ползватели („потребители“) на такива обучителни услуги, предлагани срещу заплащане. Техните права, например при прекъсване на курса по необходимост, напускане на курса в случай, че не го одобряват, при промяна на графика или непровеждане на занятия, се нуждаят от ясно дефиниране. За пример в това отношение могат да послужат препоръките относно правата на пътниците в Европа.

5.12 ЕИСК потвърждава, че държавите-членки и Комисията следва да обърнат по-голямо внимание на първоначалното и последващото обучение, на статута и заплащането на персонала, зает в обучението за възрастни (параграф 3.2 на Плана за действие).

5.12.1 Комитетът признава, че обучението за възрастни се нуждае от значителна гъвкавост от страна на персонала, тъй като обучаемите са в центъра на вниманието, но настоява високите

изисквания по отношение на тази гъвкавост да вървят ръка за ръка с висока степен на социална защита. Социалните партньори биха могли да предприемат съпровождащи инициативи, за да намалят несигурността в ситуацията на преподавателите и да подобрят техните права на участие.

5.12.2 ЕИСК препоръчва при подобряването на професионализма освен на компетентността за преподаване на възрастни да се обърне особено внимание и на специализираната компетентност, тъй като тя има решаващо влияние върху успеха на обучението.

5.12.3 Комитетът препоръчва също да се направят анализи и подготвят препоръки по отношение на статута на граждански ангажираните доброволци в рамките на сектора на обучението за възрастни.

5.13 ЕИСК отбелязва приоритетната цел „за постигането на поне с едно ниво по-висока квалификация“ (параграф 3.3) за колкото се може повече възрастни. Класифицирането на хората и техните образователни цели според степента на образование има твърде ограничена стойност в рамките на общото обучение за възрастни, макар и, разбира се, при отделни курсове да е необходимо да се обърща особено внимание на приемствеността с предварително придобитите познания. Също така по никакъв начин не може да се гарантира, че след достигане на поредната формална образователна степен човек би получил по-голямо социално признание или работа. Срещата на съвсем различни обучаеми е по-скоро най-интересният аспект на много от курсовете за обучение за възрастни или — казано на икономически език — техният „социален капитал“.

5.14 Следва обаче да се уточни кои са планираните показатели, които отчитат също и не-професионалното обучение за възрастни, териториалното разпределение на възможностите за обучение и, в по-голяма степен от преди, също и обучението без възрастови ограничения за хора, които не упражняват професионална дейност.

Брюксел, 13 март 2008 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

⁽²¹⁾ В Германия се оказва подкрепа на независимата фондация *Stiftung Bildungstest*.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Ролята на социалните партньори за подобряване на положението на младите хора на пазара на труда“

(2008/С 204/20)

На 19 септември 2007 г. Европейският икономически и социален комитет получи от бъдещото словенско председателство искане за изготвяне на становище относно:

„Ролята на социалните партньори за подобряване на положението на младите хора на пазара на труда“.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 21 февруари 2008 г. (докладчик: г-н SOARES, съдокладчик: г-жа E. PÄÄRENDSON).

На 443-тата си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 март 2008 г. (заседание от 12 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 119 гласа „за“, 1 глас „против“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. Резюме на предложенията на ЕИСК

1.1 ЕИСК изразява задоволство от факта, че словенското председателство (първо шестмесечие на 2008 г.) отдава приоритетно значение на интеграцията на младите хора в активния живот, която днес представлява едно от най-големите предизвикателства пред Европейския съюз.

1.2 Този приоритет отговаря напълно на целите на обновената Лисабонската стратегия за растеж и заетост, която с актуализацията на „Насоките по заетостта“ навлезе в своя втори цикъл. Обявявайки пълната заетост за стратегическа цел, Лисабонската стратегия даде пример за това как конкурентоспособността на икономиката и предприятията не влиза в противоречие с благосъстоянието на гражданите, удовлетворението от работата, осигуряването на качествени работни места и достойни условия на труд. В тази насока държавите-членки в своите национални планове за реформа (НПР) би следвало да подхождат по-системно и цялостно към причините за безработицата сред младите хора, като отчитат Европейския пакт за младежта.

1.3 ЕИСК споделя мнението на Комисията, че поддържането на растежа и просперитета в Европа успоредно с насърчаване на социалното сближаване и устойчивото развитие зависи от общия принос и от участието на всички млади хора. На младите хора следва да се гарантират подходящи условия за активно гражданско участие, още повече, че техният брой намалява спрямо общата численост на населението.

1.4 Днес младите хора се намират в критично положение на различни нива, особено по отношение на тяхната интеграция на пазара на труда, предвид факта, че съгласно европейските статистики безработицата сред младите хора във възрастовата група 15-24 ⁽¹⁾ години е 2,4 пъти по-висока от тази във възрастовата група 25-54 години, въпреки че се наблюдава леко подобрене при показателите за 2007 г.

1.5 ЕИСК счита, че трудът е не само основен производствен фактор за социалното и икономическото развитие на обществото; в днешно време той е един от източниците на човешко достойнство и признание и предлага възможности за социализиране.

⁽¹⁾ Следва да се отбележи, че в някои държави-членки разрешената долна възрастова граница за работа на млади хора е повече от 15 г.

1.6 Същностната характеристика на заетостта през XXI в. е способността за обучение и адаптация през целия активен живот. ЕИСК определя два основни пътя за подобряване на положението на младите хора на пазара на труда: на младите хора да бъде предложено по-продължително и по-качествено образование и да се подобри преходът между завършване на училище и постъпването на работа.

1.7 ЕИСК съзнава напълно трудността на задачата и поради тази причина препоръчва цялото общество да направи съвместни усилия в тази насока, още повече че новото поколение е това, което може би ще страда най-много от последствията на едно отрицателно развитие на пазарите.

1.8 На практика при младите хора от възрастовата група 15-24 години не само безработицата е повече от два пъти по-висока от тази сред възрастните работници, но те са най-потърпевши от несигурността на трудовите правоотношения, която в някои страни надхвърля 60 %, като това има дълбоки последици върху тяхната самостоятелност, условията за създаване на семейство, решението да имат деца, а също и върху растежа и финансирането на системите за социална сигурност.

1.9 Ако ролята на социалните партньори като основни участници на пазара на труда, доколкото те познават неговото функциониране и потребности, е от решаващо значение за откриването на пътища, които да насърчават интегрирането на младите хора в активния живот, ЕИСК смята за целесъобразно още веднъж да подчертае фундаменталната роля на образователните системи и на системите за професионална подготовка, които да осигурят на младите хора уменията и компетенциите, необходими им в постоянно променящия се свят.

1.10 От друга страна, само сътрудничеството с националните, регионалните и местните власти, с различните участници от гражданското общество, при което трябва да се подчертае ролята на младежките организации, на университетите като научно-изследователски центрове, и активната подкрепа на семействата и на социалните мрежи от млади хора с широко поле на действие, ще дадат на социалните партньори възможност да работят за по-добро интегриране на младите хора на пазара на труда.

1.11 Като има предвид съвместния текст на европейските социални партньори „Рамка за действия за развитие на компетенции и квалификации през целия живот“⁽²⁾, както и неотдашните анализи на най-големите предизвикателства пред пазара на труда, които помогнаха на Комисията в нейните усилия да направи пазарите на труда по-гъвкави и същевременно по-интегрирани, ЕИСК определя някои специфични цели и някои области, в които тази роля трябва да бъде по-решаваща.

1.12 Дейността на социалните партньори трябва да се ръководи от следните основни цели:

- оказване на влияние върху националните правителства за предприемане на съответни реформи и за разработване на национални политики, които да допринесат за подобряване на положението на младите хора на пазара на труда;
- използване на всички средства, които са на тяхно разположение, и по-специално Европейския социален фонд⁽³⁾ с цел предлагане на всички млади хора на възможност за лична реализация посредством сигурни и качествени работни места с адекватно заплащане, като за тази цел се използват нови, по-прогресивни форми на труд и на управление на работното време, съчетани с нови форми на сигурност на работното място, насочени към осигуряване на по-плавни преходи, по-добра мобилност и по-добър баланс между професионалния и личния живот;
- съкращаване на преходния период между завършване на училище и постъпване на работа и предлагане на младите хора на първа възможност за работа с перспектива за бъдеща сигурност по време на този преходен период;
- конструктивно използване на периода на неактивност на безработните млади хора и на тези, които търсят своето първо работно място;
- улесняване на интеграцията на най-уязвимите групи от млади хора (млади хора със социални проблеми, с физически или други увреждания, млади хора, които преждевременно напускат училищната система, млади мигранти и др.);
- гарантиране на съчетаване на професионалния живот с личния и семейния живот;
- осигуряване на подходящ баланс между гъвкавостта и сигурността, като се прави разлика между тези, които могат да изберат гъвкавостта, тъй като имат сигурност, и тези, които са жертва на гъвкавостта поради липса на сигурност;
- осигуряване на по-добро сътрудничество между предприятията, средните училища и университетите;
- насърчаване на предприемачеството, креативността и иновациите и оказване на помощ на младите хора с цел те да осъзнаят отговорността си за продължаване на ученето; в тази връзка обществените власти трябва да поемат своя дял от отговорността за поддържането на ефективни връзки между образователната система и пазара на труда;

⁽²⁾ Вж. http://www.etuc.org/IMG/pdf/Fram_of_actions_LLL_evaluation_report_FINAL_2006.pdf (на разположение е само версия на английски език). По въпроса за европейския социален диалог в тази област вж. също.

http://ec.europa.eu/employment_social/dsw/dspMain.do?lang=en.

⁽³⁾ Вж. http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/docs/If_070227_donnelly.pps; http://ec.europa.eu/employment_social/esf/fields/education_en.htm. В скоро време на страницата: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/fields/partnership_en.htm ще бъде публикувана обобщаваща информационна бележка.

— повишаване на качеството и привлекателността на усвояването на професия в работна среда (apprenticeship);

— насърчаване на мерки за предотвратяване на продължителна безработица сред най-младите;

— популяризиране сред младите хора на икономическите и социалните им права, зачитане на принципа на равнопоставеност и недискриминация.

1.13 Областите на намеса са многобройни и разнообразни, но могат да се обединят в седем големи групи:

— **Образование и обучение:** посредством работа на национално, регионално и местно ниво за повишаване на информираността на училищата и учителите с цел осигуряване на по-добра връзка с трудовия свят, отваряне на предприятията и синдикатите към училищата, насърчаване на участие в училищните инициативи за постигане на тази цел, както и установяване на партньорства с училищата с цел на младите хора да бъде осигурена възможност да се обучават на място в предприятията.

— **Професионално обучение:** посредством участие в разработването и организирането на системи за професионално обучение, стимулиращи личното усъвършенстване и придобиването на социални умения, разработване на програми за насърчаване на предприемаческия дух, насърчаване и подкрепа на дейности по обучението, които позволяват да се предвидят потребностите на пазара по отношение на необходимите умения и квалификации, популяризиране сред младите хора на техническите професии и на техния потенциал на пазара на труда.

— **Професионални стажове:** посредством предлагането на стажове, включени в образователната програма на младите хора, изготвяне на кодекси за поведение относно условията на труд и възнагражденията, които да предотвратяват конкуренцията между предприятията, дефиниране на понятието „наставник“ и на добрите практики на наставника на младите стажанти.

— **Колективно договаряне:** посредством включването на правата на младите хора като пълноправни граждани в плана за консултации и социален диалог, договаряне на форми на организация на труда, които ще им дадат перспективи за сигурност в процеса на преход към професионален живот, насърчаване на възможността младите хора да могат да продължават/завършват своето образование.

— **Сдружаване:** посредством сътрудничеството с младежките организации, насърчаване и популяризиране на мрежи за контакти между младите хора и трудовия свят, стимулиране на духа на сдружаване, както у младите работници, така и у работещите в съответните представителни органи, като се признават уменията и компетенциите, придобити по пътя на неформално образование.

— **Добри практики:** посредством насърчаване на обмена на добри практики, по-специално чрез създаването на платформи за обмен на опит, добри практики и информация относно проектите, осъществени от предприятията, университетите, сдруженията на ръководителите на предприятия и синдикатите.

— **Мобилност:** (както в Европейския съюз, така и в предприятията): посредством насърчаване на изучаването на чужди езици ⁽⁴⁾, осигуряване на обмен на професионален опит, като предпоставката за това е гарантирането на правата на работниците. Социалните партньори би трябвало да обръщат особено внимание на трансграничното сътрудничество, при което мобилността на младите хора е по-важна.

1.14 ЕИСК в качеството си на европейска институция, представляваща организираното гражданско общество, и в рамките на своите правомощия предлага да организира конференция с участието на представители на предприятията, синдикатите, училищата и неправителствените организации, които представляват младежта, с цел създаване на възможност за обмен на най-добрите практики, осъществени с оглед на подобряването на интеграцията на младите хора на пазара на труда.

2. Настоящото положение

2.1 Предвид настоящото положение на младите хора на пазара на труда, ЕИСК приветства факта, че словенското председателство на Съвета е отправило към него искане за изготвяне на проучвателно становище относно „Ролята на социалните партньори за подобряване на положението на младите хора на пазара на труда“.

2.2 Проблемът с безработицата сред младите хора, както и по-общият проблем за интегрирането на младите хора в обществото, са въпроси, които стоят пред целия свят ⁽⁵⁾.

2.3 Друга световна тенденция в индустриализираните общества е застаряването на населението, която ще окаже отрицателно въздействие върху стабилността, конкурентоспособността и икономическия растеж. Това явление ще увеличи разходите на системата за здравеопазване и на пенсионната система ⁽⁶⁾, тъй като по-малък дял от населението ще участва във финансирането им ⁽⁷⁾. Поради това изглежда необходимо не само да се открият мерки за насърчаване на „активното остаряване“ на населението и за улесняване на достъпа на младите хора до пазара на труда, а и да се предвидят мерки за подкрепа на смяната на поколенията, процес, в който младите хора не се ангажират поради опасения, свързани с несигурността на работните места. Става въпрос за

съвместно усилие, което да се приложи на европейско, национално, регионално и местно ниво и което да включва публичния сектор и социалните партньори, така че въпросът за младите хора да бъде поставен в центъра на икономическите, социалните, образователните и демографските политики.

2.4 Въпреки че през периода 2005-2007 г. в ЕС бяха създадени 7 милиона работни места, „Лисабонският цикъл“ все още не е успял да намали безработицата сред младите хора. Съгласно данните на Комитета, през 2006 г. средният дял на безработицата сред младите хора на възраст 15-24 години е достигнал 17,4 %, което означава, че приблизително 4,7 милиона млади хора са били в положение на социална и професионална несигурност. В някои страни безработицата сред младите хора е била повече от 25 % ⁽⁸⁾. Съгласно последния тримесечен преглед на пазара на труда в ЕС „(Quarterly EU Labour Market Review)“ (есента на 2007 г.), през третото тримесечие на 2007 г. процентът на безработицата сред младите хора е спаднал на 15,2 %, но продължава да бъде два пъти по-голям от общата безработица.

2.5 От друга страна, споменатите 4,7 милиона безработни млади хора в ЕС обикновено не намират отново работа през първите 6 месеца на безработица, което показва ясно, че въпреки приемането през 2005 г. на „Европейския пакт за младежта“, Лисабонската стратегия все още не е успяла да подобри положението на младите хора на пазара на труда. По-доброто прилагане на място на „Европейския пакт за младежта“ придобива особено значение.

2.6 Тенденциите при заетостта и безработицата сред младите хора обаче не са еднакви във всички държави-членки ⁽⁹⁾. Нидерландия, Ирландия и Дания, в които делът на безработицата сред младите хора е под 10 %, са постигнали успех в намаляването му. Положението обаче е съвсем различно в страни като Франция, Италия, Испания, Гърция, Белгия, Полша, Словакия и дори Швеция, където делът на безработицата сред младите хора си остава около 20 % ⁽¹⁰⁾.

2.7 Вероятността младежката безработица да се превърне в дългосрочна безработица или дори липса на професионална дейност е много голяма (около 1/3 при дългосрочната безработица ⁽¹¹⁾), като това особено силно засяга жените и това положение става все по-тежко с напредването на възрастта.

2.7.1 Няма нещо изненадващо във факта, че младите хора, които напускат училище преждевременно (един на всеки шест) или които не завършват средното си образование (1/4 от

⁽⁴⁾ Вж. становището на ЕИСК от 26 октомври 2006 г. относно Съобщението на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Нова раткова стратегия за многоезицието“, докладчик: A. Le Nouail, (ОВ C 324 от 30.12.2006 г.).

(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:324:0068:0073:EN:PDF>)

⁽⁵⁾ При сравнение на Европа с другите индустриализирани страни като САЩ, Канада или Япония заетостта във възрастовата група 15-24 години е била 35,9 % през 2006 г., докато в САЩ е била 54,2 %, в Канада нейният дял е бил 58,7 %, а в Япония — 41,4 %.

⁽⁶⁾ Финансирането на системите за социално осигуряване ще се окаже сериозно предизвикателство през следващите 25 години, когато 20 милиона души ще напуснат пазара на труда в ЕС.

⁽⁷⁾ В Европа съотношението между лицата в трудоспособна възраст и лицата в напреднала възраст от 4:1 през 2004 г. ще се промени на 2:1. След 2015 г. намаляването на трудоспособното население ще бъде спънка за потенциалния икономически растеж на Европейския съюз и ще намали растежа, който понастоящем е 2,6 % (в еврозоната) и 2,9 % (в ЕС-27) до 1,25 % през 2040 г. Това въздействие ще се усеща още по-силно в новите държави-членки.

⁽⁸⁾ Изследване на Евростат относно работната сила в Европа, публикувано в „Employment in Europe 2007“, Европейска комисия.

⁽⁹⁾ ЕИСК си дава сметка, че позоваване само на дела на безработицата не позволява да се направи комплексна оценка на положението на младите хора на трудовия пазар. Такъв тип анализ следва да обхване също така и съотношението на безработните спрямо младите хора като цяло, както и сравняване на дела на безработица сред тях с общия дял за дадената страна. Данните в параграф 2.6 следва да се разглеждат като примерни, а по-задълбочено разглеждане на въпроса може да се прочете в доклада „Employment in Europe 2007“ („Заетостта в Европа през 2007 г.“).

⁽¹⁰⁾ „Economic Outlook“, есента на 2007 г., „BusinessEurope“, стр. 14.

⁽¹¹⁾ Изследване на Евростат относно работната сила в Европа, публикувано в „Employment in Europe 2007“, Европейска комисия.

младежите на възраст 25-29 години ⁽¹²⁾), срещат по-големи трудности при намирането на работа от младите хора с по-добра квалификация.

2.7.2 По-изненадващо е обаче, че младите хора с висока квалификация и умения също срещат трудности при намирането на работа. В някои държави-членки делът на безработицата е по-висок сред младите хора с по-високо образование, отколкото сред тези с ниско или средно ниво на образование ⁽¹³⁾. В действителност на едно ниво на образование, което е по-високо от това на предишните поколения, понастоящем съответства по-трудно включване в пазара на труда. Важно е да се подчертае, че ако притежаването на диплома е инструмент, който оказва ценна помощ в борбата срещу безработицата, днес то не дава никаква гаранция.

2.7.3 Голям брой млади хора са засегнати от несъответствието между техните квалификации и работните им места (в държавите-членки делът на младите хора на възраст под 35 години, които работят в област, различна от тази, в която са получили образование, варира между 29 % и 47 %) и това положение е толкова по-тревожно, колкото е по-ниско нивото на полученото образование.

2.8 Това положение благоприятства заминаването на много млади хора в други страни, които им предлагат по-добри условия на труд, 4-5 пъти по-високи заплати, по-привлекателна кариера и по-големи възможности за лична реализация ⁽¹⁴⁾.

2.9 Много млади хора, намерили работа, продължават да живеят в голяма несигурност поради несигурността на работните места. 41 % от младите хора на възраст 15-24 години ⁽¹⁵⁾ са със срочни трудови договори, а в някои държави техният дял надхвърля 60 % ⁽¹⁶⁾. В много случаи това е съзнателен избор на младите хора, които търсят краткосрочна заетост, но броят на младите хора, които се намират в това положение не по собствена воля, е значителен (един на всеки четирима младежи) ⁽¹⁷⁾.

2.10 Сред младите работници се наблюдават и най-много злоупотребки и увреждания на работното място ⁽¹⁸⁾ и поради тази причина при анализа на положението на младите хора в областта на труда е важно да се обърне внимание на хигиената и сигурността на работното място.

2.11 Младите жени са по-силно засегнати от безработицата ⁽¹⁹⁾ и при тях вероятността да заемат по-некачествени, по-несигурни и лошо платени работни места е по-голяма, въпреки че като цяло те имат по-добро ниво на училищно образование

⁽¹²⁾ Вж. Съобщението „Подпомагане на пълноценното участие на младите хора в образованието, трудовата дейност и обществото“ (COM(2007) 498 окончателен).

⁽¹³⁾ Работен документ на Комисията, който придружава Съобщението относно „Подпомагане на пълноценното участие на младите хора в образованието, трудовата дейност и обществото“ (SEC(2007) 1093).

⁽¹⁴⁾ Като пример се посочва фактът, че приблизително 400 000 европейци, получили образование в областта на науката и технологиите, живеят в Америка и че 10 % от 1,45 милиона души, защитили докторска степен в САЩ, са студенти от ЕС.

⁽¹⁵⁾ Следва да се отбележи, че в някои държави-членки разрешената долна възрастова граница за работа на млади хора е над 15 г.

⁽¹⁶⁾ Изследване на Евростат относно работната сила в Европа.

⁽¹⁷⁾ Вж. пак там.

⁽¹⁸⁾ Вж. проектостановището на ЕИСК „Здраве и сигурност на пазара на труда“ SOC/258 (докладчик г-жа Agnes Cser).

⁽¹⁹⁾ Заетите жени са с 15 % по-малко от заетите мъже.

от младите хора от мъжки пол. Те са подложени и на дискриминация по пол, по-специално в детеродна възраст. Младите жени в ЕС печелят средно с 6 % по-малко от младите мъже (на възраст под 30 години) ⁽²⁰⁾.

2.12 Все още твърде често се срещат ситуации на изключване или бедност, на които младите хора са изложени поради ниските заплати (с ниски заплати са 40 % от младите хора) ⁽²¹⁾.

2.13 В днешно време голям брой млади хора преживяват ситуации, които представляват отстъпление в тяхната социална интеграция, в утвърждаването на тяхната индивидуална и социална самостоятелност, които накратко могат да се характеризират с:

- все по-голяма зависимост от семейството и/или държавата;
- все по-продължителен живот с родителите или развитие на междинни ситуации (двойно местожителство, завръщане в дома на родителите след първото напускане или дори живот извън дома на родителите, при който обаче се поддържат тесни връзки с тях);
- все по-късното започване на собствен семеен живот (брак или съвместен живот, решение за раждане на деца и др.);
- видимо увеличаване на стреса, породено от чувство на безпомощност (нарастване на случаите на самоубийства и на вземане на наркотици).

3. Трудът като фактор за индивидуално и колективно достойнство

3.1 Трудът освен че представлява един от основните фактори за икономическото развитие и развитието на обществото като цяло, съдържа в себе си някои аспекти, залегнали в Универсалната декларация за правата на човека. В тази връзка правото на труд на младите хора и сигурността на работното място трябва да се анализират от гледна точка на универсалното право и като средство, с което индивидът изгражда своето бъдеще.

3.2 Освен това е важно да се (пре)потвърди централното място на труда в обществото, като се анализират някои негови настоящи компоненти, а именно:

- достойният труд като източник на доходи за днешния и бъдещия живот и като елемент на „междупоколенческа“ солидарност;
- трудът като универсално право, пространство за утвърждаване на човешкото достойнство и признаване;

⁽²⁰⁾ Вж. становището на ЕИСК в процес на изготвяне „Разликата в заплащането между мъжете и жените“ (SOC/284).

⁽²¹⁾ Работен документ на Комисията, който придружава Съобщението относно „Подпомагане на пълноценното участие на младите хора в образованието, трудовата дейност и обществото“ (SEC(2007) 1093).

- трудът като производствен фактор;
- трудът като активно гражданско участие и социално полезна дейност;
- трудът като основен фактор за социализация;
- трудът като израз на квалификация и креативност;
- трудът като условие за достъп до различните начини на потребление и стилове на живот;
- трудът като човешка дейност, фактор за приспособяване и признаване в обществото, което във все по-голяма степен е призвано да се грижи за околната среда и екологичните ценности;
- трудът като начин за постигане на себепознание и развитие, а също и на лична реализация.

3.3 В днешно време срещаме нови форми на полагане на труд, плод на дълбоки промени в трудовия свят, които може и да не отчитат важни социални аспекти и да не дават необходимите социални гаранции.

3.4 Несигурният характер на трудовите отношения при младите хора, както и нерегламентираните ритъм и работно време са фактори, затрудняващи съчетаването на професионалния, личния и семейния живот. В тази връзка младите жени са особено ошетени, тъй като често са принудени да се отказват от интересна професионална кариера. Младите родители би трябвало да споделят мнението си относно създаването на помощна инфраструктура за децата в най-ранна възраст.

3.5 Младите хора могат да допринесат значително за изграждането на по-единно и демократично общество на знанието. При все това те настояват за перспективи на живот, които да не се ограничават до непосредственото бъдеще и които да са свързани с индивидуалната, семейната и колективната сигурност.

4. Образованието и подготовката: основни фактори за интеграцията на пазара на труда, за успешна интеграция и участие в обществото

4.1 В своето становище относно „Заетост на приоритетни категории“⁽²²⁾ ЕИСК отново потвърди значението на образованието и подготовката, позовавайки се по-специално на:

⁽²²⁾ Становище на ЕИСК от 12.7.2007 г. относно „Заетост на приоритетни категории (Лисабонска стратегия)“, докладчик: г-н W. GREIF (ОВ C 256 от 27.10.2007 г., стр. 93-101) (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:256:0093:0101:EN:PDF>).

- „гарантиране на качество от началното обучение до професионалното обучение и обучението на работното място, за да могат работниците да намерят своето място на пазара на труда възможно най-безпроблемно и да запазят заетостта си, с участието на индустрията редом с правителството;

- ранна активна подкрепа за младите хора, търсещи места в квалификационни курсове или работа (по възможност след четири месеца), специални програми и индивидуално подпомагане и напътствия за интеграцията на проблемни групи и трайно безработни млади хора и отпадналите от училище или от квалификационен курс, например чрез общински проекти за заетост и насърчаване на обучението;

- създаване на общо- и леснодостъпни центрове за професионално ориентиране и информация за млади мъже и жени на всички нива на обучение; съответно подобрене в качеството и човешките ресурси в бюрата по труда;

- ограничаване на съществуващите несъответствия между предлаганите и търсените на пазара на труда квалификации; повишаване на ефективността на системите за начално образование (например намаляване на процента на отпадналите от училище⁽²³⁾, ограмотителни кампании) и увеличаване на възможностите за преминаване от начално професионално обучение към повишаване на квалификацията; постепенно премахване на разделението по пол при професионалното ориентиране“.

4.2 Въпреки че и занапред основната мисия на училището трябва да си остане подготовката на свободни, критични и самостоятелни граждани, то трябва да намери нови форми за действие, най-вече по отношение на неговата връзка с трудовия свят и предприятията, от които то често пъти се оказва изолирано. В днешно време тази връзка е почти задължително условие за осъществяването на по-ефективен преход между училището и работата.

4.3 От друга страна, за да може да се пристъпи към успешна промяна, предприемаческият и инициативен дух трябва по недвусмислен начин да присъства в мисията на училището като матрица за осъзнаване на отговорност, включително и на лична отговорност, по начин, който ще даде възможност на младите хора да намират решения на проблемите, с които неизбежно ще се сблъскат след като излязат от училище. За тази цел, разбира се, допринася и системата на неофициалното образование.

⁽²³⁾ В ЕС почти 16 % от младите хора напускат предсрочно училище, което представлява значителна разлика спрямо 10-те % през 2000 г. За различните държави-членки това число е различно, то е особено голямо в средиземноморските страни, а най-ниско е в скандинавските страни и в някои държави от Централна и Източна Европа.

4.4 Ученето през целия живот също придобива по-голямо значение за младите хора, доколкото може да им предостави необходимите инструменти за адаптиране към новите ситуации и за придобиване на нови умения и нови квалификации.

4.5 В моделите за професионална подготовка също могат да се въведат иновации и в някои държави е възможно да се открие опит за включване в пазара на труда посредством чиракуване в предприятията. Тук е важно също да се намерят модели, които да са привлекателни за младите хора и да бъдат приети от тях и техните семейства като способстващи за тяхната валоризация ⁽²⁴⁾.

4.6 Във връзка със спецификата на индивидуалното придружаване на кандидатите за работа (*job coaching*), осигурявано за дългосрочно безработните млади хора, може да се посочи един австрийски проект, който позволи да се намали с 43,5 % делът на дългосрочно безработните млади хора сред определена целева група ⁽²⁵⁾. От 2000 млади хора, участвали в проекта, 820 са получили работа, 293 са получили места за подготовка в предприятията като чираци, което означава, че в 60 % от случаите е постигнат успех ⁽²⁶⁾.

4.7 От друга страна, европейските политики и програми за изследователска дейност би следвало да координират усилията, които се полагат на национално и на европейско ниво в областта на образованието, както в основното образование, така и в професионалната/специализираната подготовка.

5. Ролята на социалните партньори

5.1 Към различните политики за младежта трябва да се приложи глобален подход. В тази насока Европейската комисия изготви съобщение „Подпомагане на пълноценното участие на младите хора в образованието, трудовата дейност и обществото“ ⁽²⁷⁾, което получи подкрепата на Комитета. Комисията наблегна също върху необходимостта от използване на Европейския социален фонд, чийто регламент изрично предвижда финансирането на дейности, насочени към по-добра интеграция на младите хора на пазара на труда ⁽²⁸⁾.

5.2 Целта за по-добра интеграция на младите хора на пазара на труда трябва да се разглежда като колективна отговорност, която изисква ангажираността на цялото общество, както на социалните партньори, така и на други участници, на публичните власти, на националните, регионалните и местните органи, на семействата и младежките организации.

⁽²⁴⁾ Като пример могат да се посочат френските проекти за популяризиране на научните и техническите специалности сред младите хора (вж. <http://halde-prod.gaya.fr/repertoire-bonnes-pratiques-initiatives-86/consulter-90/bonne-pratique-91/scientifiques-techniques-9109.html>), „Паспорт за заетост“ (вж. http://halde-prod.gaya.fr/repertoire-bonnes-pratiques-initiatives-86/consulter-90/initiatives-92/autres-95/emploi-pour-9154.html?var_recherche=d%E9favoris%E9s), „Педагогика чрез действие“ на Висшето търговско училище в гр. Дижон (вж. <http://halde-prod.gaya.fr/repertoire-bonnes-pratiques-initiatives-86/consulter-90/bonne-pratique-91/action-ecole-9207.html>), наемане на стажанти под отговорност на учебните заведения (вж. <http://halde-prod.gaya.fr/repertoire-bonnes-pratiques-initiatives-86/consulter-90/bonne-pratique-91/sous-responsabilite-9225.html>), Форуми за заетост, които улесняват връзката между предприятията и дипломираните млади хора от чувствителните квартали (вж. <http://halde-prod.gaya.fr/repertoire-bonnes-pratiques-initiatives-86/consulter-90/initiatives-92/autres-95/emploi-pour-9192.html>).

⁽²⁵⁾ Вж. http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?AngID=1&StID=314163&DstID=0.

⁽²⁶⁾ Вж. http://portal.wko.at/wk/sn_detail.wk?AngID=1&DocID=729805&StID=345901.

⁽²⁷⁾ Становище на ЕИСК от 17 януари 2008 г. относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Подпомагане на пълноценното участие на младите хора в образованието, трудовата дейност и обществото“, докладчик: г-н Trantina.

⁽²⁸⁾ Вж. бележка под линия № 3.

5.3 В конкретния случай за интеграцията на младите хора на пазара на труда ролята на социалните партньори е решаваща, тъй като те са тези, които познават функционирането и потребностите на пазара, несъответствията между тези потребности и наличната работна ръка и които познават и изживяват проблемите, произтичащи от развитието на пазара и новите форми на организация на работата.

5.4 Социалните партньори би следвало да умножат усилията си в посока увеличаване на заетостта на младите хора, като подобряват и развиват сътрудничеството с организациите, които ги представят, и с учебните заведения. Целта е да се уточнят квалификациите, необходими на пазара на труда във всеки един момент, като се посочат уменията, необходими за работното място, положат се усилия за създаване на работни места за младите хора и се насърчава доверието в способностите на младите хора, без да се иска от тях предишен опит и др.

5.5 Ангажираността на социалните партньори е подчинена на следните конкретни цели:

- влияние върху националните правителства за предприемане на съответни реформи и за разработване на национални политики, които да допринесат за подобряването на положението на младите хора на пазара на труда;
 - гарантиране на всички млади хора на възможност за лична реализация посредством сигурни и качествени работни места;
 - намаляване на преходния период между завършване на училище и окончателното включване в професионалния живот;
 - по време на този преходен период осигуряване на младите хора на перспектива за бъдеща сигурност;
 - конструктивно запълване на периодите на неактивност на безработните млади хора и на тези, които търсят своето първо работно място;
 - улесняване на интеграцията на най-уязвимите групи от млади хора, по-специално на тези, които рано отпадат от училищната система;
 - гарантиране на съчетаването на професионалния живот с личния и семейния живот;
 - установяване на справедлив баланс между гъвкавост и сигурност;
- и се насочва към различни области, а именно:

5.5.1 Образование и обучение

- повишаване на информираността на органите, отговарящи за образованието, на училищата и на преподавателите относно осъществяването на по-добра връзка с трудовия свят;

- насърчаване на местно ниво на пакет от инициативи, организирани от училищата, предприятията и синдикатите, които да позволят на младите хора да се запознаят с реалностите на трудовия свят;
- установяване на партньорства с училищата с цел на младите хора да бъдат предложени възможности за чиракуване в предприятията;
- стимулиране на предприемаческия и творческия дух в сътрудничество с всички заинтересовани страни (включително предприятията и синдикатите) ⁽²⁹⁾;
- информиране на висшите учебни заведения за потребностите на местния пазар на труда и за съответните потребности от подготовка и квалификация;
- включване на младежките организации на местно, регионално и национално ниво в диалога за интеграцията на младите хора на пазара на труда.

5.5.2 Професионална подготовка

- Активно участие в разработването и организацията на системите за професионална подготовка с цел задоволяване на потребностите от нови умения и нови знания, като по този начин се предвиждат потребностите от учене през целия живот;
- обмисляне при колективното договаряне на глобални, регионални и/или местни споразумения за професионална подготовка и учене през целия живот. Следователно е необходимо да се гарантира, че данъчните системи на държавите-членки ще подкрепят инвестициите в човешкия капитал;
- популяризиране сред младите хора на техническите професии и на техния потенциал на пазара на труда;
- допринасяне за облекчаване на признаването на квалификации на младите хора и на тяхната мобилност в Европа посредством прилагане и оценка на Европейската квалификационна рамка ⁽³⁰⁾.

5.5.3 Професионални стажове

- Предлагане на професионални стажове, включени в училищната програма на младите хора, които на ранен етап да осигуряват на младите хора контакт с предприятията и работниците;
- изготвяне на кодекси за поведение относно качеството на труда, условията на труд и възнаграждението на стажантите, сключване на колективни трудови договори за тази цел.

⁽²⁹⁾ Вж. в тази връзка становището на ЕИСК от 25.10.2007 г. „Предприемаческият дух и Лисабонската програма“ (становище по собствена инициатива), докладчик: г-жа Sharma, съдокладчик: г-н Olsson. (ОВ C 44 от 16.2.2008 г., стр. 84-90) (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:044:0084:0090:PT:PDF>).

⁽³⁰⁾ Вж. „Препоръка на Европейския Парламент и на Съвета относно създаване на Европейска квалификационна рамка за учене през целия живот“ (COM(2006) 479 окончателен).

- създаването на длъжността „работник-наставник“, който да отговаря за придружаването на младия стажант с цел превръщане на стажовете в истински образователни проекти; оказване на подкрепа при съставянето на кодекси на добрите практики в сектора, които да се използват от наставника.

5.5.4 Колективното договаряне и правата на младите хора

- При европейското, националното, регионалното и местното колективно договаряне, както и на колективното договаряне в предприятията, отчитане на необходимостта от конкретни политики за подкрепа на интеграцията на младите хора на пазара на труда и за информирането им относно техните права;
- в дебата относно организацията на труда и параметрите, които могат да бъдат обект на преговори и договори, обръщане на особено внимание на младите работници така че гъвкавостта да бъде поставена в рамките на договорените правила, които да им гарантират необходимата сигурност. Перспективата на сигурност по време на периода на преход на младите хора към активен живот може и трябва да бъде разглеждана на нивото на колективните договори;
- в рамките на колективното договаряне принос при договарянето на условия на студентския труд, които да предвиждат гъвкаво работно време, адекватно заплащане, по-специално по време на стажовете, и време за подготовка;
- в същите тези рамки предвиждане на възможност за съчетаване на професионалния живот с личния, по-специално по отношение на условията на труд и работното време.

5.5.5 Сдружаване

- Изпълнение на водеща роля в подкрепа на сдружаването на младите хора както посредством подкрепа за организирането на сдружения на младите предприемачи, така и посредством включването на работниците в техните класови организации;
- насърчаване, разпространяване и подкрепа на мрежи, които дават възможност за комуникация между младите хора и различните социални партньори ⁽³¹⁾;
- сътрудничество с младежки организации с цел да бъдат разбрани тревогите и стремежите на младите хора и да бъде постигната тяхната ангажираност в намирането на решения, по-специално по отношение на пазара на труда;

⁽³¹⁾ Като пример се посочват Европейската конфедерация на младите предприемачи (<http://www.jadenet.org/>) JA-YE Europe (Junior Achievement Young Enterprise) [<http://www.ja-ye.org/Main/Default.aspx?Template=TTtitle.ascx>] и инициативата на EUROCADRES за студентите и дипломираните млади хора STARPRO (http://www.eurocadres.org/en/p_ms_in_europe/students_and_young_graduates).

- признаване на уменията и компетенциите, придобити чрез неформално образование в младежки организации като важна част от квалификациите за навлизане на пазара на труда.

5.5.6 Добри практики

- Обмен на добри практики ⁽³²⁾, по-специално чрез създаването на платформи за обмен на опит, добри практики и информация относно проектите, осъществени от предприятията,

университетите, сдруженията на ръководителите на предприятия и синдикатите.

5.5.7 Мобилност

- Подкрепа на мобилността в Европейския съюз и в предприятията в различните държави, информиране на младите хора относно правата им, свързани с вътрешноевропейската мобилност, и в тази връзка насърчаване на изучаването на чужди езици, осигуряване на обмен на професионален опит, като предпоставката за това е гарантирането на правата на работниците ⁽³³⁾.

Брюксел, 12 март 2008 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³²⁾ Пример на добра практика беше откриването на лаборатория „Стимулиране на предприемаческия дух и насърчаване на обучението по предприемачество“ от BusinessEurope и неговите партньори. Тази лаборатория не само служи за пример на добра практика в тази част на Европа, но и допринася за постигането на целите, определени в Стратегията за растеж и заетост, в Съобщението на Европейската комисия „Насърчаване на предприемаческите нагласи чрез образование и обучение“ и в нейните препоръки от Осло.

⁽³³⁾ Социалните партньори винаги са подкрепяли принципите на програмите „Еразмус“ и „Еразмус Мундус“, както и инициативата на Европейската комисия „Програма Еразмус за младите предприемачи“.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Гарантиране на общия достъп до дългосрочни грижи и устойчиво финансиране на системите за предоставяне на дългосрочни грижи за възрастни хора“

(2008/C 204/21)

С писмо от 19 септември 2007 г. бъдещото словенско председателство на Съвета на ЕС, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, се обърна към Европейския икономически и социален комитет с искане да изготви становище относно:

„Гарантиране на общия достъп до дългосрочни грижи и устойчиво финансиране на системите за предоставяне на дългосрочни грижи за възрастни хора“.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 21 февруари 2008 г. (докладчик: г-жа Klasnic)

На 443-та си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 март 2008 г. (заседание от 13 март 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 99 гласа „за“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

съответна дейност за повишаване на информираността, обучение и предоставяне на информация, както и политически мерки ⁽²⁾.

1.1 Заключение

1.1.1 Зависимостта от грижи е един от рисковете на живота, с чието въздействие отделният човек трудно може да се справи сам и поради това изисква основана на солидарност между поколенията съвместна отговорност ⁽¹⁾.

1.1.5 Целта трябва да бъде възрастните хора и възрастните в напреднала възраст в Европа да могат да остаряват достойно и в условия на сигурност, включително и ако са зависими от грижи, и едновременно с това, в контекста на солидарността между поколенията, да се обръща внимание върху това за бъдещите поколения да не произтича бреме, което те да не могат да поемат.

1.1.2 По какъв начин да бъде реализирана тази съвместна отговорност, е въпрос, който трябва да бъде регламентиран най-вече на национално и регионално ниво, като се вземат предвид съответните семейни структури и данъчни системи, ситуацията по отношение на заетостта, мобилността, жилищният фонд, гъстотата на населението, установените традиции и нагласи.

1.2 Препоръки

1.2.1 Европейският икономически и социален комитет призовава Европейския Съвет и Комисията да разгледат спешно заедно с държавите-членки проблемите, свързани със застаряването на населението, за да се гарантира, че всички възрастни хора ще получат подкрепа и качество на грижите, от които се нуждаят.

1.1.3 Тъй като, обаче, в тази област съществуват не само сходни проблеми в отделните държави-членки, но и въпроси от трансгранично естество, изглежда целесъобразно и необходимо тази тема да бъде разгледана в рамките на институциите на Европейския съюз. В тази връзка обменът на опит например в рамките на открития метод на координация (ОМК) има особено значение, а в някои случаи са необходими и законодателни мерки.

1.2.2 За да се отговори на предизвикателствата, свързани с дългосрочните грижи, са необходими редица мерки. В тази връзка са важни следните аспекти:

Финансиране и достъпност

— Трябва на практика да се гарантира универсалният достъп до качествени грижи, включително и на лица със специфични проблеми или ниски доходи.

— Трябва да се разработят устойчиви системи за финансиране, при които отделният човек да не трябва да се справя сам с този риск на живота, като се гарантира, че обществото може да си позволи тези услуги и че те не представляват прекалено голямо бреме за бъдещите поколения.

1.1.4 Както и в системата на здравеопазването, една голяма част от разходите в областта на дългосрочните грижи възникват през последните години от живота на човека. От проектирането на сегашните системи на социално осигуряване (системата на здравеопазването и пенсионната система) насам продължителността на живота значително се увеличи. Посрещането на произтичащите от това нови нужди поставя трудни въпроси за справедливостта и солидарността между поколенията, които изискват

⁽¹⁾ Вж. в тази връзка съвместния доклад на Комисията и Съвета: „Подпомагане на националните стратегии за бъдещето на здравните грижи и грижите за възрастни хора“, CS 7166/03, март 2003 г.

⁽²⁾ Вж. също така становището на ЕИСК от 13.12.2007 г. относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Укрепване на връзките между поколенията“, докладчик г-н JANIER (CESE 1711/2007 — SOC/277).

- Насърчаването на мерки в областта на профилактиката и превенцията би трябвало да помогне за ограничаване колкото се може в по-голяма степен на бъдещо увеличаване на нуждите. В тази връзка трябва да се изхожда от широко понятие за профилактика, което свързва аспекти на здравната профилактика и финансовото осигуряване с аспекти на социалните грижи и укрепване на уменията за справяне с ежедневните проблеми.
- Следва да се разгледа създаването на стимули за частното осигуряване, например данъчни стимули за финансово осигуряване, когато това изглежда необходимо за постигане на целта от общ интерес за общественото здраве.

Грижи и предлагани услуги

- Развитието на насочени към съответните нужди диференцирани грижи следва да се гарантира и в региони, които понастоящем не са облагодетелствани в това отношение.
- Съществуващите семейни и съседски мрежи, които понастоящем осигуряват голяма част от грижите, трябва да бъдат насърчавани и поддържани например чрез обучение и подкрепа на членовете на семейството.
- Неправителствените организации, социално-икономическите инициативи и кооперативните структури трябва да бъдат включени в по-голяма степен в работата, свързана с предоставянето на грижи.
- Доброволството в областта на предоставянето на немедицински грижи следва да се насърчава в значителна степен, най-вече чрез обучение на доброволци.
- Здравословната конкуренция между различните доставчици на услуги в областта на предоставянето на грижи трябва да повиши свободата на избор на нуждаещите се от грижи лица и да помогне да се доразвият предлаганите услуги в съответствие с определени стандарти за качество, както и цели, задачи, спецификации в рамките на установения режим на социално осигуряване, като отговорността е на законодателната власт във всяка държава-членка, защото тези услуги са част от обществените услуги от общ интерес ⁽³⁾.
- Възрастните и нуждаещите се от грижи лица трябва да бъдат включени в по-значителна степен в обществени мрежи, включително и с оглед на предотвратяване на злоупотреба и малтретиране.
- Трябва да бъдат разработени модели за *най-добри практики* в областта на палиативните грижи, предоставяни в домовете за стари хора и частните домове.

- Трябва да се развие и дейността на хосписите.

Лица, полагащи грижи

- Човешките ресурси в областта на предоставянето на грижи следва да се гарантират най-вече чрез добро обучение на

лицата, полагащи грижи, чрез подобряване на условията на труд и на имиджа на професиите, свързани с предоставянето на грижи.

- Признаването на придобитите квалификации следва да се улесни в рамките на ЕС.
- Комисията се призовава да преразгледа регулирането на трансграничните аспекти при предоставянето на грижи, например по отношение на достъпа до услуги, свързани с предоставянето на грижи в чужбина, или миграцията на лицата, полагащи грижи.
- За да се преодолее недекларирания труд, се налага предприемане на мерки. Услугите, свързани с полагането на грижи, които досега са били предоставяни незаконно, да бъдат трансформирани в законни трудови правоотношения, като се вземат предвид особеностите на дейностите в домакинствата.

Грижи в рамките на семейството

- Следва да се засилят стимулите за предоставянето на немедицински грижи както в рамките на семейството, така и на доброволни начала ⁽⁴⁾.
- Трябва да се разработят стратегии и услуги, свързани с деменцията и депресията при възрастните хора, които понастоящем представляват едно от най-големите предизвикателства за семействата и системата за предоставяне на грижи.
- Съчетаването на семейния и професионалния живот следва да бъде подобро чрез мерки за подпомагане и облекчаване на работещите членове на семейството, които полагат грижи (например дневни центрове за грижи за възрастни хора в големите предприятия, предложения за отмора на полагащите грижи, мобилни грижи).

Регламентиране, стандарти и качество

- Следва да се разработят стандарти за качество във всички области на грижите за възрастни хора и да се гарантира ефективният контрол върху тях от страна на независими организации или регулаторни органи, както и от признати институции, отговарящи за спазването на правата на човека.
- По този начин следва да се гарантира, че както в частните, така и в публичните специализирани институции за предоставяне на грижи се зачитат правата на човека и човешкото достойнство и че ограничената способност за действие и зависимостта на нуждаещите се от грижи лица не се използва в ущърб на тези лица.

Използване на информационните и комуникационни технологии

- Използването на информационните и комуникационни технологии, телематиката и технически помощни средства в областта на предоставянето на грижи и за наблюдение следва да се насърчава като се вземат предвид етическите аспекти.

⁽³⁾ Вж. становището на ЕИСК от 14.2.2008 г. „Услугите от общ интерес“ (докладчик: г-н Hencks) (TEN/289).

⁽⁴⁾ Във връзка с насърчаването на доброволството вж. също така и становището на ЕИСК от 13.12.2006 г. „Доброволческите дейности, тяхната роля и въздействие в европейските общества“, докладчик: г-жа Koller (ОВ С 325, 30.12.2006 г.).

2. Контекст

2.1 Словенското председателство на Съвета на ЕС желае да продължи дебата в цяла Европа относно справянето с демографските промени и ще насочи вниманието си особено върху солидарността между поколенията. Процентното съотношение между младите, поколенията на средна възраст и възрастните поколения се променя. Делът на възрастните хора продължава да се увеличава. На някои места сегашното младо поколение представлява само половината от броя на хората, родени след Втората световна война. Тези факти поражда редица въпроси по отношение на солидарността и съвместното съществуване на поколенията. Поради сегашния начин на живот и разделение на труда (особено в градовете) отношенията между поколенията се нарушават, а връзките между тях отслабват и се променят значително. Различните поколения все повече биват разглеждани отделно и от гледна точка на придобитите от тях права. В тази връзка една погрешна реакция може да доведе дори и до конфликт между поколенията.

2.2 Словенското председателство планира да организира конференция по въпроса на солидарността и съвместното съществуване на поколенията (28-29 април 2008 г.), която ще се концентрира върху следните теми:

- 1) солидарност между поколенията по отношение на здравеопазването, семейния живот и жилищната политика;
- 2) дългосрочни грижи за възрастни хора.

2.3 Във връзка с това словенското председателство на Съвета на ЕС се обърна към Европейския икономически и социален комитет с искане да изготви проучвателно становище относно „Гарантиране на общия достъп до дългосрочни грижи и устойчиво финансиране на системите за предоставяне на дългосрочни грижи за възрастни хора“.

3. Дългосрочните грижи като европейско предизвикателство

3.1 Темата за дългосрочните грижи за възрастни хора представлява едно от основните социални и социалнополитически предизвикателства, пред което са изправени всички държави в Европейския съюз. Поради това тази тема трябва да бъде съответно взета предвид в дневния ред на европейските институции.

3.2 Въпреки националните правомощия в тази област, европейските институции разгледаха тази тема в рамките на многобройни инициативи⁽⁵⁾ и насърчиха най-вече взаимния обмен на опит чрез открития метод на координация⁽⁶⁾. Тези усилия следва да бъдат продължени и засилени, като в рамките

⁽⁵⁾ Например: Съвет на Европейския съюз, Общ доклад относно социалната защита и социалното включване 2007 г.; Конференция относно дългосрочните грижи — трансатлантически обмен на мнения и опит, Брюксел 2006 г.; Конференция относно дългосрочните грижи за възрастните хора, 2005 г. и т.н.

⁽⁶⁾ Вж. в тази връзка Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно: „Модернизиране на социалната закрила с цел развитие на висококачествено, достъпно и устойчиво здравно обслужване и дългосрочна здравна помощ: подполагането на националните стратегии, посредството използването на „отворен метод на координация““ от 20 април 2004 г., COM (2004) 304, както и становището на ЕИСК на тази тема от 28 октомври 2004 г., докладчик: г-н BRAGHIN (ОВ C 120, 20.5.2005 г.).

на този метод ЕИСК придава най-голямо значение на включването на социалните партньори и участниците от гражданското общество.

3.3 Изготвените в тази връзка доклади от отделните държави показват, че въпреки различните изходна позиция и рамкови условия, в повечето държави много от предизвикателствата са от подобно естество. Поради това е целесъобразно също така да се работи съвместно в посока на търсене на решения.

3.4 Договорените на ниво ЕС цели, свързани с универсалния достъп до услуги, по-високо качество на услугите и устойчиво финансиране на системите, бяха също потвърдени в тези доклади. Тези цели са също и в основата на настоящото становище.

4. Демографският и обществен контекст

4.1 Нарастващите предизвикателства в областта на дългосрочните грижи за възрастни хора са резултат на тенденции, които изострят проблема по няколко начина.

4.2 Поради постоянно увеличаващата се продължителност на живота в нашите общества силно се увеличава броят на много старите хора (на възраст над 80 години) — според прогнозите техният брой ще нарасне с 17,1 % между 2005 г. и 2010 г. и 57 % между 2010 и 2030 г. Така през 2030 г. в Европа ще живеят почти 34,7 милиона души на възраст над 80 години в сравнение с около 18,8 милиона днес. Докато през 1975 г. делът на хората на възраст над 80 години от общото население на държавите-членки на ЕС беше само 2,0 %, през 2050 г. този дял ще представлява 11,8 %⁽⁷⁾.

4.3 Въпреки общите тенденции, в рамките на държавите-членки, а и между тях, съществуват поразително големи различия. Така например продължителността на живота в държавите-членки на ЕС е между 65,4 и 77,9 години за мъжете и 75,4 и 83,8 години за жените.

4.4 Едновременно с това обаче, все повече възрастни хора живеят сами, тъй като са овдовели или членовете на семейството им са се преместили да живеят на друго място. Насърчаваната и в други области на европейската и националната политика мобилност, която е също и от трансграничен характер, изправя сектора за предоставяне на грижи пред допълнителни предизвикателства.

4.5 Поради ниската раждаемост (през 1960 г. в почти всички държави на ЕС тя беше над необходимия коефициент на плодovitост от 2,1 %, докато през 2003 г. във всички държави от ЕС без изключение този коефициент е под тази стойност) ще се намали не само потенциалът за подкрепа между поколенията

⁽⁷⁾ Съобщение на Комисията, Зелена книга „Да се изправим пред демографските промени: нова солидарност между поколенията“ от 16.3.2005 г. COM (2005) 94 окончателен.

(съотношението между лицата, нуждаещи се от грижи, и потенциалните полагащи грижи лица), а по този начин и потенциалът за грижи в рамките на семейството, но ще става все по-трудно да се отговори на търсенето на пазара на труда на професионален персонал, специализиран в полагането на грижи. Това развитие изостря допълнително проблема за финансирането в областта на дългосрочните грижи за възрастни хора.

4.6 Поради един допълнителен аспект на демографските и социални промени, а именно промените в структурите на семейства и по-високата заетост на жените, много услуги, свързани с предоставянето на грижи, които преди са били извършвани от семейството и особено от жените, в бъдеще няма да могат да бъдат извършвани или поне не в такава степен ⁽⁸⁾.

4.7 Подобрените възможности на медицината са фактор със съществено значение за увеличаването на продължителността на живота и подобряването на качеството на живот. Често пъти медицинското лечение може да увеличи значително продължителността на живота, без обаче да гарантира излекуване. По този начин се увеличава броят на хроничните и съответно дълготрайни заболявания, при които се изискват интензивни грижи.

4.8 Във връзка с това възниква особено предизвикателство поради увеличаващия се брой на случаите на деменция, при които е необходимо значително отделяне на време за грижи за пациентите и високи разходи за грижи, както и на депресия при възрастни хора, която често е свързана с деменцията и съответно изпраща полагащите грижи пред подобни предизвикателства. За тази цел са необходими специализирани услуги и институции, в които за тези хора могат да се полагат грижи при зачитане на тяхното достойнство. Това е още по-важно, тъй като рискът да се заболее от деменция нараства пропорционално с по-високата продължителност на живота. Във връзка с това предизвиква загриженост и проблемът, свързан с увеличаващия се брой самоубийства сред възрастните хора.

4.9 Освен общите обществени условия, променят се и нагласите, изискванията и способностите на нуждаещите се от грижи лица, поради факта, че нови поколения допълват броя на хората, които се нуждаят от грижи. Разработването на насочени към бъдещето концепции трябва да се съобрази с тази динамика.

5. Осигуряване на достъп до диференцирани грижи

5.1 Дългосрочните грижи се състоят в подпомагането на лица, които не са в състояние да живеят самостоятелно, и поради това са зависими в ежедневието си от помощта на други. Нуждата им от помощ варира от улесняване на тяхната мобилност и помощ чрез социален патронаж под формата на пазаруване, готвене и друга домашна работа до помощ при измиване и хранене. За предоставянето на подобни дългосрочни грижи не е необходима непременно медицинска квалификация. Поради това в много държави-членки те често са възложени на роднини — обикновено брачния партньор или наследниците, които, както и досега, полагат най-голямата част от дългосрочните грижи.

5.2 Поради посочените вече причини в бъдеще вече няма да може да се очаква от роднините да бъдат на разположение за предоставяне на грижи в същата степен, както досега. Поради

тази причина все по-голям брой немощни възрастни хора зависят от професионален персонал, който трябва да предоставя услугите си в дома на лицето, нуждаещо се от грижи, или в специализираните заведения, и следва в бъдеще да получава подходящо обучение.

5.3 Дългосрочните грижи могат да се предоставят по няколко начина. Освен грижите в рамките на семейството, професионалните грижи могат да бъдат полагани в дома, в дневни центрове, в рамките на група лица, живеещи в общност, в специализираните заведения или болници. За нуждаещите се от грижи лица обикновено са необходими няколко форми на медицинска и немедицинска грижа, което предполага добро сътрудничество между семействата, професионалния и медицинския персонал. Затова координацията на тези услуги (управление на интерфейс, управление на отделни случаи) играе важна роля.

5.4 В областта на дългосрочните грижи не съществува само една единствена целесъобразна стратегия по отношение на предлаганите грижи. Различните нужди на засегнатите лица обуславят диференцираното предлагане на грижи. Още по-важно е да се използва опитът на други държави по отношение на естеството, организацията и ефекта на предлаганите грижи.

5.5 Що се отнася до формата на предоставяне на грижи и избора на доставчик на услугите, целта трябва бъде възможно най-голямата свобода на избор. Това изисква не само предлагането на разнообразни услуги, но и създаване на подходящи условия за дейността на многобройни частни доставчици на услуги, доставчици на услуги с нестопанска цел и обществени доставчици на услуги, както и насърчаването на конкуренция между тези организации, с цел постоянното подобряване на предлагането. За да не бъде в ущърб на нуждаещите се от грижи лица, конкуренцията следва да се ръководи от дефинирани стандарти за качество, които трябва и да бъдат съответно контролирани, като при тези услуги от общ интерес отговорността за определяне на спецификацията на задачите, на целите и на оценката на резултатите се възлага на съответния законодател.

5.6 Съответните механизми за социална защита в отделните държави оказват влияние върху начина на предоставяне на грижите. В случай, че например се предоставят повече средства за специализираните заведения, отколкото за грижи в дома, то тогава повече хора биха живели в подобни заведения.

5.7 По принцип съществуват много основания да бъдат предпочетени грижите в собствения дом. Много хора желаят да продължат да живеят у дома си, въпреки че са възрастни и болни. Грижите в дома, когато те се предоставят от членове на семейството, водят до по-малко разходи в сравнение със стационарните грижи. Това обаче не трябва да води до положение, при което роднините, и особено жените, биват поставяни под натиск да понесат това бреме сами.

5.8 Целта следва да бъде във всяка отделна ситуация да се намери най-добрата форма на грижи, като бъдат взети предвид интересите на всички заинтересовани. В някои случаи обаче не съществува никаква алтернатива на настаняването в стационарно заведение.

⁽⁸⁾ Вж. по този въпрос проучвателното становище на ЕИСК от 14.3.2007 г. относно „Семейството и демографското развитие“, докладчик: г-н BUFFETAUT (CESE 161, 13.7.2007 г.).

6. Финансиране на системите за предоставяне на грижи

6.1 Понастоящем начинът на финансиране на системите за предоставяне на грижи се различава в значителна степен в отделните държави-членки, а понякога и вътре в тях. Причината за това е, че дългосрочните грижи за възрастни хора често са разпределени между различни публични структури и бюджети, че често биват предоставяни на местно ниво и че съществуват различни системи в областта на социалното осигуряване и данъчната система, както и на частното осигуряване.

6.2 Поради зависимостта им от националните и регионалните рамкови условия и политически стратегии, системите за финансиране при предоставянето на дългосрочни грижи ще продължат да се различават и в близко бъдеще. Тъй като те понастоящем са поставени под въпрос в много държави, обмяната на опит относно организацията и функционирането на отделни инструменти за финансиране (например осигурителните системи, данъчните стимули), както и на системите за предоставяне на услуги (например личен бюджет за заплащане на услугите, парични трансфери или в натура) е полезен и важен.

6.3 Ключов въпрос, свързан с дългосрочното финансиране на грижите, би трябвало да бъде по какъв начин да бъде ограничено допълнителното нарастване на разходите в тази област. Мерките и стратегии, насочени към тази цел, са следните:

- запазването и укрепването на възможностите за полагане на грижи в рамките на семейството, най-вече чрез механизми за стимулиране и възможности за облекчаване на лицата, полагащи грижи (например краткосрочни грижи, грижи по време на отпуска, институции за грижи през деня);
- постоянното развитие и подобряване на предлаганите грижи, включително и от гледна точка на възможността за избор, разходите, качеството и ефективността;
- създаването на конкурентноспособни структури (в случаите, където това е възможно и целесъобразно), за да се стимулира съобразяването с разходите и развитието чрез конкуренция;
- прилагането на цялостна концепция за превенция в областта на предоставянето на грижи. Тя трябва да обхваща както здравната профилактика и избягване на възможностите за нараняване (например предпазване от падане в дома), така и финансовото осигуряване и изграждането на нови социални мрежи за възрастни хора, които могат да поемат услугите за подпомагане, и засилване на уменията, свързани с ежедневието (например умения във връзка с поддържането на домакинство);
- засиленото включване на доброволческото участие при предоставянето на грижи (например съседска помощ, услуги, включващи посещение и придружаване, помощ при предоставяне на грижи, грижи в хосписи) в контекста на дискусии с ученици и младежи, които обхващат няколко поколения;

— засиленото използване на технически помощни средства при предоставянето на грижи и на информационни и комуникационни технологии (например Smart Housing — б.пр.: добри практики при проектирането, планирането и строежа на жилища; дистанционни грижи; обучение на възрастните хора да си служат с електронни средства за комуникация).

7. Качество на дългосрочните грижи

7.1 Хората, нуждаещи се от помощ, също имат право на качество на грижите. В този контекст Европейският съюз си постави за цел да гарантира достъпа до качествени и устойчиви грижи ⁽⁹⁾.

7.2 Според докладите на отделните държави-членки понастоящем съществуват големи различия по отношение на прилагането на стандарти за качество в областта на предоставянето на грижи, тяхната правна обвързаност или въпроса дали тези стандарти важат на национално или регионално ниво. Като цяло повечето държави посочват, че съществуват твърде малко подобни стандарти и недостатъчно регламентиране.

7.3 Подобно на ситуацията в областта на финансирането и тук ще продължи да съществува регламентиране на национално и регионално ниво. Именно в тази област обаче обменът в рамките на целия ЕС би могъл да предложи на отделните държави-членки ценни идеи и стандарти за регламентирането на национално и регионално ниво. Поради това ЕИСК предлага, в рамките на общ проект на ниво ЕС, да се разработят критерии за качество на дългосрочните грижи, които биха могли да служат на отделните държави като насока за изготвяне на техни собствени стандарти и да вземат предвид засилената мобилност на нуждаещите се от грижи и на лицата, полагащи грижи.

8. Пазарът на труда в областта на дългосрочните грижи

8.1 Секторът на здравеопазването и дългосрочните грижи съставлява значителен процентен дял от общата заетост в Европейския съюз (9,7 % от общата заетост в Европейския съюз през 2001 г.) и в периода 1997-2007 г. доведе до създаването на 1,7 милиона работни места в ЕС-15. В областта на грижите съществува значителен европейски пазар на труда — отчасти законен, но в някои области той попада в сферата на недекларираната трудова дейност.

8.2 Секторът за предоставяне на грижи предлага възможности за работа също така и на групи, които често изпитват трудности на пазара на труда (например лица, които се връщат на пазара на труда, жени-имигранти). ЕИСК предлага това обстоятелство да

⁽⁹⁾ Вж. Програма за действие на Общността в областта на здравето 2008-2013 г.

бъде взето предвид, както в съответните програми на националните агенции за заетост, така и в европейските програми за заетост (преквалификация, придобиване на квалификация).

8.3 Личните услуги в домакинствата са също пазар, който отбелязва растеж. В едно общество, основано на разделението на труда, те могат да улеснят някои лица да се възползват от свободата на избор по отношение на упражняването на професия и съчетаването на професионалния и семейния живот. Заетостта в домакинствата е форма на заетост, която до известна степен попада извън класическите отношения работодател-работник. В този случай е необходимо да се премахне недекларираният труд и да се създадат подходящи рамкови условия за законни трудови правоотношения.

8.4 Що се отнася до мерките за обучение, ЕИСК подкрепя използването на Европейския социален фонд включително и за дългосрочно повишаване на качеството на работните места в областта на здравеопазването и дългосрочните грижи, за предотвратяване на по-ранното напускане на пазара на труда и за подобряване на качеството, гъвкавостта и по този начин на ефективността на верига за предоставяне на грижи. В тези усилия за обучение трябва да бъдат включени и доброволци.

8.5 В контекста на европейския пазар на труда следва да се цели възможно най-бързо, небюрокралично взаимно признаване на съответното обучение.

8.6 Работата в областта както на медицинските, така и на немедицинските грижи е физически и психически натоварваща и поради това облекчаването и подкрепата на лицата, полагащи грижи, трябва да играе важна роля, за да се гарантира не само качеството на грижите, но и да се насърчи персоналят да продължи да работи в сектора. В този сектор съществува твърде голяма опасност от претоварване. Дейността по предоставяне на грижи е отговорна работа, която изисква оптимални условия на труд, справедливо възнаграждение и обществено признание.

8.7 Работата по предоставяне на грижи се извършва най-вече от жени и поради това трябва да бъде включена в съответните усилия на ЕС за насърчаване на жените и за създаване на равни възможности за мъжете и жените.

9. Съчетаването на грижи, професионален и семеен живот

9.1 В становището си относно „Семейството и демографското развитие“⁽¹⁰⁾ ЕИСК обърна подробно внимание върху демографските промени в Европейския съюз и техните последствия за семействата. Демографското развитие ще доведе и до това, че в бъдеще все повече хора освен професионалната си дейност ще трябва да се грижат за възрастните си близки. Поради това развитието на услуги в областта на грижите следва да бъде разгледано

⁽¹⁰⁾ Вж. по този въпрос проучвателното становище на ЕИСК от 14.3.2007 г. относно „Семейството и демографското развитие“, докладчик: г-н BUFFETAUT (ОВ С 161 от 13.7.2007 г.).

от гледна точка на облекчаване на членове на семейството, които полагат грижи и да се осигури възможност за по-добро съчетаване на професионалните задължения и задължението за предоставяне на грижи.

9.2 Задачата на социалните партньори в този случай може да бъде насърчаването на обмена на информация за вече доказали се в практиката мерки за облекчаване на работещи членове на семейството, които полагат грижи⁽¹¹⁾.

10. Работата на хосписите и достойният край на живота

10.1 В дебата за застаряващото общество не бива да бъде подминаван въпросът за края на живота. В съответствие с принципите на ООН относно възрастните хора, всички хора следва да имат право на възможно най-достоеен край на живота, който да отговаря на съответната система от културни ценности.

10.2 ЕИСК разгледа този въпрос в становището си относно „Работата на хосписите като пример за доброволческата дейност в Европа“⁽¹²⁾. Тук се обърща внимание на направените по тази тема предложения⁽¹³⁾.

11. Насилие при предоставяне на грижи

11.1 Едва наскоро ЕИСК разгледа проблема за насилието във връзка с домашните и институционални грижи в становище относно „Малтретиране на възрастните хора“⁽¹⁴⁾ и изготви различни предложения, на които се обърща внимание и тук.

12. Обмен на опит чрез открита координация, научноизследователски проекти и допълнителни дейности

12.1 С оглед на факта, че не е възможна политика на Общността в областта на дългосрочните грижи, ЕИСК подчертава, че откритият метод на координация (ОМК) представлява изключително важно средство в подкрепа на целите за модернизацията и развитието на качествени, достъпни за всички и устойчиви дългосрочни грижи.

12.2 ЕИСК вече посочи в свое предходно становище⁽¹⁵⁾ кои теми следва да бъдат в центъра на анализа и обмена на опит.

⁽¹¹⁾ Вж. по този въпрос проучвателното становище на ЕИСК относно „Ролята на социалните партньори за съчетаването на професионалния, семейния и личния живот“ от 11.7.2007 г., докладчик: г-н CLEVER (ОВ С 256, 27.10.2007 г.).

⁽¹²⁾ Вж. по този въпрос становището по собствена инициатива на ЕИСК относно „Работата в хосписите като пример за доброволческата дейност в Европа“ от 20.3.2002 г., докладчик: г-жа EULENBURG (ОВ С 125, 27.5.2002 г.).

⁽¹³⁾ Вж. по този въпрос Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент: „Реакцията на Европа на застаряването на световното население — икономически и социален напредък в един застаряващ свят. Принос на Европейската комисия за втората световна конференция на тема застаряването“ от 18.3.2002 г., COM (2002) 143 окончателен.

⁽¹⁴⁾ Вж. по този въпрос проучвателното становище на ЕИСК относно „Малтретиране на възрастните хора“ от 24.10.2007 г.; докладчик: г-жа HEINISCH (ОВ С 44, 16.2.2008 г.).

⁽¹⁵⁾ Вж. бележка под линия 3.

12.3 ЕИСК посочи в рамките на своето становище относно „нуждата от научни изследвания в областта на демографските промени — качество на живота на възрастните хора и технологически нужди“⁽¹⁶⁾ всеобщата нужда от научни изследвания в областта на превенцията и възможностите за лечение, квалификацията в професиите, свързани с предоставяне на грижи, предлагането на грижи, техническите решения, както и подпомагането на членовете на семейството. Споменатите във връзка с това въпроси, свързани с научните изследвания, са толкова актуални, колкото и изразеното там искане за определяне на общоевропейски координирани дефиниции на понятията в областта на предоставянето на грижи.

12.4 Освен това е необходимо да се организират работни семинари, конференции и други подобни прояви, за да се насърчи обменът на опит и разработването на стратегии за действие.

12.5 Заедно с това трябва да се насърчава сътрудничеството с международни организации като ОИСР и СЗО.

13. Европейско право

13.1 Въпреки че областта на дългосрочните грижи не спада пряко към компетенциите на европейското законодателство, то

оказва съществено влияние върху нея чрез други области на законодателството. От една страна не са ясни последствията от директивата за услугите на вътрешния пазар и по-специално за социалните услуги от общ интерес, а от друга страна Съдът на Европейските общности в Люксембург тълкува *stricto sensu* свободното предоставяне на услуги (*). Доставчиците на услуги, свързани с предоставянето на грижи, техните служители и лицата, за които се полагат дългосрочни грижи, могат да се окажат в положение на правна несигурност, а същевременно нуждата от такива грижи ще нараства във всички държави-членки на ЕС. Предлагането ще се различава много както в различните държави-членки, така и по цени и това създава риск, най-малкото в граничните райони, да се засили медицинският туризъм, който вече съществува и създава сериозни проблеми на засегнатите местни общности. Поради това ефектът върху дългосрочните грижи трябва да бъде взет предвид при развитието на тези области на законодателството.

13.2 В сектора за предоставяне на грижи до известна степен съществува конфликт на интереси между конкуренцията и гаранцията за предлагане на грижи. Поради това той трябва да бъде съответно взет под внимание при обсъждането на трансграничните услуги, трудовото право, публичните услуги и услугите от обществен интерес.

Брюксел, 13 март 2008 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁶⁾ Вж. във връзка с това становището по собствена инициатива на ЕИСК „Към Седма рамкова програма за научни изследвания: нужда от научни изследвания в областта на демографските промени — качество на живота на възрастните хора и технологически нужди“ от 15.9.2004 г.; докладчик: г-жа HEINISCH (ОВ C 74, 23.3.2005 г.).

(*) Решение на Съда на ЕО C-341/05 от 18.12.2007 г. (Laval un Partneri Ltd срещу Svenska Byggnadsarbetareförbundet et alii).

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета за изменение на Директива 2004/40/ЕО относно минималните изисквания за здраве и безопасност, свързани с експозицията на работниците на рискове, дължащи се на физически агенти (електромагнитни полета) (осемнадесета специална директива по смисъла на член 16, параграф 1 от Директива 89/391/ЕО)“

COM(2007) 669 окончателен — 2007/0230 (COD)

(2008/C 204/22)

На 21 ноември 2007 г. Съветът реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета за изменение на Директива 2004/40/ЕО относно минималните изисквания за здраве и безопасност, свързани с експозицията на работниците на рискове, дължащи се на физически агенти (електромагнитни полета) (осемнадесета специална директива по смисъла на член 16, параграф 1 от Директива 89/391/ЕО).

Специализираната секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 21 февруари 2008 г. (докладчик: г-н PATER).

На пленарна сесия, проведена на 12 и 13 март 2008 г. (заседание от 12 март 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 66 гласа „за“, 1 глас „против“ и 11 гласа „въздържал се“.

1. Заключение

1.1 ЕИСК смята, че проблемът за защитата от отрицателните преки и непреки въздействия на електромагнитните полета върху здравето на работниците следва да бъде регулиран с европейска директива, колкото е възможно по-скоро. Все пак, като се вземат предвид доводите, представени от Комисията, а също и тези в настоящето становище, ЕИСК оценява положително предложението на Комисията.

1.2 Само по себе си отлагането във времето на транспонирането на Директива 2004/40/ЕО няма да реши проблемите с практическото приложение на съдържащите се в нея изисквания. Поради това ЕИСК се присъединява към мнението на Комисията за необходимостта от започване на спешна работа по подобряването на тази директива.

1.3 ЕИСК подчертава, че в резултат на отлагането от Комисията на крайния срок за влизане в сила на настоящата директива с 4 години, както и на обявената от нея необходимост от изменение на съдържанието ѝ в този период, работниците и работодателите ще получат нееднозначен сигнал за законодателните намерения на Комисията. В тази ситуация Комитетът очаква от Комисията неотложни действия, които да ограничат отрицателните последици от това несигурно положение в правната система на ЕС.

1.4 Комитетът препоръчва в по-нататъшната работа на Комисията да се вземат предвид подробните забележки и предложения, които се съдържат в настоящето становище.

2. Основно съдържание на предложението на Комисията

2.1 Цел на предложението на Комисията е отлагане на крайния срок за транспониране на Директива 2004/40/ЕО на

Европейския парламент и Съвета от 29 април 2004 г. относно минималните изисквания за здраве и безопасност, свързани с експозицията на работниците на рискове, дължащи се на физически агенти (електромагнитни полета), с 4 години до 30 април 2012 г.

2.2 Като обосновка Комисията привежда опасенията, че ограниченията, които се съдържат в директивата, относно допустимата експозиция на работниците, могат да затруднят развитието на медицинската диагностика, по-специално използването на магнитно-резонансна образна диагностика (МРОД). Освен това Комисията желае да спечели допълнително време за подробна оценка на въздействието на директивата върху безопасността на други категории работници, а също и върху развитието на други сектори от икономиката, където се използват електромагнитни полета.

2.3 Същевременно Комисията обявява, че се работи по предложение за изменение на директива 2004/40/ЕО с оглед на очакваните през 2008 и 2009 г. нови резултати от научните изследвания, сред които и препоръките на ICNIRP ⁽¹⁾ и СЗО ⁽²⁾, които според очакванията на Комисията могат да посочат пределни стойности, различаващи се от определените в директивата в сегашния ѝ вид.

2.4 Обсъжданото предложение на Комисията не е било предмет на становище на социалните партньори на европейско равнище.

2.5 Директива 2004/40/ЕО, която е предмет на предложението на Комисията, е осемнадесета специална директива по смисъла на член 16, параграф 1 от Рамкова директива

⁽¹⁾ Международна комисия за защита срещу нейонизиращите лъчения.

⁽²⁾ Световна здравна организация.

89/391/ЕИО и се отнася до защитата на всички категории работници от рисковете, свързани с експозицията им на електромагнитни полета в работната среда ⁽³⁾. Проектът за такава директива не е бил представян на ЕИСК за становище, тъй като съществуваше мнението, че становището на Комитета от 1993 г. ⁽⁴⁾ относно предложението за директива за четири физически фактора на работната среда ⁽⁵⁾ е достатъчно.

2.6 В настоящия момент защитата от извънредна експозиция на електромагнитни полета се различава значително в отделните държави-членки — седем от тях вече информираха Комисията, че са транспонирали изискванията на директивата в националното законодателство (Австрия, Чехия, Словакия, Литва, Латвия, Естония и Италия) ⁽⁶⁾, в други все още са валидни по-стари разпоредби (сред тях са Швеция, Финландия, Полша, България, Румъния, Великобритания, Франция) или все още липсват подробни разпоредби в тази област ⁽⁷⁾.

3. Общи бележки

3.1 С оглед на изискванията на Рамкова директива 89/391/ЕИО, а също и предвид достъпните и обстойни научни данни, няма съмнение, че за истинска защита от отрицателните преки и непреки въздействия на електромагнитните полета върху здравето на работниците (като се обърне специално внимание на потенциални майки) е необходимо тези въпроси да бъдат обхванати колкото е възможно по-скоро от съответните разпоредби на европейска директива.

3.2 Все пак, като се вземат предвид доводите, представени от Комисията, а също и тези в настоящето становище, ЕИСК оценява положително предложението на Комисията.

3.3 ЕИСК подкрепя намерението на Комисията за незабавно започване на работа върху подобряването на директивата, за да се гарантира прилагането на практика на разпоредбите ѝ. ЕИСК смята, че изискванията в подобрената директива следва да отразяват по-задълбочен подход към защитата от рискове, свързани с

експозицията на електромагнитни полета, като при това се вземат предвид конкретните бележки, представени по-нататък в това становище.

3.4 Комитетът изразява съжаление, че за първи път в историята Европейската комисия отлага значително във времето влизането в сила на разпоредбите на задължителна директива относно минимални изисквания за безопасност на работниците при рискове, свързани с работното място.

3.5 Ако се вземе предвид заявената от Комисията необходимост от изменение на съдържанието на директивата, както и призивът към държавите-членки да се въздържат от транспониране на разпоредбите на Директива 2004/40/ЕО ⁽⁸⁾, заключението е, че става дума за фактическо оттегляне на разпоредбите на Директива 2004/40/ЕО в сегашния ѝ вид. Междувременно, от формална гледна точка, става дума единствено за отлагане на крайния срок за влизане в сила на директивата. Следователно, това положение води до липса на единство в законодателната система, тъй като заинтересованите страни получават противоречиви сигнали относно обхвата на действията, които следва да бъдат предприети, за да се ограничи експозицията на електромагнитни полета на европейския пазар на труда. Поради това ЕИСК смята, че е особено важно да се излезе с единни разпоредби във възможно най-кратки срокове.

3.6 Анализът на разпоредбите на Директива 2004/40/ЕО, извършен в различни държави-членки във връзка с подготовката за нейното транспониране, показва редица недостатъци, които най-малкото затрудняват пълното ѝ транспониране. Комитетът очаква, че проектът на подобрената директива, предвиден от Комисията за 2009 г., ще бъде предоставен на ЕИСК за становище и забележките, които евентуално ще бъдат направени, ще бъдат разгледани внимателно.

3.7 Комитетът заявява, че в настоящия момент нивото на защита на работниците от рискове, свързани с експозиция на електромагнитни полета, е диференцирано в отделните държави-членки. Неотложното изготвяне на подобрен текст на директива, която да осигури на всички работници съответното ниво на защита от експозиция на електромагнитни полета, следва да бъде приоритет.

4. Конкретни бележки

4.1 Аргументите на Комисията в полза на необходимостта от изменение на крайния срок за транспониране на директивата изглеждат твърде едностранчиви и се съсредоточават върху твърде малка (няколкостотин души в европейски мащаб) група работници с голяма експозиция на подобен риск — става дума за персонала, работещ с МРОД. Обосновката обаче не отчита

⁽³⁾ Сред източниците на полета, които са налични повсеместно в различните стопански сектори, са по-специално електротермичните съоръжения в промишлеността (индукционни нагреватели и пещи), диелектрични и електросъпротивителни заварки, заваръчно оборудване, електролитна апаратура, оборудване за пренос на енергия и електроразпределение, радио и телевизионни предаватели, устройства за безжична телекомуникация, сред които базови станции за клетъчни телефони, радарни устройства, медицинско оборудване за диагностика и терапия, по-специално за електрохирургия, физиотерапевтична диатермия, магнитно-резонансна томография, транскраниална магнитна стимулация и под.

⁽⁴⁾ Становище относно предложение за директива на Съвета относно минималните изисквания за здраве и безопасност, свързани с експозицията на работниците на рискове, дължащи се на физически агенти — ОВ С 249, 13.9.1993 г., стр. 77.

⁽⁵⁾ Предложение за директива на Съвета относно минималните изисквания за здраве и безопасност, свързани с експозицията на работниците на рискове, дължащи се на физически агенти — ОВ С 77, 18.3.1993 г., стр. 28.

⁽⁶⁾ По данни на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“.

⁽⁷⁾ Съгласно данните, публикувани на уебсайта на СЗО: <http://www.who.int/docstore/peh-emf/EMFStandards/who-0102/Worldmap5.htm>.

⁽⁸⁾ IP/07/1610 от 26.10.2007 г.

последствията от отлагането на действия, защитаващи работниците в значително по-многобройни групи, които са изложени на рискове от източници на полета, използвани в различни стопански сектори (като напр. при заваряване, електролитно оборудване, предавателни антени, енергийни инсталации и др.), които наброяват поне няколко милиона в Европа.

4.2 ЕИСК подчертава, че промяната на срока за транспониране няма сама по себе си да разреши идентифицираните напоследък проблеми, свързани с неprecизни дефиниции, а това е необходимо за създаване на еднакво поле за действие за партньорите в процеса.

4.3 ЕИСК смята, че е важно определените правила да имат стабилна научна основа. Историата на научните изследвания за последствията от експозицията на работниците на електромагнитни полета обхваща втората половина на 20-и век, като осигурява утвърдена научна основа за минимални пределни стойности за здравословно и безопасно излагане на работниците. В тази ситуация ЕИСК смята, че приемането на подобрена директива трябва да се извърши без да се надхвърля предвиденият от Комисията четиригодишен срок на отлагане.

4.4 ЕИСК застъпва становището, че Европейската комисия трябва да прояви повече инициативност и самостоятелност при активното разработване на политика на защита на работниците от прекомерна експозиция на електромагнитни полета в работната среда (особено като се има предвид, че в момента такава защита се предвижда от Препоръка 519/1999 г.⁽⁹⁾), а и някои страни вече са създали правни системи за защита на работниците от експозиция на електромагнитни полета⁽¹⁰⁾.

4.5 Комитетът смята, че чрез общоевропейски консултации с експерти и институции от научната и правната област във всичките 27 държави-членки Комисията ще може да използва по-ефективно практическия опит и да отчете специфичните правни решения, приети в различни региони за решаване на констатираните наскоро проблеми, които сега възпрепятстват транспонирането и ефективното прилагане на Директива 2004/40/ЕО.

4.6 ЕИСК, както и в становището си от 1993 г.⁽¹¹⁾, призовава Комисията да проведе научни изследвания с цел определяне нивото на опасност за здравето на работниците, свързано с

такива условия на работното място като напр. експозиция на статични магнитни полета или на средночестотни полета включително и при дългогодишна експозиция).

4.7 Като се вземе предвид обявеното от Комисията изменение на Директива 2004/40/ЕО, а също и горепосоченият призив до държавите-членки да се въздържат от формално транспониране на разпоредбите на директивата в националното законодателство, е необходимо в стандартите на CENELEC⁽¹²⁾ да не се публикува информация за тяхното „хармонизиране с Директива 2004/40/ЕО“, докато не бъде изготвен подобреният текст. Това ще позволи да се запази единството на правната система на Съюза.

4.8 С оглед на това, че приспособяването на условията за експозиция на работниците към разпоредбите на директивата може в някои случаи да изисква сериозни технически промени (включително подмяна на оборудване), процесът на внедряването ѝ в предприятията трябва да отчита в определена степен и някои икономически съображения. В този контекст си струва да се вземе предвид опитът от въвеждането на разпоредбите на директивата за машините със съответния период за приспособяване на работните места към посочените в нея изисквания.

4.9 От гледна точка на работодателите особено важно е въвеждането най-напред на изисквания относно новото оборудване, тъй като за производителите най-резултатно и най-евтино е прилагането на технически решения, които намаляват или напълно елиминират излагането на работниците на вредни въздействия. ЕИСК изтъква, че такива действия ще предпазят от експозиция и лицата, които използват такова оборудване за самостоятелна стопанска дейност и които формално не са обхванати от мерките, произтичащи от директивата относно защитата на работниците (напр. при заваръчни работи в семейни занаятчийски фирми или земеделски стопанства).

4.10 Същевременно предоставянето от страна на производителя или доставчика на подходяща документация относно характера и нивото на електромагнитно излъчване от оборудване ще позволи в бъдеще да се намалят радикално разходите, които произтичат от оценката на професионалния риск, свързан с експозиция на електромагнитни полета. Липсата на ефективно регламентиране на общоевропейско ниво в настоящия момент

⁽⁹⁾ Препоръка 1999/519/ЕО на Съвета от 12 юли 1999 г. относно ограниченията при излагането на обикновени граждани на действието на електромагнитни полета (от 0 Hz до 300 GHz), ОВ L 199, 30.7.1999 г., стр. 59.

⁽¹⁰⁾ Международната комисия за защита срещу нейонизиращите лъчения (ICNIRP), посочена по-горе, която от много години играе важна роля в разработването на правилата на ЕС в областта, се опира в работата си на изследвания, проведени от група от десетина експерти от 9 държави на ЕС, без участието на социалните партньори и експерти от новопристигналите се към ЕС от 2004 г. насам страни.

⁽¹¹⁾ Вж становище на ЕИСК относно предложение за директива на Съвета относно минималните изисквания за здраве и безопасност, свързани с експозицията на работниците на рискове, дължащи се на физически агенти (ОВ C 249, 13.9.1993 г., стр. 28).

⁽¹²⁾ Европейски комитет по електротехническа стандартизация.

позволява често да не се предоставя такава документация. Това е особено обременително за малките и средни предприятия, които в повечето случаи не могат да си позволят професионална оценка на риска.

4.11 Достъп до адекватната документация от производителите би позволил на профсъюзните организации или застрахователните институции да предприемат различни действия с цел предпазване на работниците без оглед на срока на влизане в сила

на директивата и бъдещите ѝ разпоредби (в съответствие с всеобщо препоръчаната практика за предотвратяване по възможност на ненужни рискове).

4.12 ЕИСК е обезпокоен от факта, че в резултат на отлагането на срока за транспониране на директивата, през идните години може да продължи да бъде внедрявано ново оборудване без документация относно нивото на риск, който може да възникне при експлоатацията и ремонта на това оборудване.

Брюксел, 12 март 2008 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

Становище на на Европейския икономически и социален комитет относно „Реформата на бюджета на Европейския съюз и бъдещото му финансиране“

(2008/C 204/23)

На 25 септември 2007 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, да изготви становище относно:

„Реформата на бюджета на Европейския съюз и бъдещото му финансиране“.

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 20 февруари 2008 г. (докладчик: г-жа FLORIO).

На 443-тата си пленарна сесия, проведена на 12 март 2008 г., Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 113 гласа „за“, 18 гласа „против“ и 15 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 На фона на радикалните промени, които се извършиха през последните десетилетия, Европейският съюз лансира отново политическа програма, чиито приоритети са изменението на климата, енергийната политика и имиграцията — нови проблеми, които изискват бързо решение. По тази причина ЕИСК смята, че трябва да вземе участие в започнатата от Комисията дискусия относно бюджетната политика, която е основен инструмент за справянето с тези предизвикателства.

1.2 Прегледът на бюджета на Европейския съюз се извършва в контекста на деликатната фаза на ратификация на Договора от Лисабон и е пряко свързан с дебата относно политиката на сближаване, изследователската дейност, „прегледа на състоянието на ОСП“. Освен това предстои в скоро време да се проведат избори за Европейски парламент и да бъде определен нов състав на Комисията. Поради тази причина ЕИСК подчертава трудността за провеждането на толкова важен дебат в период на обновяване на състава на две важни институции. ЕИСК се надява също така, че правителствата на 27-те държави-членки на Съюза ще съумеят без колебание да вземат стратегически решения. Комитетът

приканва Комисията да посочи ясно какви инструменти възнамерява да използва по време на процедурата на консултиране.

1.3 При определянето на бюджетните политики не може да се пренебрегне вземането на едно основно решение: федерализъм или междуправителствена система. Ясно е, че степента на напредък на европейската интеграция се измерва също и въз основа на методите за финансиране на бюджета.

1.4 Преди да се направи оценка на това какви икономически ресурси са необходими и какви методи на разпределение ще се прилагат, е необходимо да се провери актуалността на политиките на Общността, по-специално на тези, които се прилагат отдавна и които, въпреки че са благоприятствали развитието и икономическия растеж, трябва да се адаптират и засилят, за да отговорят на новите предизвикателства. Трябва смело да се предприеме задълбочен анализ на структурните фондове, на кохезионния фонд, на регионалните политики и т.н., за да се анализира по-специално тяхното въздействие и ефикасност в новоприсъединилите се държави, като се вземе предвид „Четвъртият доклад за икономическото и социално сближаване“ (СОМ (2007) 273 окончателен), във връзка с който ЕИСК наскоро изготви становище ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Вж. Становище на ЕИСК относно „Четвърти доклад за икономическото и социално сближаване“ CESE 1712/2007.

1.5 Прегледът би трябвало да се ръководи от принципите на европейската интеграция и да изхожда от идеята за устойчиво развитие: солидарност, пропорционалност, мир, просперитет, свобода, сигурност, общо благосъстояние, равенство и преразпределение. Референтната рамка за всяко предложение относно бъдещите финансови перспективи трябва да бъде необходимостта да се предостави ефикасен отговор на сериозните опасности, свързани с изменението на климата. В същото време трябва да се положат огромни усилия, за да се осигури допълнителна необходима информация, прозрачност и яснота относно начините, по които се събират и изразходват парите на европейските данъкоплатци, включително и за да се окаже отпор на евроексптицизма.

1.6 Необходимо е да се оценят възможностите за окончателното премахване на всички отстъпки, прерогативи и дерогаиите, които са характерни за настоящия бюджет: прегледът трябва да представлява значителна крачка напред по отношение на тези разпоредби, които не са в съответствие с духа на солидарност на европейската интеграция.

1.7 ЕИСК смята, че финансирането на бюджета на Общността следва да бъде преразгледано в съответствие с член 269 от Договора⁽²⁾. Имайки предвид различните варианти за реформа, Комитетът подчертава, че което и решение да се предпочете, то ще бъде изпълнявано постепенно, като трябва да се търси широк консенсус с националните парламенти и местните и регионални власти. Преди всичко приоритетно значение трябва да се отдаде на принципа за спазване на бюджетния потенциал на всяка държава-членка, като се отчита и нарасналият размер на разходните цели. В тази връзка ЕИСК поддържа вече изразената позиция в предходно становище „Предизвикателства и финансови средства на разширения Съюз 2007-2013 г.“⁽³⁾.

1.8 С оглед на разпространената повторна национализация на политиките, фазата на изпълнение на бюджета става още по-деликатна предвид взаимоотношенията между институциите на Общността и гражданите, както и общественото възприемане на дейността на Общността. По-голямата съвместна отговорност на Комисията и на държавите-членки при изпълнението на бюджета е важен елемент включително и във връзка с включването на всички действащи лица от икономическата и социалната сфера (както е определено в новия член 274 от Договора от Лисабон). ЕИСК смята, че дългосрочните стратегии трябва да се следват с финансово постоянство, докато известна степен на гъвкавост може да се окаже необходима в случаите, когато е необходима бърза реакция или когато се променят условията.

1.9 Принципът на участие и плащане на вноски, който е в основата на данъчните системи на много държави от Европейския съюз, основаващ се на справедливост и преразпределение, ни се струва този, който в най-голяма степен е доказал ефективността и ефикасността си.

1.10 Всички участници на всяко ниво, от националните правителства до отделните граждани, носят отговорност и имат полза от фондовете на Общността.

1.11 За да може новите и старите политики да бъдат адаптирани адекватно спрямо предизвикателствата в международен мащаб и за да може по-добре да се оцени обемът на

необходимите ресурси, би трябвало да се засили системата за предварителна и последваща оценка. Трябва да се осигури независимост и прозрачност на дейността на органа, който извършва тази оценка.

1.12 При извършване на оценката би трябвало да се имат предвид ефикасността и взаимовръзката между различните системи на публични разходи — на Общността, национални и регионални, както и възможността в този процес да си взаимодействат повече субекти (Европейската инвестиционна банка, публично-частни партньорства и др.).

1.13 Би трябвало да се гарантира съгласуваност с инструментите на макроикономическата политика: например Пактът за стабилност и растеж предвижда строги критерии във връзка със стабилността, но не предвижда почти нищо по отношение на растежа и следователно, на публичните инвестиции. Освен това, би трябвало да се подобри координирането на националните бюджетни политики.

1.14 През последните години се проявиха нови глобални икономически и финансови явления: международната конкуренция е по-голяма и рискът за заетостта в Европейския съюз е по-висок. Фондове, като този за приспособяване към глобализацията, са пример за инструментите, които се необходими, но все още не са подходящи за преодоляването на този тип явления.

2. Въведение

2.1 Със Съобщение SEC(2007) 1188 Европейската комисия постави началото на обществено допитване до всички заинтересовани лица във връзка с прегледа на бюджета за 2008-2009 г. Въз основа на резултатите от това първо допитване, което ще приключи на 15 април 2008 г., Комисията, вероятно в края на 2008 г. или началото на 2009 г., ще представи текст (все още не е уточнено дали ще бъде Бяла книга), който ще представлява предложение за оценяване, преразглеждане и изменение на системата на собствените ресурси на Съюза и на начините на финансиране и разходване, във връзка с дейността на Общността.

2.2 След приключването на допитването, предвидено за 15 април 2008 г., Комисията ще представи заключенията на конференция (27 май 2008 г.). Към края на 2008 г., началото на 2009 г. Комисията ще представи нов преглед, а конкретно предложение ще бъде представено през третата и заключителна фаза (2010 — 2011 г.).

2.3 ЕИСК има задачата и възможността да даде отговор на въпросите, поставени в допитването на Комисията, както и да се произнесе по конкретните предложения относно реформата на *бюджетната* система на ЕС, които другите институции внасят.

2.4 Необходимостта от сериозна реформа на европейския бюджет е от основно и първостепенно значение не само за гарантирането на справедливо и прозрачно функциониране и финансиране на Съюза и на неговите политики, но и за преодоляването на настъпилата наскоро институционална криза, както и за извличането на максимална полза от постигнатото с Договора от Лисабон.

⁽²⁾ В алинея първа на член 269 се казва: „Без да се засягат другите приходи, бюджетът се финансира изцяло със собствени средства“.

⁽³⁾ Вж. Становище на ЕИСК „Изграждане на съвместното ни бъдеще — Предизвикателства и финансови средства на разширения Съюз 2007-2013 г.“, ОВ С 74 от 25.5.2005 г., стр. 32.

3. Исторически белези за бюджета на ЕС

3.1 Бюджетът на Европейския съюз трябва да се разглежда като един от основните инструменти за постигането на политическите цели на Съюза. Въпреки че неговият размер в абсолютни стойности е значителен, в проценти бюджетът на ЕС е скромнен и през последните години постепенно намаля, въпреки разширяването до 27 държави ⁽⁴⁾.

3.2 Някои политики на Европейския съюз, като например политиката на сближаване, се нуждаят от финансова подкрепа за реализирането им, докато други, като политиката на конкуренция, се възползват от други инструменти за постигането на целите си. Финансирането и функционирането на бюджета трябва да бъдат следователно такива, че да позволяват постигането на целите на политиките, чиято главна основа е бюджетът.

3.3 От неговото създаване бюджетът на ЕС претърпя изменения и трансформации, които следваха етапите на европейската интеграция: единният пазар, разширяванията и по-специално увеличаването на броя на политиките на Европейския съюз. Значителна част от бюджета традиционно се предоставяше за относително ограничен брой политики, но преследваните политически цели също претърпяха изменения и развитие, което дава основание за преразглеждане на бюджета.

3.4 Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС), създадена през 1952 г., беше в действителност финансирана чрез система от собствени ресурси, които се формираха въз основа на фиксиран процент върху всеки тон произведена стомана, като производителите на въглища и стомана превеждаха средствата директно в бюджета на Общността. В съответствие с принципа на солидарност и за гарантиране на независимост по отношение на националните интереси, в Договора за създаване на Европейската общност се изтъква, че „без да се засягат другите приходи, бюджетът се финансира изцяло със собствени средства“ (член 269).

3.5 С решение на Европейския съвет от Люксембург от 21 април 1970 г. влезе в сила реална система за финансиране чрез собствени ресурси, които се определят като приходи, предназначени изключително за финансиране на бюджета на Общността и които ѝ се полагат по право, без да е необходимо допълнително решение от държавите-членки. Понастоящем финансовата рамка се състои от собствени ресурси, които се формират от **селскостопански мита и мита** върху вноса от страни, извън ЕС, част от доходите от хармонизираната база за изчисляване на данък добавена стойност (ДДС) и част от brutния национален доход (БНД), която се използва само когато първите три пера не са достатъчни, за да се изпълнят финансовите задължения, поети от Общността.

3.6 Изчисляването на дела на средствата от ДДС въз основа на среднопретеглен процент върху общите нетни приходи (т.нар. „метод, базиран на приходи“) доведе до преобразуването на този „собствен“ ресурс в статистически инструмент за определяне на вноската на всяка държава-членка, което го отдалечи от целта за неговото въвеждане.

3.7 С течение на времето произходът на собствените ресурси претърпя радикални промени. Според данните, предоставени от Комисията в документа за обществено допитване ⁽⁵⁾, ако през 1988 г. средствата от БНД представляваха по-малко от 11 % в

сравнение с 28 %, формирани от мита и селскостопански мита и 57 % от приходи по ДДС, то през 2013 г. се предвижда делът на средствата от БНД да достигне 74 % от приходите в бюджета, докато митата и селскостопанските мита ще възлизат на 13 %, а средствата от облагането с ДДС — на 12 %.

3.8 Това означава, че повечето ресурси, които се предоставят на Европейския съюз, идват от бюджетите на отделните държави-членки нещо, което ще остане така и в бъдеще — и понякога се отчитат като „разходи“. Достатъчно е само да се замислим, че през 2013 г. собствените ресурси като такива ще бъдат намалени до 12 %, което ще доведе до напълно отделяне на финансирането на бюджета от буквата и духа на Договора.

3.9 Структурата на бюджетните разходи, както източниците на финансиране на бюджета, претърпя съществени промени с течение на времето. Средствата, предназначени за общата селскостопанска политика (ОСП), например, достигнаха своя връх от 70,8 % през 1985 г. и през 1988 г. намаляха до 60 % от общите разходи. През 2013 г. разходите за ОСП ще бъдат двойно по-малко и ще възлизат на 32 %. Политиката на сближаване претърпя обратната тенденция: ако през 1965 г. делът на разходите за нея беше едва 6 %, през 1985 г. беше 10,8 % и през 1988 г. — 17,2 %, а през 2013 г. ще представлява 35,7 % от бюджета на ЕС. В предвидения преглед на ОСП ще трябва да се вземе предвид не само подкрепата за селското стопанство, но и ползите, които тази политика донесе за гражданите на Съюза, преди всичко по отношение на качеството и контрола.

3.10 По-специално с Договора от Маастрихт и след него се откроява проблем, свързан със съгласуваността: на Европейския съюз бяха предоставени нови правомощия и постепенно бяха набелязани нови цели (например наскоро поетите задължения по въпросите на околната среда), но това не намери отражение в бюджета на ЕС, който като цяло остана непроменен.

3.11 Съществуват редица инструменти, като например наскоро създаденият „Европейски фонд за приспособяване към глобализацията“, които не са включени в бюджета: те нямат конкретно финансово покритие, а тяхното функциониране и съответното им използване са зависими от излишъци по другите тавани на разходите и от други освободени финансови средства на Общността. Този механизъм на практика означава, че тези инструменти имат минимално значение и тяхното финансиране и приложение е ограничено.

3.12 Други елементи, като въвеждането през 1985 г. на т.нар. „британска отстъпка“, която след това беше приложена и по отношение на други държави, и многобройните дерогации и дисбаланси, които водят до липса на яснота и прозрачност в бюджета, правят необходимостта от преразглеждане на бюджета и на начините за неговото изпълнение и финансиране още по-неотложна и значима.

4. Необходимост от преразглеждане на бюджета, с цел Европейският съюз да е подготвен за бъдещите предизвикателства

4.1 ЕИСК смята, че характеристиките на бюджета на уникална по рода си структура в света, каквато е Европейският съюз, трябва да съответстват на основните принципи на европейската интеграция, заложили в основата на договорите, особено на учредителните. Целите за мир, просперитет, свобода, сигурност,

⁽⁴⁾ Вж. графиките в приложението.

⁽⁵⁾ SEC(2007) 1188 — Съобщение на Комисията — „Да реформираме бюджета, да променим Европа“ — документ за обществено допитване с оглед на прегледа на бюджета през 2008/2009 г.

общо благосъстояние, справедливост и преразпределение трябва да бъдат основна отправна точка, когато е необходимо да се вземат решения. Имайки предвид предизвикателства като изменението на климата и влошаването на околната среда, устойчивостта би следвало също да бъде включена като важен ръководен принцип за всички разходи в бъдещия бюджет.

4.2 Тези решения би трябвало да са насочени към прозрачност и яснота на цялата рамка, която ще регулира бюджета, като по този начин ще се допринесе за създаването на по-пряка връзка между европейските граждани и институциите на Съюза.

4.3 Прегледът на бюджета трябва да гарантира, че се спазва принципът на равнопоставеност между отделните държави-членки, като се премахват всички дерогации, отстъпки и привилегии. Финансирането на бюджета от страна на всяка държава-членка би трябвало да се съобразява с общото ниво на просперитет и да се придържа към принципа на солидарност.

4.4 В съответствие с принципа на недискриминация и равенство на всички европейски граждани, прегледът на бюджета би трябвало да предвиди специални мерки за премахването на системата от дерогации, привилегии и изключения за отделни държави-членки, които се възползват от нея.

5. За промяна на настоящата система на финансиране

5.1 Документът за обществено допитване, предложен от Европейската комисия, трябва да бъде повод за предприемането на сериозна дискусия между действащите лица от институциите, политиката и социалната сфера, с цел да се преодолеят противоречията, които характеризират европейския бюджет и преди всичко неговото финансиране.

5.2 ЕИСК подчертава, че като се има предвид деликатността на въпроса, ще се търси широк консенсус между всички заинтересовани страни — от националните парламенти до социалните партньори и гражданското общество — в процеса на прилагане на приетите изменения, ще се цели постепенното им прилагане, което ще гарантира всеобхватното придържане към проекта за реформа, с намерението да се избягва преференциално третиране на една държава-членка за сметка на друга.

5.3 Във връзка с новия договор от Лисабон, ЕИСК смята, че прегледът на бюджета би трябвало да доведе до система на финансиране на бюджета чрез нови форми на собствени ресурси. Трябва да бъдат преодолені преди всичко две несъответствия, които характеризират актуалното положение: фактът, че 70 % от ресурсите идват от brutния национален доход, който поне формално има характер на допълващ ресурс, и ситуацията, при която около 85 % от целия бюджет се формира от ресурси, които в действителност не са „собствени“ и следователно се предоставят директно на Съюза.

5.4 Поради тази причина е необходимо да се върнем към буквата и духа на член 269 от Договора, в който недвусмислено се определя първостепенното значение на собствените ресурси за финансирането на бюджета. Комитетът приветства дебата, който започна с изготвения от Lamassoure доклад на Европейския

парламент ⁽⁶⁾, в който освен всички останали аспекти се споменават, например, идеи, свързани с прегледа на системата на собствените ресурси:

— ДДС;

— акцизи върху транспортни горива и други енергийни данъци;

— акцизи върху цигари и алкохол;

— данъци върху печалбата на фирмите.

5.5 На европейските граждани трябва да се гарантира повече и по-добра информация, прозрачност и ефективност на системата. Освен това трябва да им се предостави възможността да контролират, да оценяват и да определят по възможно най-разумен начин предназначението на вноските, които плащат на ЕС за неговото функциониране и неговите политики. Една такава възможност е сред основните принципи на всяко демократично управление.

5.6 Ясно е, че напредъкът на европейската интеграция се определя и въз основа на това как се финансира бюджетът. При една по-скоро федерална система, един европейски данък би бил по-справедлив и по-прозрачен. Въпреки това, да се мисли, че в настоящото положение европейските икономисти може да не намерят решение е погрешно и е израз на липсата на политическа воля.

6. Политики и роля на Европейския съюз

6.1 В съобщението SEC(2007) 1188 Европейската комисия изброява редица фактори ⁽⁷⁾, които пряко или непряко се отразяват върху стратегическите решения и върху политическата програма на Съюза. Тези фактори обхващат застаряването на населението и научния и технологическия прогрес, конкурентоспособността на световните пазари и изменението на климата, солидарността като ангажимент на Европа и политиките в областта на развитието на селските райони.

6.2 Тъй като бюджетът е един от основните инструменти за постигане на целите, които са в основата на напредъка на ЕС, неговият преглед би трябвало да се направи в светлината на всеобхватно и задълбочено преосмисляне на ролята и на целите на ЕС-27.

6.3 Затова ЕИСК смята, че в тази фаза на консултации е необходимо да се постигне консенсус, както в институциите, така и извън тях, по политиките, за които се счита, че са от основно значение за бъдещето на Европа. Необходимо е да се определи как Европейският съюз е засилил ролята си и сферата на влияние в тези сектори. Всичко това е още по-необходимо с оглед на новия договор.

6.4 При вземането на решения, отнасящи се до политики, които следва да бъдат в центъра на дейността на Съюза през следващите години, би трябвало да се направи внимателен анализ на всички несъответствия и закъснения, проявили се в миналото, предимно в системата на финансиране, така че да се избягва повторение на същите грешки.

⁽⁶⁾ Европейски парламент, Доклад за бъдещето на собствените ресурси на Европейския съюз (A6-0066/2007), от 13 март 2007 г., докладчик: г-н Alain Lamassoure.

⁽⁷⁾ Вж. параграф 2.1 на Съобщение SEC(2007) 1188.

6.5 Във връзка с редица сфери на действие и политики, които в документа за обществено допитване Комисията по-конкретно описва като предизвикателства за бъдещето, би трябвало особено внимателно да се оценят, включително и от икономическа гледна точка, мерките на икономическото и социалното сближаване. По-специално след последното разширяване на Съюза, различията се задълбочиха и прегледът на бюджета трябва да се използва като възможност да се продължи насърчаването на развитието в по-слабо развитите региони, тъй като е очевидно, че икономическият и социален напредък, включително и в по-бедните региони на Съюза, се отразява положително върху всички държави-членки и техните икономики.

6.6 Освен това солидарността и социалната справедливост трябва да бъдат, както вече беше споменато, ценности, които трябва да продължат да направляват действията на ЕС. При предизвикателства, като например имиграцията, ролята и социалният модел на ЕС трябва да надхвърлят неговите граници, като за целта той разполага с инструменти, включително финансови, които имат за цел премахването на причините за имиграция в държавите на произход.

6.7 Справянето с предизвикателството, поставяно от изменението на климата, е все по-важен приоритет за Европа и в бъдеще той следва да бъде отразен в приоритетите за разходи. Следва да бъдат предвидени допълнителни финансови средства за научноизследователска и развойна дейност за новаторски технологии в областта на енергетиката и транспорта и за разработване на методи за улавяне и съхраняване на въглерод. Значителни средства следва също да бъдат отпуснати за мерки, подкрепящи адаптирането и ограничаването на последиците в най-слабо развитите страни, както и за подкрепа на нисковъглеродни инвестиции в нововъзникващите икономики.

7. Доближаване на европейските граждани до бюджетните политики

7.1 За институционалната криза на Европейския съюз допринесе и структурата на бюджета, която се нуждае от неотложна реформа. Недалновидният дебат за собствените ресурси, който се проведе през последните години, също допринесе за лошия имидж на Съюза в настоящия момент. Сложността, липсата на прозрачност и наличието на дерогации и изключения са все елементи, които се отдалечават от принципите на европейската интеграция и съдействат за това да се поддържа евроскептицизма.

7.2 Имайки предвид трудностите с Договора за създаване на Конституция за Европа преди и с Договора от Лисабон след това, бюджетът и неговият преглед не трябва да бъдат още един повод да се създава представата, че парите на европейските граждани се използват за финансиране на „бездънна яма“. Именно поради тази причина е необходимо връзката между разходите и постигнатите резултати да бъде по-ясна.

8. Какво е бъдещето на собствените ресурси?

8.1 Дебатът за начините на финансиране на Съюза е един от най-обсъжданите аспекти в прегледа на бюджета. Настоящата рамка на финансиране на бюджета (разгледана в параграф 3.7) очевидно е различна обективно от финансиране, основаващо се главно на собствени ресурси. С оглед на прегледа, възможностите включват въвеждането на нов собствен ресурс, който заменя предишните форми на финансиране или решения, в които се отдава предпочитание на БНД на държавите-членки.

8.2 В приетия миналия м. март „Доклад относно бъдещето на собствените ресурси на Европейския съюз“ (докладчик: г-н

Lamassoure) ⁽⁸⁾ Европейският парламент критикува настоящата структура на бюджета и неговото финансиране и предложи реформа в две фази, които обаче представляват част от едно единствено решение. Първата фаза, която е преходна, би могла да доведе до подобряване на действащата система от национални вноски, докато втората трябва да доведе, според ЕП, до създаването на собствен ресурс, който да замени съществуващите механизми.

8.3 Като подчертава, че въвеждането на европейски данък няма да бъде нещо революционно, тъй като няма да доведе до никаква промяна за данъкоплатците, Европейският парламент изброява критериите, които новата система би трябвало да спазва: достатъчно средства, стабилност, яснота и опростеност, ниски разходи на изпълнение, ефикасно разпределение на ресурсите, вертикално равенство (преразпределение), хоризонтално равенство (еднакви последици за всички европейски данъкоплатци) и справедливи вноски (в съответствие с богатството и просперитета на различните държави).

8.4 Като изхожда от многократно изтъкваната констатация, че средствата, предвидени в европейския бюджет, са недостатъчни с оглед на целите, преследвани от ЕС и предизвикателствата, пред които той е изправен, ЕИСК желае да започне дебат относно въвеждането на европейски данък. Оценявайки различните степени на важност на общностното законодателство, една от идеите е той да бъде под формата на санкции, които ще се налагат, когато се установи, че страните не спазват задълженията за транспониране на някои директиви от особено важно значение за финансирането на проекти от европейски интерес.

8.5 ЕИСК оценява положително последователността и многообразието на предложенията в доклада на Парламента и изразява съгласие с анализа на настоящото състояние на бюджета и с необходимостта от неговата реформа. Освен това обаче иска да привлече вниманието върху трудностите, с които въвеждането на описаната система би могло да се сблъска. Въвеждането на финансиране, базиращо се на „европейски данък“, без съмнение ще срещне значителен отпор, преди всичко поради проблеми в комуникацията с гражданите.

8.6 Във връзка с това, Европейският съюз трябва да положи по-големи усилия, за да развие напълно запазването и насърчаването на сближаването, околната среда, заетостта и европейския социален модел, едновременно с оказването на подкрепа на конкурентоспособността.

8.7 ЕИСК се надява, че в решенията, които ще се вземат във връзка с реформата на финансирането на бюджета на ЕС, ще се търсят решения, с които се премахват дерогациите и изключенията и ще се отдава предпочитание на възможността на всяка държава-членка да допринася за бюджета, като се ръководят от принципите на справедливост, равенство и солидарност. Освен това подчертава, че дебатът за ресурсите, въпреки че е от първостепенно значение, не трябва да засенчва или да измества на второ място дискусията относно стратегическия избор на Съюза, неговата роля и неговите политики.

9. Прозрачни и ефективни форми на изпълнение на бюджета

9.1 Изпълнението на бюджета е друг важен въпрос, който е подложен на преразглеждане. Прозрачност, надеждност и яснота са критериите, които трябва да се прилагат в тази фаза, и по-специално в изпълнението на бюджета, тъй като при него европейските граждани осъществяват контакт с действията на ЕС

⁽⁸⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2007-0066+0+DOC+WORD+V0//EN>.

и оценяват конкретните резултати от него. Освен това е необходимо да се синхронизира бюджетният цикъл с мандатите на Европейския парламент, Комисията и Европейския съвет.

9.2 ЕИСК смята, че би следвало да се положат допълнителни усилия, за да се информират европейските граждани за постигнатите от политиките и европейските фондове резултати главно поради две причини: 1) заради прозрачността; 2) за борба с евроскептицизма и често тенденциозната информация, в която се отдава предпочитание на по-малобройните неуспехи спрямо успехите.

9.3 Що се отнася до стабилността на финансовите рамки и тяхната вътрешна гъвкавост, ЕИСК смята, че дългосрочните стратегии на Европейския съюз (например заетост, научноизследователска и развойна дейност, околна среда, енергия) трябва да придобият известна приемственост, като в същото време за краткосрочните приоритети би трябвало да бъде запазена известна степен на гъвкавост, с цел приспособяване към променливи обстоятелства и гарантиране на бърза реакция, като в тези случаи се предостави поле за действие на държавите-членки.

9.4 Дискусията за изпълнението на бюджета трябва неизбежно да включва и управлението му и отговорност за това управление. На настоящия етап 80 % от бюджета се управлява директно от държавите-членки, а останалите 20 % от Европейската комисия, която обаче поема отговорността за общото изпълнение на бюджета. ЕИСК обръща внимание върху факта, че това разпределение трябва да бъде предмет на обсъждане, за да се оцени неговата актуалност.

9.5 В тази връзка непременно трябва да се има предвид новият договор, който изменя член 274, както следва: в първа алинея, частта в началото на изречението „Комисията изпълнява бюджета“ се заменя с „Комисията изпълнява бюджета в сътрудничество с държавите-членки“; втората алинея се заменя със следния текст: „Регламентите определят задълженията на държавите за контрол и одит при изпълнението на бюджета, както и отговорностите, които произтичат от това. Те определят също отговорностите и особените ред и условия, съгласно които всяка институция участва в изпълнението на своите собствени разходи“.

Брюксел, 12 март 2008 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

ПРИЛОЖЕНИЕ

към становище на Европейския икономически и социален комитет

Следните изменения, подкрепени от най-малко една четвърт от подадените гласове, бяха отхвърлени по време на обсъждането (член 54, параграф 3 от Правилника за дейността):

Параграф 1.3

Параграф 1.3 се заличава:

~~„1.3. При определянето на бюджетните политики не може да се пренебрегне въздействието на едно основно решение: федерализъм или междуправителствена система. Ясно е, че степента на напредък на европейската интеграция се измерва също и въз основа на методите за финансиране на бюджета.“~~

Резултат от гласуването:

„за“: 40 „против“: 87 „въздържал се“: 10

Параграф 7.3

След параграф 7.2 се добавя следният нов параграф 7.3:

„7.3 Един от най-големите проблеми на настоящата система на финансиране на ЕС е нейната невъзможност да се управлява по такъв начин, че одиторите да могат да заверяват отчетите. Коледията, която се повтаря всяка година, когато одиторите отказват да заверят голяма част от разходите, е много лоша реклама в държавите-членки. Всяка нова система трябва да разреши този проблем.“

Резултат от гласуването:

„за“: 37 „против“: 94 „въздържал се“: 12

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета за изменение на различни разпоредби от Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 г. относно общата система на данъка върху добавената стойност“

COM(2007) 677 окончателен

(2008/С 204/24)

На 22 ноември 2007 г. Съветът реши, в съответствие с член 93 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за директива на Съвета за изменение на различни разпоредби от Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 г. относно общата система на данъка върху добавената стойност“.

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 20 февруари 2008 г. (единствен докладчик: г-н BURANI).

На 443-ата си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 март 2008 г. (заседание от 12 март 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 123 гласа „за“, 1 глас „против“ и 6 гласа „въздържал се“.

1. Въведение

1.1 През 2007 г. влезе в сила „Директивата за ДДС“⁽¹⁾, която обедини в един единствен текст разпоредбите относно ДДС, приемани и изменени през годините. При прилагането ѝ бяха забелязани някои трудности от практическо естество или проблематични аспекти, по които бяха направени бележки или предложения от страна на предприятия и на някои държави-членки. След като ги разгледа, Комисията реши да представи предложенията за изменение, които са предмет на разглежданото предложение.

1.2 Измененията са от различно естество и се отнасят за различни въпроси; с цел да се избегнат бюрократични и процедурни тежести, Комисията, според Комитета с пълно право, реши да ги обедини в едно единствено предложение.

2. Съдържание на предложението

2.1 Някои изменения се отнасят за енергийния сектор, чийто данъчен механизъм първоначално беше определен в директива от 2003 г.⁽²⁾ и след това транспониран в директивата за ДДС. Поради използваните в нея технически термини, приложното ѝ поле се оказа твърде ограничено и несъответстващо на икономическата реалност. По-специално сред облаганите с акциз „енергийни продукти“ в нея фигурираше природният газ, доставян по газопровод или с плавателни съдове за превозване на природен газ, електроенергията, както и топлинната или охладителна енергия, доставяни чрез топлофикационни или охладителни мрежи (така наречената „дистанционна доставка“). Комисията предлага тези продукти да бъдат освободени от ДДС.

2.2 Относно гореспоменатите енергийни източници в предложението се предвижда облагане на предоставянето на услуги, свързани с даването на достъп в държавата-членка по местоназначение. С предложението освен това се опростяват

процедурите, които позволяват на държавите-членки да прилагат намалена ставка на ДДС.

2.3 Що се отнася до дерогациите при присъединяването на България и Румъния беше позволено те да предоставят данъчно освобождаване за малките предприятия и да продължават да освобождават от ДДС международния превоз на пътници. Това положение остава непроменено; само беше счетено за необходимо тези дерогации да бъдат въведени в текста на директивата за ДДС, както е случаят с другите държави-членки.

2.4 По отношение на правото на приспадане с предложението се въвежда или по-скоро изяснява един очевиден и присъщ на философията на ДДС принцип: когато в активите и пасивите на дружеството е включена недвижима собственост със смесена употреба, първоначалното упражняване на правото на приспадане е ограничено до дела на ефективната търговска употреба. Предвижда се също така система за корекция, за да се отразят във времето колебанията между търговска и нетърговска употреба на такава собственост.

3. Бележки и заключения

3.1 Предложенията, фигуриращи в параграфи 2.3 и 2.4 не се нуждаят от особени коментари: в първия случай става дума за уреждане на един предишен пропуск, а във втория — за необходимо уточняване на един, макар и добре познат и широко прилаган основен принцип.

3.2 Що се отнася до параграфи 2.1 и 2.2 ЕИСК счита за приемливо предложението, с което се цели адаптиране на законодателството към икономическата реалност и прилагане на еднакво данъчно третиране на различните енергийни източници.

3.3 В заключение ЕИСК заявява своето съгласие относно предложението на Комисията.

Брюксел, 12 март 2008 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ Директива на Съвета 2006/112 от 28.11.2006 г. относно общата система на данъка върху добавената стойност.

⁽²⁾ Директива на Съвета 2003/92/ЕО от 7.10.2003 г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Отношенията между Европейския съюз и Бившата югославска република Македония: ролята на гражданското общество“

(2008/C 204/25)

На 16 февруари 2007 г. Европейският икономически и социален комитет, в съответствие с член 29, параграф 2 от своя Правилник за дейността, реши да изготви становище по отношение

„Отношенията между Европейския съюз и Бившата югославска република Македония: ролята на гражданското общество“.

Специализирана секция „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 30 януари 2008 г. (докладчик: г-н Miklós Barabás).

На 443-ата си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 март 2008 г. (заседание от 12 март 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище със 125 гласа „за“, 1 глас „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Резюме и основни заключения

1.1. ЕИСК признава важния напредък, постигнат от Бившата югославска република Македония, по отношение на развиването и стабилизирането на отношенията с Европейския съюз (ЕС) с крайна цел присъединяване към него. Статутът на страна кандидатка е признание за постигнатия досега напредък. ЕИСК оценява това положително развитие на фона на политическите, икономическите и социални последици от конфликтите в региона, предизвикателствата на преходния период и прилагането на Охридското рамково споразумение.

1.2. ЕИСК е готов да подкрепи Бившата югославска република Македония в усилията ѝ да започне преговорите за членство колкото се може по-скоро, за предпочитане през 2008 г.

1.3. Предвид ангажмента на ЕИСК и на групите, представляващи икономически и социални интереси от Бившата югославска република Македония, за засилване на диалога и сътрудничеството между организираното гражданско общество на Европейския съюз и това на Бившата югославска република Македония, е необходимо да се подготви основата за присъединяването на последната към Европейския съюз. В този процес изключително важна роля играе създаването на Съвместен консултативен комитет към ЕИСК. Определянето на членовете от Бившата югославска република Македония на този съвместен орган трябва да стане в резултат на открит, прозрачен и демократичен процес.

1.4. В контекста на присъединяването към ЕС ЕИСК подчертава основната роля на гражданското общество от Бившата югославска република Македония при формулирането, осъществяването, прилагането и наблюдаването на публичните политики и законодателство (дневен ред за реформи), насочени към подготвяне за приемането на достиженията на правото на ЕС. За да се насърчи този процес, гражданското общество на Бившата югославска република Македония би трябвало да бъде привлечено за участие в преговорите за членство.

1.5. Различните федерации на синдикатите би трябвало да съществуват при равнопоставени условия. За да се създаде среда за това, е необходимо да има специално законодателство за

синдикатите и да се преразгледа и намали настоящото изискване (за обединяване на 33 % от работната сила), за да се стане договорен партньор в колективното договаряне. Това би допринесло съществено за засилването на социалния диалог и за пълното зачитане на синдикалните права.

1.6. Трябва да се улесни развитието на съществуващите организации на работодателите и сътрудничеството помежду им, а законодателната рамка да се преразгледа, за да се установят ясни критерии за участието им в Икономическия и социален съвет (ИСС).

1.7. Трябва да се укрепи ролята на Икономическия и социален съвет на Бившата югославска република Македония; той трябва да стане по-представителен с участието на всички заинтересовани страни, включително организациите на гражданското общество. Това би трябвало да създаде здрава институционална основа за провеждане на съдържателен диалог по икономическите и социални въпроси при истинско партньорство. За да се случи това, би трябвало да се изготви и скоро след това да се приеме нова правна рамка с участието на заинтересованите страни.

1.8. ЕИСК изразява сериозна загриженост за изключително високите нива на бедност и безработица и призовава правителството на Бившата югославска република Македония да предопостави ефективни политики за преодоляване на бедността и за укрепване на социалното сближаване.

1.9. Разпределението на държавните средства и на фондовете от ЕС би трябвало да се ориентира повече към бедните и да се основава на солидарност и социално сближаване, за да се намалят съществуващите регионални и етнически разлики. Необходими са конкретни мерки, за да се подобри положението на ромите.

1.10. ЕИСК приветства усилията и приемането на стратегията на правителството за сътрудничество с гражданското общество като стъпка към създаването на среда, подкрепяща развитието на организираното гражданско общество и като принос за съдържателен и съзидателен граждански диалог.

1.11. Успоредно с нарасналото гражданско участие трябва да се укрепи капацитетът на социалните и граждански партньори. Важен аспект в това отношение е механизмът за пряка и косвена финансова подкрепа от правителството на Бившата югославска република Македония. Освен това, в училищата би трябвало да се въведат специални образователни програми за ролята на гражданското общество.

2. Въведение

2.1 На 9 април 2001 г. Бившата югославска република Македония първа сред страните от Западните Балкани подписа, чрез размяна на писма, Споразумение за стабилизиране и асоцииране, което влезе в сила на 1 април 2004 г.

2.2 Бившата югославска република Македония официално подаде молба за членство в ЕС на 22 март 2004 г. На 9 ноември 2005 г. Европейската комисия излезе с положително становище по кандидатурата, а на 16 декември 2005 г. Европейският съвет реши да даде на Бившата югославска република Македония статута на страна кандидатка.

2.3 На четвъртото заседание на Съвета по стабилизиране и асоцииране (СА) между ЕС и Бившата югославска република Македония, проведено на 24 юли 2007 г., беше отбелязан сериозен ангажимент за ускоряване темпото на реформите. Съветът за СА подкрепи и създаването на съвместни консултативни комитети с ЕИСК и Комитета на регионите.

2.4 В последния доклад за постигнатия напредък от Бивша югославска република Македония, публикуван на 6 ноември 2007 г., се оценява постигнатото в няколко области, но се изброяват и оставащите сериозни предизвикателства пред страната.

2.5 В контекста на очакваното започване на преговорите за членство ЕИСК подчертава основната роля на гражданското общество. Затова в настоящото становище ударението ще се постави върху гражданското общество на Бившата югославска република Македония и неговата среда, възможностите и предизвикателствата, пред които е изправено, социалния и граждански диалог в страната, отношенията с ЕС и страните от Западните Балкани.

3. Някои специфични черти на гражданското общество на Бившата югославска република Македония

3.1 Гражданско общество възниква в края на XIX и началото на XX век и упражнява силно въздействие върху цялото обществено развитие. Литературните и културни кръгове, благотворителните организации и гражданските инициативи осигуряват основата за развитието на културни, спортни и други професионални организации. През социализма те бяха под политически контрол. Независимостта през 1990 г. и периодът на преход към парламентарна демокрация бяха мощен стимул за засилването на ролята на гражданското общество в страната.

3.2 Възобновяването на гражданското общество на Бившата югославска република Македония в началото на 1990-те години беше силно и положително повлияно от политическите събития в страната, които прокараха пътя за създаването на независимо, многостранно и ориентирано към предоставяне на услуги гражданско общество. Друга специфична черта на гражданското общество на страната, в голяма степен регулирано по силно нормативен начин, се състои в ориентираността му към ценности.

3.3 Гражданското общество на Бившата югославска република Македония се отличава с ограничен размах и задълбоченост на участието на гражданите. Въпреки че политическата активност в Бившата югославска република Македония, несвързана с партиите, нараства, все още само малцинство от гражданите (под 30 %) участват в дейности на гражданското общество (дарения с благотворителна цел, членство в организации на гражданското общество, доброволчество, колективни обществени дейности и др.).

4. Общ контекст

4.1 Политически контекст: Охридското рамково споразумение и върховенството на закона

4.1.1 Охридското рамково споразумение⁽¹⁾, сключено през август 2001 г., и върховенството на закона са сред основните фактори за политическата стабилност на страната. Охридското рамково споразумение допринесе за справянето с предизвикателствата на многообразието в Бившата югославска република Македония. То допринесе и за полагането на основите на стабилността и развитието и определи темпото на политическия, социален, икономически и междуетнически живот.

4.1.2 След парламентарните избори през 2006 г. и сформирането на новото дясноцентристско правителство беше необходимо ново равновесие. Необходимо е правителството да се посвети на политически диалог и да осигури подкрепата на всички политически сили за реализирането на дневния ред на Бившата югославска република Македония за членство в ЕС. Отбелязан е напредък в конструктивния политически диалог по въпроси от основно национално значение. Но този процес може да бъде възпрепятстван от продължителните политически напрежения, които пречат на доброто управление и на изграждането на добре работещи демократични институции.

4.1.3 Беше отбелязан значителен напредък в реализирането на законодателната част от Охридското рамково споразумение, чиито разпоредби бяха включени в Конституцията след приемането на измененията от парламента, както и в равнопоставеното представителство на общностите в публичната администрация. Спада на процентът на населението, което възприема междуетническите отношения като най-важния проблем на страната: от 41,4 % през юли 2001 г. на 1,4 % през март 2007 г.

⁽¹⁾ В началото на 2001 г. Бившата югославска република Македония беше изправена пред въоръжени сблъсъци и криза в междуетническите отношения. Политическото решение за кризите беше Рамковото споразумение (известно и като Охридско споразумение), по което беше постигнато съгласие от страна на четири водещи политически партии и беше гарантирано от Председателя на Републиката и международната общност (ЕС и САЩ) на 13 август 2001 г. в Охрид. Рамковото споразумение има за цел да запази целостта и унитарния характер на държавата, да насърчи демокрацията и да развива гражданското общество; да насърчи евро-атлантическата интеграция; и да изгради мултикултурно общество с равнопоставено участие на етническите общности. Законодателната част от Рамковото споразумение беше изпълнена за около четири години, до юли 2005 г.

През януари 2005 г. 19,7 % от гражданите оценяваха междуетническите отношения като „много лоши“ в сравнение с 7,6 % през март 2007 г. ⁽²⁾

4.1.4 Регистрира се напредък в образованието на общностите, равнопоставеното представителство и децентрализирането. Тъй като споразумението е рамково, то позволява тълкуване и възможни искания за допълващи мерки. Нови предизвикателства могат да възникнат по отношение на използването на езиките (закона за езиките, двуезичие в Скопие), статута на бившите бойци етнически албанци, териториалното устройство (Кичево, 2008 г.) и положението на по-малките и разпръснати общности като турци, роми, сърби, бошняци и власи, които представляват 10,6 % от населението.

4.1.5 Положението на ромската общност продължава да буди тревога, въпреки че страната е един от ангажираните участници в „Декадата на ромското включване 2005-2015 г.“.

4.1.6 В миналото Бившата югославска република Македония предприемаше (твърде) бавни стъпки към укрепване на върховенството на закона, най-вече поради структурната слабост в прилагането на законите и в съдилищата, политизираната и слаба публична администрация, корупцията и организираната престъпност. Към днешна дата се забелязва известен напредък в тези области. След направените изменения в Конституцията през декември 2005 г. в голяма степен е налице правната рамка, необходима за укрепване на независимостта и ефективността на съдебната система. Борбата срещу корупцията е на предно място в дневния ред на правителството на Бившата югославска република Македония. През май 2007 г. беше приета новата държавна програма за превенция и противодействие на корупцията. Все пак се изисква силна политическа воля, за да се ускорят усилията за ефективна борба срещу корупцията.

4.2 Социално-икономически контекст: растеж без работни места

4.2.1 Бившата югославска република Македония беше по-слабо развита от другите републики в бившата Югославска федерация и икономиката ѝ беше в упадък в продължение на шестте години, предшестващи обявяването на независимостта. Първите години на независимостта се характеризираха с макроикономическа нестабилност и нарастване на фискалния дефицит. Кризата в региона, гръцкото ембарго, санкциите на ООН срещу Федеративна република Югославия и косовската криза повлияха отрицателно върху икономическата и политическа ситуация в Бившата югославска република Македония и пряко допринесоха за неспособността ѝ да се съсредоточи върху своите политически и икономически реформи.

4.2.2 Днес Бившата югославска република Македония се радва на относителна макроикономическа стабилност, дължаща се на широк консенсус по икономическите политики и се движи към по-голяма степен на търговска либерализация (член на СТО и ЦЕФТА). Но все още липсва истинско икономическо развитие.

⁽²⁾ Доклад за ранно предупреждение — Бивша югославска република Македония, ПРООН, Скопие, юни 2007 г.

4.2.3 В резултат на това степента на бедност в страната е висока, като 29,8 % от населението на Бившата югославска република Македония е под прага на бедността. Бедността е пряко свързана с изключително високата безработица (36 %).

4.2.4 Бедността, социалното изключване и високата безработица с лошо функциониращи пазари на труда са (отрицателните) резултати от ниския икономически растеж (около 4 %), неподходящата корпоративна структура (особено слабите резултати на МСП), липсата на гъвкавост на пазара на труда, слабата образователна система и високия прираст на населението. Досега правителството често използваше мерки от областта на социалните грижи за справяне с бедността, без да провежда активна политика за заетост.

4.2.5 Все пак ръстът на БВП от 7 %, регистриран през първото тримесечие на 2007 г., може би е дългоочакваното начало на цикъл на по-динамично икономическо развитие.

4.3 Социално-културен контекст: повсеместна липса на доверие

4.3.1 Социалните отношения се характеризират с повсеместна липса на доверие, толерантност и обществено съзнание. Ниска е степента на доверие в обществените институции. Но миналата година нарасна доверието в правителството.

4.3.2 Според „Изследване на световните ценности“ индикаторът на толерантността е 2,08, което означава, че обществото на Бившата югославска република Македония се характеризира с ниска степен на толерантност. Много висока е нетолерантността към маргинализираните групи, като наркомани, алкохолици, хомосексуални или роми. На ниско равнище е и общественото съзнание, измерено чрез неплащането на обществените комунално-битови услуги (транспорт, вода и т.н.), данъци или използването на правителствени средства.

5. Гражданското общество на Бившата югославска република Македония

5.1 Правна среда

5.1.1 Свободата на сдружаване е гарантирана от Конституцията (член 20) и нормативно регулирана от Закона за гражданските сдружения и фондациите, приет през 1998 г.

5.1.2 За синдикатите и работодателските организации няма регулиране, тъй като те са регламентирани само с няколко члена в трудовото законодателство и в дружественото право. Все още е належаща нуждата от създаване на равнопоставени условия за социалните партньори, особено за да се гарантира независимостта им. Търговските камари са регламентирани с отделен закон.

5.1.3 Дори и с последните подобрения (Закон за даренията и спонсорството и др.), пречка пред по-нататъшното развитие остават данъчните закони за организациите на гражданското общество (ОГО) и данъчните облекчения за благотворителност.

5.1.4 Подготвя се нов закон за гражданските сдружения и фондациите. Очакват се следните сериозни изменения: по-нататъшно подобряване на правата за създаване на ОГО, регулиране на икономическата им дейност и въвеждане на статута на общественнополлезни организации.

5.2 Моментна снимка на гражданското общество на Бившата югославска република Македония

5.2.1 Многообразие и представителност на организациите на гражданското общество (ОГО)

5.2.1.1 Организираното гражданско общество на Бившата югославска република Македония се състои от синдикатите, гражданските организации и търговските камари, както и църквите и религиозните общности. Работодателските организации са ново за страната явление, а търговските камари (две от тях на национално равнище: *Стопанската камара на Македония* (СМК) и *Съюзът на стопанските камари на Македония* (ССКМ) все още се считат за представители на частния сектор.

5.2.1.2 Отношенията между работодателските организации се усложняват от факта, че само една от тях (*Асоциацията на работодателите в Македония* (ЗРМ) е член на Икономическия и социален съвет на Бившата югославска република Македония (ИСС). Другата — *Конфедерацията на работодателите в Република Македония* (КРМ) — се стреми към това ИСС на Бившата югославска република Македония да бъде по-отворен и да включва повече организации.

5.2.1.3 Синдикатите са обединени в четири конфедерации: *Федерация на синдикатите в Македония* (ССМ), *Конфедерация на независимите синдикати* (КНС), *Конфедерация на синдикалните организации в Македония* (КСС) и *Съюз на свободните и автономни синдикати* (УНС). Техните отношения се характеризират със съперничество и дори понякога враждебно отношение по лични причини. Това значително отслабва техните възможности да преговарят, особено с правителството.

5.2.1.4 В страната са регистрирани 5289 ОГО (2003 г.). Почти всички социални групи са представени като елементи на гражданското общество, с по-слабо участие на бедните, селските общности и етническите общности, особено на етническите албанци. Значителен брой организации (43 %) са съсредоточени в столицата Скопие и почти не съществуват ОГО в селските райони.

5.2.2 Степен на организираност и връзки

5.2.2.1 Съществуват около 200 организации, обединяващи ОГО в Бившата югославска република Македония. Мнозинството от организациите членуват в съюзи, федерации, платформи или други обединителни органи, организирани според вида ОГО или целевата група. Тези обединителни органи играят значителна роля за консолидирането на гражданския сектор в страната.

5.2.2.2 Предизвикателството за гражданското общество на Бившата югославска република Македония се състои в това да съсредоточи усилията си върху комуникацията, координацията и сътрудничеството. На практика липсва взаимодействие и диалог между работодателите, синдикатите и другите ОГО. Но поло-

жителен пример в този смисъл се дава от *Гражданската платформа за Македония* и нейните 29 членове.

5.3 Силни и слаби страни на гражданското общество на Бившата югославска република Македония

5.3.1 Силните страни на гражданското общество в Бившата югославска република Македония са овластяване на гражданите и големите ценности на мира, равенство между половете и екологична устойчивост.

5.3.2 Най-значителното въздействие на гражданското общество е постигнато в областта на овластяването на гражданите, особено на жените и маргинализираните групи. Значително е нараснало участието на жените в обществения живот (Парламент, общини и ОГО).

5.3.3 Екологичните организации бяха водещи през периода от 1996 г. до 2001 г., когато в резултат на тяхното застъпничество екологичната устойчивост беше включена успешно сред основните задачи на правителството. Те все още имат истински потенциал да играят положителна роля и в бъдеще.

5.3.4 Съществува плурализъм и много от големите участници в гражданското общество на Бившата югославска република Македония го прилагат, макар че трябва да се развива и укрепва вътрешноотрасловият диалог.

5.3.5 Слабите страни на гражданското общество на Бившата югославска република Македония се проявяват в борбата за премахване на бедността, прозрачността и саморегулацията, упражняването на демокрацията, отношенията на взаимно безразличие между гражданското общество и частния сектор и недостига на средства и липсата на диверсифициране на финансовите средства (понастоящем зависимостта от чуждите донори е голяма).

5.3.6 Наследството от миналото, съчетано с различното положение и отношение на организациите едни спрямо други (и държавата), често емоционално обогрени, поставя сериозни прегради пред диалога и действията.

5.3.7 Църковните и религиозните общности се радват на високо обществено доверие, гражданските организации — на умерено, а доверието у търговските камари и синдикатите е ниско, като при последните това се дължи на мнението за влошеното състояние на работещите и липсата на действия.

6. Социален и граждански диалог и създаване на съвместен консултативен комитет с ЕИСК

6.1 Социален диалог

6.1.1. Рамка

Бившата югославска република Македония е член на МОТ и е ратифицирала повечето от конвенциите ѝ. Някои от наскоро ратифицираните са: Конвенция 182 относно забраната и незабавни действия за ликвидирането на най-тежките форми на детския труд, ратифицирана през 2002 г., и Конвенция 144 относно тристранните консултации (Международни трудови стандарти), ратифицирана през 2005 г.

6.1.2. Икономически и социален съвет на Бившата югославска република Македония

Институционалната рамка за социален диалог, особено тристранният диалог, практикуван от Икономическия и социален съвет на Бившата югославска република Македония, е в начален етап на развитие. Икономическият и социален съвет, създаден през 1996 г., управлява тристранния диалог (синдикатите и работодателите като партньори на правителството) на национално равнище. Но Съветът има ограничен обхват на участие, тъй като се състои само от представители на *Федерацията на синдикатите в Македония* и *Асоциацията на работодателите в Македония* и се председателства от министъра на труда и социалната политика.

6.1.3. Това положение се подлага на сериозна преоценка от работодателските и синдикалните организации, които не са членове на ИСС и остро критикуват работата му. Изглежда има всеобщо съгласие, включително и от правителството, че настоящата правна рамка би трябвало да се измени и изясни по отношение на определянето на критериите за участие в ИСС. Но може да се очаква продължително обсъждане, докато се намери задоволително решение и нова правна рамка за ИСС.

6.1.4. Колективно договаряне

Съществуват две общи колективни споразумения за публичния и за частния сектор и около 24 колективни споразумения за различни сектори. Понастоящем се изисква синдикатите да организират 33 % от съответната работна сила, за да станат социални партньори в колективното договаряне. Тази разпоредба търпи сериозни критики от няколко синдиката, които призовават за значителното снижаване на този праг. Освен това се оказва трудно да се докаже недвусмислено дали дадена организация е достигнала в действителност този праг.

6.2 Гражданският диалог в светлината на новата правителствена стратегия

6.2.1 Първият период на отношенията между правителството и ОГО се характеризираше със случайни контакти и договаряности. Първата стъпка към институционализиране на отношенията беше направена през ноември 2004 г. със създаването на правителствения отдел „Гражданско общество“.

6.2.2 През януари 2007 г. беше приета стратегия за сътрудничество на правителството с гражданския сектор заедно с план за действие за осъществяването ѝ. Този документ е резултат от истински процес на консултации.

6.2.3 Основните стратегически цели на Стратегията са: участие на гражданския сектор в процеса на изработване на политиките; включване на гражданското общество в процеса на интегриране в ЕС; създаване на по-благоприятни условия за функционирането на гражданското общество; актуализиране и подсилване на правната рамка за подобряване на условията за гражданското общество; установяване на междуинституционално и междусекторно сътрудничество.

6.3 Създаване на съвместен консултативен комитет (СКК) с ЕИСК

6.3.1 Всички заинтересовани участници в Бившата югославска република Македония придават голямо значение на СКК с ЕИСК и призовават за възможно най-скорошното му създаване.

6.3.2 Правилно съставен ИСС може да бъде ефективен инструмент, чрез който не само да се приближат Бившата югославска република Македония и организираното гражданско общество към ЕС, но и да се насърчава диалогът между организациите на гражданското общество на национално равнище.

6.3.3 Необходими са сериозни усилия от всички заинтересовани страни, за да се гарантира, че участниците в СКК от страна на Бившата югославска република Македония са избрани по открит, прозрачен и демократичен начин, както и че са легитимни и представителни.

7. Бившата югославска република Македония, ЕС и Балканите

7.1 Състояние на отношенията между ЕС и Бившата югославска република Македония

7.1.1. Страна кандидатка

Бившата югославска република Македония е страна кандидатка, която се готви за преговори за присъединяване към ЕС, след като първа от страните от Западните Балкани подписа Споразумение за стабилизиране и асоцииране (ССА) през април 2001 г. На срещата на върха, проведена в Солун от 19 до 21 юни 2003 г., беше приета засилена подкрепа за присъединяването към ЕС на страните от Западните Балкани. Правителството на Бившата югославска република Македония представи отговорите на въпросника на Европейската комисия на 14 февруари 2005 г., които станаха основа за положителното становище, дадено от Комисията на 9 ноември 2005 г. и впоследствие за решението на Европейския съвет от 16 декември 2005 г. да предостави на страната статут на кандидатка за членство.

7.1.2. Търговия с ЕС

През 2006 г. общият износ достигна 1,43 милиарда евро, а общият внос — 2,25 милиарда евро. Търговията с ЕС представляваше 51,85 % от износа, а 44 % от вноса беше от държавите-членки на ЕС. Сред търговските партньори първите пет са Германия, Гърция, Италия, Словения и Полша.

Някои от търговските въпроси, които трябва да бъдат решени, са: неинтегрирани гранични служби, липса на нови технологии и митническо обслужване без хартиен носител, декларации за продукти и липса на референтни лаборатории за сертификати (особено в земеделието).

7.1.3. Визи

Мобилността на хората, особено в областта на бизнес контактите, образованието и културния обмен, е от основно значение за това страната да изгради мостове към ЕС. На 18 септември 2007 г. беше подписано споразумение за облекчаване на визовия режим и реадмисия с ЕС като преходна стъпка към взаимен безвизов режим за пътувания. На 20 февруари 2008 г. започна диалог за безвизово пътуване.

7.1.4. Помощ от ЕС

Помощта от ЕС за Бившата югославска република Македония през периода 1992-2006 г. достигна 800 милиона евро. За периода 2007-2009 г. са предвидени 210 милиона евро.

7.2 Ролята на гражданското общество в процеса на интегриране към ЕС

7.2.1 Европейската интеграция е важно предизвикателство пред гражданското общество в Бившата югославска република Македония. В присъединителния процес европейската интеграция е силна движеща сила за по-нататъшното развитие на гражданското общество. Организациите на гражданското общество са носители на нови ценности, като демокрацията на участието, включването, равенството, прозрачността и отчетността. ОГО играят и важна роля като посредници между едно традиционно, многокултурно и многоетническо балканско общество и постмодерна Европа.

7.2.2 Правителството на Бившата югославска република Македония започна да признава ролята на гражданското общество в процеса на интегриране към ЕС, като го включи като една от стратегическите си цели.

7.2.3 Подкрепата от ЕС за гражданското общество нарасна след въвеждането на CARDS през 2001 г. Бяха подкрепени

редица граждански инициативи, сред тях техническа помощ за изготвянето на правителствена стратегия за сътрудничество с гражданското общество и подкрепата за *Гражданската платформа на Македония*.

7.3 Балканско добросъседство и работа в прежа

7.3.1. Бившата югославска република Македония играе активна роля в областта на регионалното сътрудничество чрез ангажираността си към развитието на двустранните връзки и политиката на добросъседство. Тя е активен участник в регионални процеси като създаването на Съвета за регионално сътрудничество (Процеса за сътрудничество в Югоизточна Европа (ПСЮЕ)), Договора за енергийна общност, Общото европейско авиационно пространство, Инициативата за сътрудничество в Югоизточна Европа и Централноевропейското споразумение за свободна търговия (ЦЕФТА). В този контекст националните и местни медии носят особена отговорност за това да играят положителна роля в развитието на тези процеси.

7.3.2. Нараства изграждането на връзки и взаимодействието на регионално равнище и в други сфери, включително в гражданското общество. Съществуват положителни примери за съвместни дейности с активно участие на работодателски организации на Бившата югославска република Македония, синдикати и други ОГО.

Брюксел, 12 март 2008 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS