

Jurnalul Oficial

al Uniunii Europene

C 77



Ediția în limba română

Comunicări și informări

Anul 52

31 martie 2009

<u>Numărul informării</u>	Cuprins	Pagina
III Acte pregătitoare		
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN		
A 447-a sesiune plenară din 17 și 18 septembrie 2008		
2009/C 77/01	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a standardelor de performanță privind emisiile pentru autoturismele noi, ca parte a abordării integrate a Comunității de a reduce emisiile de CO ₂ produse de vehiculele utilitare ușoare COM(2007) 856 final — 2007/0297 (COD)	1
2009/C 77/02	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind siguranța jucăriilor COM(2008) 9 final — 2008/0018 (COD)	8
2009/C 77/03	Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor „O piață unică pentru Europa secolului XXI” COM(2007) 724 final	15
2009/C 77/04	Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Consiliu, Parlamentul European, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: O inițiativă europeană de dezvoltare a microcreditelor în sprijinul creșterii și ocupării forței de muncă COM(2007) 708 final/2	23
2009/C 77/05	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de decizie a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 76/769/CEE a Consiliului referitoare la restricțiile privind introducerea pe piață și utilizarea anumitor substanțe și preparate periculoase (diclormetan) COM(2008) 80 final — 2008/0033 (COD)	29
2009/C 77/06	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivelor 68/151/CEE și 89/666/CEE ale Consiliului în ceea ce privește obligațiile de publicare și de traducere impuse anumitor forme de societăți comerciale COM(2008) 194 final — 2008/0083 (COD)	35
2009/C 77/07	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivelor 78/660/CEE și 83/349/CEE ale Consiliului în ceea ce privește anumite cerințe de prezentare a informațiilor impuse întreprinderilor mijlocii și obligația de a întocmi conturi consolidate COM(2008) 195 final — 2008/0084 (COD)	37

RO

Preț:
30 EUR

(continuare în pagina următoare)

2009/C 77/08	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind inscripționările legale ale autovehiculelor cu două sau trei roți (versiune codificată) COM(2008) 318 final — 2008/0099 (COD)	41
2009/C 77/09	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de Directivă .../.../CE a Parlamentului European și a Consiliului din [...] cu privire la scaunul pentru conducătorul de tractoare agricole sau forestiere pe roți (versiune codificată) COM(2008) 351 final — 2008/0115 (COD)	41
2009/C 77/10	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului în materie de drept al societăților comerciale privind societățile comerciale cu răspundere limitată cu asociat unic (versiune codificată) COM(2008) 344 final — 2008/0109 (COD)	42
2009/C 77/11	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de Regulament (CE) nr. .../... al Parlamentului European și al Consiliului din [...] privind certificatul suplimentar de protecție pentru medicamente (versiune codificată) COM(2008) 369 final — 2008/0126 (COD)	42
2009/C 77/12	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile COM(2008) 19 final — 2008/0016 (COD)	43
2009/C 77/13	Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Consiliu, Parlamentul European, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor privind sprijinirea demonstrației incipiente a producerii de energie electrică durabilă din combustibili fosili COM(2008) 13 final	49
2009/C 77/14	Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Consiliu și Parlamentul European privind o primă evaluare a planurilor naționale de acțiune pentru eficiență energetică solicitate prin Directiva 2006/32/CE privind eficiența energetică la utilizatorii finali și serviciile energetice — Progresând împreună spre eficiența energetică COM(2008) 11 final	54
2009/C 77/15	Avizul Comitetului Economic și Social European privind internetul obiectelor	60
2009/C 77/16	Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, către Consiliu, către Comitetul Economic și Social European și către Comitetul Regiunilor privind conținutul creativ online pe piața unică COM(2007) 836 final	63
2009/C 77/17	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2005/35/CE privind poluarea cauzată de nave și introducerea unor sancțiuni în caz de încălcare COM(2008) 134 final — 2008/0055 (COD)	69
2009/C 77/18	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de facilitare a aplicării transfrontaliere a normelor în domeniul siguranței rutiere COM(2008) 151 final — 2008/0062 (COD)	70
2009/C 77/19	Avizul Comitetului Economic și Social European privind negocierile internaționale privind schimbările climatice	73
2009/C 77/20	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind informarea consumatorilor referitoare la produsele alimentare COM(2008) 40 final — 2008/0028(COD)	81
2009/C 77/21	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind introducerea pe piață și utilizarea furajelor COM(2008) 124 final — 2008/0050 (COD)	84
2009/C 77/22	Avizul Comitetului Economic și Social European privind impactul dezvoltării continue a piețelor energetice asupra lanțurilor de valori economice industriale din Europa	88
2009/C 77/23	Avizul Comitetului Economic și Social European privind Cartea albă — Împreună pentru sănătate: o abordare strategică pentru UE 2008-2013 COM(2007) 630 final	96



<u>Numărul informării</u>	Cuprins (<i>continuare</i>)	<i>Pagina</i>
2009/C 77/24	Avizul Comitetului Economic și Social European privind extinderea măsurilor împotriva discriminării în domeniul altele decât ocuparea forței de muncă — argumente în favoarea unei directive unice și cuprinzătoare împotriva discriminării	102
2009/C 77/25	Avizul Comitetului Economic și Social European privind multilingvismul	109
2009/C 77/26	Avizul Comitetului Economic și Social European privind luarea în considerare a nevoilor persoanelor vârstnice	115
2009/C 77/27	Avizul Comitetului Economic și Social European privind dezvoltarea echilibrată a mediului urban: provocări și oportunități	123
2009/C 77/28	Avizul Comitetului Economic și Social European privind Economia Uniunii Europene: bilanțul anului 2007 — Deplasarea frontierei de productivitate a Europei	131
2009/C 77/29	Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Consiliu, Parlamentul European și Comitetul Economic și Social European — Aplicarea măsurilor anti-abuz în domeniul impozitării directe — în cadrul Uniunii Europene și față de țările terțe COM(2007) 785 final	139
2009/C 77/30	Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema „Guvernanță și parteneriat la nivel național și regional și o bază pentru proiectele din domeniul politicii regionale” (sesizare din partea Parlamentului European)	143
2009/C 77/31	Avizul Comitetului Economic și Social European privind scutiile de taxe aplicabile introducerii permanente de bunuri personale ale persoanelor fizice dintr-un stat membru (versiune codificată) COM(2008) 376 final — 2008/0120 (COD)	148
2009/C 77/32	Avizul Comitetului Economic și Social European privind Strategia UE-Africa	148
2009/C 77/33	Avizul Comitetului Social și Economic European privind relațiile UE-Ucraina: un nou rol dinamic pentru societatea civilă	157

III

(Acte pregătitoare)

COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN

A 447-A SESIUNE PLENARĂ DIN 17 ȘI 18 SEPTEMBRIE 2008

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a standardelor de performanță privind emisiile pentru autoturismele noi, ca parte a abordării integrate a Comunității de a reduce emisiile de CO₂ produse de vehiculele utilitare ușoare

COM(2007) 856 final — 2007/0297 (COD)

(2009/C 77/01)

La 22 februarie 2008, în conformitate cu articolul 95 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Consiliul Uniunii Europene a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a standardelor de performanță privind emisiile pentru autoturismele noi, ca parte a abordării integrate a Comunității de a reduce emisiile de CO₂ produse de vehiculele utilitare ușoare.

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 15 iulie 2008. Raportor: dl IOZIA.

În cea de a 447-a sesiune plenară, care a avut loc la 17 septembrie 2008, Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 140 de voturi pentru și 4 voturi împotriva.

1. Concluzii și recomandări

1.1 În avizele sale privind reducerea emisiilor de CO₂, CESE a susținut întotdeauna cu fermitate inițiativele legislative ale Comisiei care își propun atingerea unor obiective concrete și vizibile de diminuare a emisiilor de gaze cu efect de seră, pentru a contribui în mod esențial la combaterea schimbărilor climatice.

1.2 CESE se declară de acord cu obiectivele din prezenta propunere de regulament, care constau în reducerea treptată și efectivă a emisiilor de CO₂, până la atingerea, în 2012, a unui plafon de 130 gr/km, prin îmbunătățiri tehnologice ale motoarelor.

1.3 Pe de altă parte, CESE invită la depunerea de eforturi de către toate părțile interesate, astfel încât, printr-o abordare integrată, să poată fi respectat în 2012 plafonul de 120 gr/km, după cum se prevede în comunicările Comisiei din februarie 2007. CESE îndeamnă Consiliul și Parlamentul European să adopte cu rapiditate întreaga legislație care ar putea avea un efect pozitiv asupra luptei împotriva schimbărilor climatice.

1.3.1 CESE recomandă Comisiei să fixeze obiective pe termen lung, așa cum a făcut-o Parlamentul European, fiind necesare soluții mai curajoase pentru 2020.

1.4 CESE ar dori în special o aprobare rapidă a propunerii de directivă COM(2005) 261 final, privind impozitarea autoturismelor, precum și îmbunătățirea Directivei 1999/94/CE privind informațiile cu privire la emisiile de CO₂, și invită Comisia să coordoneze și să propună inițiative referitoare la publicitatea și marketingul din sectorul auto, în vederea promovării vehiculelor cu un consum redus.

1.5 Se impune o intervenție legislativă specifică în sectorul auto, în vederea încheierii perioadei angajamentelor voluntare ale întreprinderilor, deoarece aceste angajamente, deși de apreciat pentru progresele importante pe care le-au determinat în îmbunătățirea performanțelor autoturismelor (în termeni de reducere a emisiilor de CO₂), nu s-au dovedit suficiente pentru atingerea obiectivelor stabilite.

1.6 CESE aprobă strategia și parcursul prevăzut, dar solicită ca măsurile să fie realiste și realizabile, și să prezinte un echilibru între îmbunătățirile indispensabile de natură ecologică, păstrarea locurilor de muncă într-o industrie care numără 13 milioane de angajați, și menținerea competitivității întreprinderilor europene într-un sector strategic pentru economia UE.

1.7 CESE apreciază alegerea regulamentului ca instrument juridic, deoarece acesta poate garanta conformarea imediată la deciziile ce vor fi adoptate, evitându-se astfel posibilele denaturări ale concurenței. Este absolut necesară o apreciere atentă și o acceptare generală a termenelor și intervențiilor propuse, pentru a menține și consolida competitivitatea întreprinderilor europene pe piața mondială și a împiedica apariția în interiorul UE a unor disparități artificiale între diferitele sectoare de producție din domeniu.

1.8 În acest scop, CESE propune Comisiei să ia în considerare posibilitatea depășirii actualului sistem de definiții referitoare la valorile limitelor de emisie, sistem care ia în considerare exclusiv masa vehiculului (după modelul japonez), și să analizeze mai aprofundat parametrii alternativi, cum ar fi de exemplu amprenta la sol (ecartamentul înmulțit cu ampatamentul), deja utilizată în SUA în cazul vehiculelor de transport.

1.9 CESE solicită o atenție sporită pentru înclinația funcției lineare („% pantă”), în virtutea influenței sale directe asupra repartizării sarcinilor între constructori. În rezumatul evaluării de impact [SEC(2007) 1724], Comisia însăși afirmă că „la o primă analiză, se pare că, în această etapă, ar trebui să se prevadă pante situate între 50° și 80° pentru realizarea unui echilibru în aplicarea acestor criterii”, admițând implicit că studiul de impact pe o temă atât de sensibilă va trebui mult îmbunătățit. Alegerea unei înclinații de 60 % nu rezolvă problemele și ar putea da naștere la diferențe cu constructorii, care consideră că această alegere nu este nici echitabilă, nici echilibrată. CESE recomandă ca valoarea care va fi aleasă în cele din urmă, după efectuarea tuturor examinărilor necesare, nu va determina nici avantaje, nici pierderi.

1.10 Un alt aspect care necesită o analiză atentă îl reprezintă primele pentru emisiile suplimentare, prevăzute la articolul 7 al regulamentului propus. CESE se declară de acord cu introducerea acestora, în virtutea funcției lor disuasive evidente, dar consideră că nivelurile propuse, care cresc spectaculos de la an la an, nu vor permite întreprinderilor europene să se adapteze noilor cerințe în termenele prevăzute. Măsurile par a fi disproporționate în raport cu cele prevăzute în alte sectoare și introduc o disproporție implicită în relația dintre constructorii de vehicule mici și medii, și constructorii de vehicule mari, primii fiind mult mai afectați.

1.11 CESE consideră că această creștere progresivă considerabilă se va reflecta în cele din urmă în prețul final, care va fi suportat de cumpărători, și ar putea genera posibile denaturări ale concurenței, care ar încetini înnoirea parcului auto. Comitetul invită Comisia să adopte măsurile necesare pentru ca eventualele resurse obținute în urma aplicării acestor prevederi să fie folosite tot în sectorul auto, ca stimulente în vederea înlocuirii autoturismelor poluante, pentru programe de informare destinate creșterii conștientizării în privința nivelului de emisii de CO₂ ale vehiculului la momentul achiziționării acestuia, precum și drept contribuție suplimentară la resursele considerabile de care are nevoie sectorul cercetării și dezvoltării.

1.12 Având în vedere importanța rezultatelor potențiale, CESE consideră că cercetarea științifică joacă într-adevăr un rol fundamental în efectuarea progreselor așteptate în sector. Plecând de la o primă etapă în care pot fi obținute rezultate pe

baza tehnologiei existente, se poate presupune în mod logic că viitorul va aduce o „ruptură tehnologică în raport cu prezentul”, odată cu introducerea unei tehnologii mai avansate.

1.13 În opinia CESE, recursul la cercetare presupune resurse foarte importante și o implicare constantă în supraveghere, având în vedere necesitatea coordonării inițiativelor deja în derulare în statele membre, în universități și în toate centrele tehnologice de renume, de la toate nivelurile, cu prevederea și încurajarea participării directe a întreprinderilor producătoare.

1.14 În acest scop, CESE consideră că o mobilizare globală a lumii științifice ar putea fi obținută prin crearea, special pentru sectorul auto, a unei Inițiative Tehnologice Comune (ITC).

1.15 CESE consideră că analiza de impact nu pare destul de aprofundată, după cum a precizat chiar Comitetul de evaluare a analizei de impact. În documentul SEC(2007) 1725 se solicită într-adevăr precizarea modului în care ar putea fi afectată atingerea obiectivelor, cu prezentarea eventualelor diferențe între rezultatele studiului ex-ante și cele ale modelului TREMOVE. Vor trebui efectuate analize suplimentare referitoare la alți factori sensibili, cum ar fi prețul carburanților și creșterea masei autonome (AMI). Va trebui îmbunătățită analiza și evaluarea impactului regional, în special asupra ocupării forței de muncă, întreprinderilor furnizoare din sectorul auto și competitivității pe plan internațional.

1.16 În opinia CESE, pentru ca o strategie atât de importantă să aibă succes, este necesară aplicarea unor măsuri de sprijinire și protejare a întreprinderilor europene din sector, pentru menținerea și eventual creșterea nivelurilor actuale de competitivitate și păstrarea locurilor de muncă calificate din domeniu. CESE consideră preferabilă adoptarea unui program etapizat, care să preconizeze atingerea, în 2012, a unui nivel care să nu fie inferior unui procentaj de 80 % din valorile-țintă finale, prin ridicarea treptată a pragului, astfel încât obiectivele să fie pe deplin atinse până în 2015.

1.17 Un element important în vederea îndeplinirii obiectivelor de mediu și pentru menținerea competitivității îl constituie aplicarea regimului de taxe privind limitele emisiilor la toate autoturismele comercializate în Europa, dar produse în afara teritoriului comunitar. Aceste taxe vor trebui aplicate la autovehiculele importate.

1.18 Considerând această propunere drept începutul unui parcurs care își propune abordarea în termeni globali a problematicilor de mediu din sectorul transportului, CESE solicită Comisiei ca, în urma culegerii tuturor datelor referitoare la emisiile vehiculelor ușoare de transport, al vehiculelor grele și al vehiculelor pe două roți, să elaboreze cât mai rapid acte normative care să trateze în mod corespunzător problema reducerii emisiilor de CO₂ ale acestor vehicule.

1.19 CESE subliniază faptul că, deși politica sectorială din domeniul auto este foarte importantă, ea nu se poate substitui în totalitate angajamentelor generale ale politicii de transport, reprezentând însă un factor esențial în orientarea întregului sector către atingerea obiectivelor de mediu luate deja în considerare de către alte sectoare industriale din Europa.

1.20 Pe lângă aplicarea măsurilor specifice din domeniu, CESE invită la îndeplinirea obiectivelor prin acțiuni întreprinse la nivelul cererii de transport, și subliniază importanța acestora. În opinia CESE, este absolut necesară încurajarea unei politici stricte de înlocuire a transportului rutier, cu emisii din ce în ce mai ridicate de CO₂, cu transporturi care emit mai puține gaze cu efect de seră, cum ar fi cel feroviar, fluvial sau transportul în comun (eventual cu utilizarea unor mijloace de transport cu emisii foarte reduse).

1.21 CESE nu este de acord cu propunerea de derogare temporară, introdusă în conformitate cu articolul 9 al regulamentului, în termenii în care a fost formulată, din motive evidente de inegalitate de tratament între constructori. În opinia CESE, este indispensabil să se evite apariția unor avantaje normative care să denatureze concurența.

1.22 CESE recomandă elaborarea unui model care introduce în calcularea emisiilor de CO₂ toate emisiile care au legătură cu producția de autovehicule. Amprenta de carbon luată în considerare trebuie să aibă în vedere întregul ciclu de viață al autovehiculelor.

1.23 În vederea atingerii acestui obiectiv, se impune lansarea unei dezbateri privind modul de viață. CESE a emis recent avize specifice pe această temă. Părerea generală este că dacă se continuă tendința actuală de creștere a numărului de vehicule private și a dimensiunilor acestora, și dacă se încurajează transportul cu vehicule care emit un volum mare de gaze cu efect de seră și de oxizi de azot (NO_x), ținta reprezentată de reducerea cu 20 % a nivelului de CO₂ nu va fi atinsă. Acest lucru este inacceptabil.

2. Introducere: contextul propunerii

2.1 Convenția-cadru a Organizației Națiunilor Unite privind schimbările climatice, aprobată de Comunitatea Europeană prin Decizia 94/69/CE din 15 decembrie 1993, impune tuturor părților obligația de a elabora și de a pune în practică programe destinate reducerii schimbărilor climatice.

2.2 Pentru a se conforma acestei exigențe, Comisia a pus la punct, treptat, o serie de intervenții legislative care, la negocierile internaționale din ianuarie 2007, au permis Uniunii Europene să propună o reducere globală cu 30 % a emisiilor de gaze cu efect de seră, comparativ cu valorile din 1990, până în 2020 reducerea urmând a fi de 20 %. Ulterior, aceste obiective au fost aprobate de Consiliu și de Parlamentul European.

2.3 La o analiză a diferitelor sectoare, se constată că, în perioada 1990-2004, față de scăderea cu 5 %, pe ansamblu, a emisiilor de gaze cu efect de seră, în sectorul transporturilor s-a înregistrat o creștere de 26 % a acestor emisii.

2.4 Constatarea aceasta a dus la necesitatea unor intervenții legislative specifice pentru ca sectorul automobilelor să se încadreze din nou în tendința globală de reducere a emisiilor de gaze

cu efect de seră, accentul fiind pus pe autoturisme. În acest caz situația este critică, autoturismele fiind răspunzătoare pentru 12 % din emisiile totale de dioxid de carbon (CO₂), emisii care reprezintă, după cum se știe, principalul gaz cu efect de seră.

2.5 Sectorul auto înregistrează, pe de o parte, un progres tehnologic semnificativ, care a permis, în perioada 1995-2004, scăderea emisiilor de CO₂ cu 12,4 %, datorită economiei de carburant și, pe de altă parte, o creștere constantă a cererii de transport precum și a dimensiunilor vehiculelor, ceea ce, de fapt, a anulat complet acest beneficiu, ba chiar a dus la creșterea emisiilor totale de gaze cu efect de seră din transporturi.

2.6 Această tendință face ca îndeplinirea obiectivului propus, de 120 g de CO₂/km pentru emisiile medii ale parcului de mașini noi, să fie puțin probabilă, în cazul în care nu se iau măsuri speciale.

3. Etape esențiale în strategia Comisiei

3.1 Strategia comunitară de reducere a emisiilor de CO₂ a luat ființă în 1995. Ea s-a bazat pe:

- angajamentul voluntar luat de industria automobilelor de reducere a emisiilor;
- o mai bună informare a consumatorilor;
- promovarea unei economii mai mari de combustibil prin intermediul măsurilor fiscale.

3.2 În 1998, Asociația Constructorilor Europeni de Automobile (ACEA) s-a angajat să reducă emisiile medii ale autoturismelor noi la 140 g CO₂/km până în 2008, fiind urmată de constructorii japonezi (JAMA) și coreeni (KAMA), cu un angajament identic, de îndeplinit până în 2009.

3.3 Comisia a recunoscut angajamentele luate în această privință prin recomandările 1999/125/CE (privind acordul voluntar ACEA), 2000/303/CE (privind acordul voluntar KAMA), și 2000/304/CE (privind acordul voluntar JAMA). De asemenea, în ceea ce privește controlul emisiilor, a aprobat Decizia nr. 1753/2000/CE a Parlamentului European și a Consiliului de stabilire a unui program de supraveghere a mediei emisiilor specifice de CO₂ produse de autoturismele noi.

3.4 La 7 februarie 2007, Comisia a adoptat două comunicări paralele pentru sectorul respectiv:

- cea dintâi, privind rezultatele revizuirii Strategiei Comunității de reducere a emisiilor de CO₂ provenite de la autoturisme și vehicule utilitare ușoare, COM(2007) 19 final (avizul CESE TEN/301, raportor: dl RANOCCHIARI);
- cea de a doua, vizând un cadru competitiv de reglementare privind autovehiculele pentru secolul XXI — CARS 21, COM(2007) 22 final (avizul CESE INT/351, raportor: dl DAVOUST).

3.5 Prin intermediul acestora, erau puse în evidență progresele făcute în îndeplinirea obiectivului de 140 g CO₂/km până în 2008-2009, dar se afirma că, în lipsa unor măsuri suplimentare, obiectivul atingerii a 120 g CO₂/km de către mașinile recent fabricate nu va fi îndeplinit.

3.6 Ambele comunicări propuneau adoptarea unui demers integrat, cu două orientări principale:

- reducerea obligatorie a emisiilor de CO₂ prin îmbunătățirea tehnologiei motoarelor, pentru atingerea valorii medii de 130 g/km;
- o reducere suplimentară de 10 g/km, care va trebui să se obțină prin luarea de măsuri adiționale, constând în dotarea autoturismelor cu alte dispozitive tehnologice (indicator de schimbare a vitezelor, indicator de presiune în anvelope, anvelope cu rezistență scăzută la rulare, sistem de climatizare de mare eficiență etc.) **și în folosirea, într-o măsură mai mare, a biocarburanților.**

3.7 În comunicările respective, Comisia arăta că, în ceea ce privește valoarea medie stabilită pentru parcul auto nou, ar trebui să se aibă în vedere următorii factori:

- neutralitate în ceea ce privește concurența;
- alegeri echitabile din punct de vedere social și durabile;
- evitarea oricărei denaturări nejustificate a concurenței dintre constructori;
- compatibilitate totală cu obiectivele de la Kyoto.

3.8 Cadrul propus și aprobat de Consiliul Competitivitate și de Consiliul Transporturi, se bazează pe faptul că toți producătorii de automobile își vor spori eforturile pentru a produce autoturisme mai ecologice, cu o maximă eficiență în privința costurilor.

3.9 Aceasta înseamnă că reducerea emisiilor de CO₂ trebuie să fie obținută printr-o abordare integrată, cu participarea tuturor actorilor, fiind necesară o propunere legislativă care să atingă obiectivele propuse, cu menținerea competitivității globale a industriei automobilelor.

4. Conținutul propunerii Comisiei

4.1 Propunerea de regulament supusă examinării, COM (2007) 856 final, vizează obiectivul „reducerii emisiilor de CO₂ produse de vehiculele ușoare” și pe cel al atingerii celor 130 g/km până în 2012. Ea se aplică autovehiculelor din categoria M1, astfel cum sunt definite în anexa II la Directiva 2007/46/CE, și vehiculelor menționate la articolul 2 alineatul (2) din regulamentul CE, care sunt înmatriculate pentru prima dată în Comunitate și care nu au fost înmatriculate anterior în afara teritoriului comunitar.

4.2 Propunerea, care se înscrie într-o abordare integrată, va fi completată cu alte dispoziții care asigură reducerea emisiilor cu cele 10 g CO₂/km suplimentare, pentru a se ajunge la îndeplinirea obiectivului final de 120 g CO₂/km, stabilit în comunicarea COM(2007) 19 final.

4.3 Pentru definirea nivelurilor de emisie a CO₂, regulamentul ține cont de:

- implicațiile pe care le au astfel de intervenții asupra competitivității constructorilor;
- promovarea inovării;
- reducerea consumului de energie.

4.4 Regulamentul supus examinării mai vizează:

- încurajarea industriei constructoare de mașini de a investi în noile tehnologii;
- promovarea activă a inovării eco-compatibile;
- acordarea atenției cuvenite viitoarelor evoluții tehnologice;
- consolidarea competitivității industriei europene;
- înființarea unor locuri de muncă de calitate superioară.

4.5 Conform Comisiei, prezentul regulament concordă cu alte obiective și politici ale Uniunii și a fost elaborat în urma unei ample consultări și cu contribuția directă a unui grup de lucru special constituit, în cadrul unui program european pentru schimbările climatice (grupul CARS 21), cu participarea directă a tuturor părților interesate.

4.6 **Temei juridic.** Temeiul juridic al propunerii este reprezentat de articolul 95 din Tratatul CE, care furnizează un mijloc corespunzător de asigurare a egalității de tratament pentru toți factorii implicați și asigură un grad ridicat de protecție a sănătății și mediului.

4.7 **Principiile subsidiarității și proporționalității.** Propunerea respectă aceste principii în măsura în care, deși nu este de competență exclusivă a Comisiei, evită apariția unor obstacole în calea pieței unice și, prin adoptarea de măsuri legislative la nivel comunitar, simplifică intervențiile destinate reducerii armonizate a impactului autoturismelor asupra schimbărilor climatice.

4.8 **Alegerea instrumentului juridic.** În opinia Comisiei, propunerea de regulament pare a fi cea mai potrivită alegere, deoarece acesta poate garanta conformarea imediată la deciziile ce vor fi adoptate, evitându-se astfel denaturări ale concurenței cu posibil impact asupra pieței interne.

4.9 **Monitorizarea.** Emisiile de bioxid de carbon provenind de la autoturisme noi, care vor fi măsurate armonizat, în baza metodologiei stabilite prin Regulamentul (CE) nr. 715/2007, trebuie înregistrate de diferitele state membre și comunicate ulterior Comisiei, conform procedurii prevăzute la articolul 6.

4.10 Certificatul de conformitate. Conform Directivei 2007/46/CE, constructorii au obligația de a elibera un certificat de conformitate care să însoțească fiecare autoturism și care va reprezenta instrumentul indispensabil pe baza căruia statele membre vor permite înmatricularea și punerea în circulație a unui autoturism nou, sub rezerva derogărilor prevăzute la articolul 9 din regulamentul.

4.11 Taxe pe emisiile suplimentare. Articolul 7 din regulamentul supus examinării propune ca, începând din 2012, în cazul în care se înregistrează emisii peste limitele stabilite, să li se impună constructorului sau administratorului grupului de firme plata unei taxe pe emisiile suplimentare. Aceste taxe, care, în conformitate cu prevederile din același articol, ar urma să crească rapid după 2012, sunt considerate venit la bugetul Uniunii Europene.

5. Propunerea strategică a Parlamentului European

5.1 În rezoluția adoptată la 24 octombrie 2007, Parlamentul European a întâmpinat favorabil strategia Comisiei, dar a propus ca obiectivele privind emisiile să fie aplicate cu începere din 2011, pentru a se atinge 125 g CO₂/km până în 2015, doar prin intermediul evoluției tehnologiei automobilelor. Parlamentul European a insistat asupra celei de a doua faze, cu obiectivul — pe termen lung — de a atinge 95 g până în 2020 și, pe cât posibil, 70 g până în 2025, rezultatele obținute urmând a fi analizate până cel târziu în 2016.

6. Importanța comportamentului consumatorilor

6.1 Comportamentul consumatorilor are o importanță considerabilă în obținerea de rezultate pozitive în procesul de reducere a emisiilor de CO₂ în cazul autovehiculelor. Din acest motiv, Comisia a început lucrările pregătitoare de modificare a Directivei 1999/94/CE referitoare la informarea consumatorilor privind conformitatea noilor autovehicule în raport cu obiectivele privind emisiile, care se referă la economia de combustibili, în scopul creșterii contribuției utilizatorilor la îndeplinirea obiectivelor scontate.

7. Observații generale

7.1 Ca și în avizele sale precedente privind propunerile legislative ale Comisiei referitoare la reducerea emisiilor de CO₂, CESE își reafirmă sprijinul pentru toate inițiativele comunitare care urmăresc atingerea unor obiective concrete de reducere a gazelor cu efect de seră, un aspect fundamental în combaterea schimbărilor climatice.

7.2 În ce privește obiectivele prezentei propuneri de regulament, CESE este de acord cu observațiile prezentate *infra* și solicită Consiliului și Parlamentului European o aprobare rapidă a întregului pachet legislativ care ar avea un efect în mod pozitiv asupra combaterii schimbărilor climatice.

7.3 CESE solicită din partea instituțiilor europene o aprobare rapidă a propunerii de Directivă COM(2005) 261 final privind taxele pentru autoturismele personale, care va contribui la accelerarea îndeplinirii obiectivelor, stimulând întreprinderile să depună eforturi majore pentru o rapidă îmbunătățire a Directivei

1999/94/CEE privind informațiile cu privire la emisiile de CO₂ prin etichete specifice, și solicită adoptarea unor inițiative coordonate privind publicitatea și marketingul în cadrul sectorului auto, care să prevadă măsuri de promovare a automobilelor cu consum mai mic, precum și măsuri de interzicere a publicității pentru vehiculele poluante.

7.4 În cazul prezentului regulament, CESE aprobă alegerea articolului 95 din Tratat ca bază juridică, întrucât astfel poate fi garantată egalitatea de tratament a tuturor factorilor implicați și poate fi asigurat un grad ridicat de protecție a sănătății și a mediului înconjurător.

7.5 Comitetul apreciază opțiunea legislativă reprezentată de regulament, deoarece poate garanta conformarea imediată la deciziile ce vor fi adoptate, evitându-se astfel posibilele denaturări ale concurenței. O asemenea opțiune apare ca necesară după o perioadă în care eforturile voluntare asumate de sectorul construcției de mașini, deși benefice din punct de vedere al rezultatelor obținute în privința îmbunătățirii prestațiilor autoturismelor în materie de emisii de CO₂, sunt considerate drept insuficiente pentru a atinge obiectivele stabilite.

7.6 CESE aprobă propunerea de a limita la 130 g/km emisiile de CO₂ prin intermediul îmbunătățirilor tehnologice ale motoarelor, regretând în același timp faptul că atingerea obiectivului mai ambițios de 120 g CO₂/km, stabilit în primă instanță pentru 2012, nu mai pare a fi realizabilă. Comitetul recunoaște faptul că Comisia propune acum îndeplinirea obiectivului de 120 g/km într-un alt mod, printr-un demers integrat, care include standarde mai bune pentru pneuri, promovarea sensibilizării consumatorilor și încurajarea conducerii ecologice a autovehiculelor⁽¹⁾, precum și, în special, prin utilizarea sporită a biocarburanților. Dar, având în vedere creșterea incertitudinilor în legătură cu fezabilitatea și caracterul dezirabil al obiectivului, care constă în utilizarea biocarburanților în sectorul transporturilor, Comitetul nu consideră că acesta ar constitui o alternativă mulțumitoare.

7.7 Prin urmare, Comitetul recomandă stabilirea de către Comisie a noi obiective pentru industria auto, în vederea îmbunătățirii în următorii ani a performanțelor vehiculelor în ce privește emisiile de CO₂. CESE consideră că fixarea în prezent a unei serii de obiective din ce în ce mai ambițioase pentru următorii ani ar oferi o indicație clară privind standardele care se vor aplica în viitor, industria europeană de profil putând să își adapteze planurile de producție în mod corespunzător.

7.8 CESE consideră atingerea acestui obiectiv drept o importantă contribuție din partea sectorului construcției de mașini la combaterea emisiilor de gaze cu efect de seră în transporturi, întrucât ar determina reducerea emisiilor de CO₂ cu 400 de milioane de tone în cursul acestei perioade.

7.9 În vederea atingerii obiectivelor ambițioase din prezent și a celor urmărite pe termen lung, CESE consideră că este necesară o contribuție fundamentală în termeni de investiții în domeniul cercetării și dezvoltării, prin coordonarea și asocierea inițiativelor în curs în fiecare stat membru, în universități, în toate centrele de excelență din domeniu, luând în considerare participarea directă a întreprinderilor producătoare.

(¹) Avizul CESE, JO C 44, din 16.2.2008. Raportor: dl RANOCCHIARI.

7.9.1 CESE atrage atenția Comisiei și statelor membre că trebuie adoptate măsuri de sprijin financiar pentru completarea veniturilor, inclusiv sub forma unor măsuri fiscale stimulante, pentru familiile numeroase care sunt silite să folosească automobile de mare capacitate. De asemenea, vor trebui studiate situațiile de pe piața statelor membre din est, ale căror parcuri de automobile au o durată de viață foarte ridicată și unde se vând automobile la a doua sau a treia mână și mai poluante. În acest caz, trebuie încurajată înlocuirea automobilelor și în aceste țări, prin dispoziții specifice. Este evident că țările în care venitul mediu pe cap de locuitor este mai mic nu se vor putea bucura de o diminuare generalizată a emisiilor și nu vor putea achiziționa automobile noi care, pentru că sunt mai eficiente, sunt, bineînțeles, și mai scumpe.

7.10 Este limpede că, dacă în primii ani rezultatele urmărite vor putea fi atinse în mod rezonabil prin tehnologia existentă, în viitor vor trebui concepute procese de „ruptură tehnologică în raport cu prezentul”, prin introducerea unui nivel tehnologic mai ridicat.

7.11 În acest scop, CESE consideră că poate fi obținut un înalt nivel de mobilizare în toate cercurile științifice, prin lansarea unei inițiative tehnologice comune (ITC), pe baza unei scheme de cofinanțare asigurate printr-un buget european consistent și o contribuție similară a întreprinderilor, așa cum s-a propus pentru sectoarele importante precum bateriile cu hidrogen și cele cu combustibil, aeronautica și transportul aerian, medicamentele inovatoare, sistemele informatice și nanoelectronica.

7.12 CESE este favorabil strategiei de aplicare a penalităților — prevăzute la articolul 7 al regulamentului în dezbatere — în cazul în care nu vor fi fost atinse obiectivele propuse pentru 2012, pentru că se consideră că aceste penalități vor avea un efect disuasiv, considerând însă că sumele obținute din penalități vor trebui să fie prevăzute pentru activitățile care interesează sectorul construcției de mașini, în vederea:

- sprijinirii tuturor inițiativelor de cercetare și dezvoltare;
- favorizării investițiilor în domeniul formării profesionale;
- finanțării măsurilor care îi încurajează pe proprietarii de mașini vechi și poluante să le înlocuiască;
- organizării unor campanii de sensibilizare a consumatorilor, astfel încât nivelul emisiilor de gaze nocive să constituie un element de luat în calcul la momentul cumpărării unui autovehicul;
- sprijinirii transportului public local.

7.13 CESE consideră că aceste măsuri — și caracterul lor foarte progresist — nu sunt adaptate la capacitățile industriei europene de a-și ajusta propria filieră productivă în funcție de noile plafoane. Amploarea penalităților, care se va repercuta aproape sigur asupra prețului final, pare foarte mare și poate constitui un element de denaturare a concurenței, determinând o situație dezavantajoasă pentru acest sector, în comparație cu alte domenii de activitate. Va trebui găsită o soluție care să țină în echilibru aceste probleme, ținând cont de costurile medii

suportate de alte ramuri productive interesate de limitarea emisiilor de CO₂.

7.14 CESE propune Comisiei să ia în considerare posibilitatea înlocuirii actualului sistem de stabilire a valorii plafoanelor de emisii în funcție de masa vehiculelor cu alți parametri, precum amprenta (amprenta unui autovehicul se calculează prin înmulțirea ampatamentului cu ecartamentul)

7.15 Înclinația funcției lineare („% pantă”) influențează repartizarea sarcinii între constructori, precum și impactul asupra mediului. Cu cât această pantă tinde spre 100 %, cu atât constructorii de mașini de mare capacitate vor trebui să suporte mai puține costuri. Și invers: cu cât ea se va apropia de 0 %, cu atât aceștia vor trebui să depună mai multe eforturi pentru a-și atinge obiectivele (o pantă de 80 % permite un excedent de emisii de 6 g, o pantă de 20 % un surplus de doar 1,5 g). Comisia a sugerat o pantă de 60 % (aceasta permițând un surplus de 4,6 g). Comitetul solicită Comisiei să reflecteze mai mult asupra acestei propuneri, pentru a evita în mod absolut adoptarea unui regulament care să favorizeze sau să defavorizeze o oarecare întreprindere europeană.

7.16 În cazul în care Comisia își va menține abordarea actuală, care ține cont de masă, revizuirea pantei în 2010 nu ar mai avea sens, iar creșterea masei ar trebui să fie luată în considerare începând cu 2013.

7.17 CESE solicită Comisiei redactarea urgentă a unor noi norme legislative care să limiteze emisiile de CO₂ ale vehiculelor de transport ușoare, vehiculelor grele și ale celor pe două roți, pentru emisiile cărora sunt necesare date fiabile și verificate.

7.18 CESE solicită Comisiei să evalueze cum se cuvine (împreună cu inevitabilele aspecte ale protecției mediului) efectele pe care dezvoltarea acestei proceduri complexe le poate avea asupra forței de muncă reprezentată de cele 13 milioane de persoane care lucrează în prezent în toate ramurile sectorului auto. Odată cu creșterea prețului la petrol și cu dorința consumatorilor de a cheltui mai puțin pentru carburant, prin fabricarea de mașini mai eficiente, producătorii comunitari ar câștiga un avantaj concurențial, care ar sprijini ocuparea forței de muncă în UE.

7.19 În opinia CESE, este necesară implementarea unor măsuri concrete și adecvate de sprijinire a cercetării privind noile tehnologii inovatoare și eficiente, în vederea conservării și, în măsura posibilului, a consolidării nivelului de competitivitate a industriei auto europene și a calității forței de muncă.

7.20 Un element important al acestui proces îl constituie, în opinia CESE, aplicarea în mod sistematic și imperativ a plafoanelor de emisii pentru toate autovehiculele particulare comercializate în Europa, dar produse în afara teritoriului comunitar. Aceste plafoane vor fi calculate pe baza importurilor.

7.21 CESE consideră că rapoartele privind progresele înregistrate, prevăzute pentru 2010, constituie un moment important de verificare a strategiei în întregul ei și de aceea solicită să fie asociat la asemenea evaluări periodice și să se poată exprima în legătură cu acestea.

7.22 CESE consideră că analiza de impact nu se dovedește destul de amănunțită. Și avizul Comitetului de evaluare a analizei de impact a sugerat, dată fiind importanța problematicii, ca anumite puncte esențiale să fie studiate mai bine.

7.23 În documentul SEC(2007) 1725 se solicită într-adevăr precizarea modului în care propunerea ar putea afecta compoziția flotei europene de automobile și efectele pe care acestea le-ar putea avea la rândul său asupra îndeplinirii obiectivelor, prezentarea eventualelor abateri între rezultatele studiului ex-ante și cele ale modelului TREMOVE ⁽²⁾, o analiză ulterioară a sensibilității anumitor variabile [cum ar fi prețul combustibililor sau creșterea masei autonome (AMI)], evaluarea efectelor la nivel regional, în special asupra ocupării forței de muncă, precum și o evaluare suplimentară a industriei furnizorilor din sectorul construcției de autovehicule, din perspectiva nivelului internațional al competitivității. CESE este de acord cu aceste recomandări și speră că analiza de impact va fi aprofundată și completată.

7.24 CESE subliniază că este nevoie ca măsurile prevăzute să fie însoțite de o consolidare a strategiei de reducere a cererii de transport, prin transferul unor procente din ce în ce mai mari din sectorul rutier către moduri de transport care produc mai puține gaze cu efect de seră, precum transportul feroviar, navigația fluvială, transportul colectiv etc.

7.25 CESE nu împărtășește propunerea de derogare temporară, prevăzută în articolul 9 al regulamentului. În termenii în care este redactată în prezent, aceasta contravine principiului egalității de tratament între întreprinderi, creând o denaturare *de facto* a concurenței în interiorul acestui segment de piață, în care circulă produse similare, cu caracteristici similare. CESE

consideră că derogarea trebuie acordată tuturor constructorilor (indiferent dacă se află sau nu în legătură cu alții), aflați în competiție în același segment de piață (care, de altfel, reprezintă doar 0,2 % din piața totală).

7.26 CESE recomandă Comisiei să fixeze obiective pe termen lung, așa cum a făcut-o Parlamentul European, fiind necesară găsirea unor soluții mai curajoase pentru 2020, cu accent pe gradul de fezabilitate. Este indispensabilă continuarea eforturilor de diminuare a emisiilor, dându-se astfel un semnal clar în legătură cu hotărârea de a continua pe acest drum.

7.27 CESE recomandă elaborarea unui model care introduce în calcularea emisiilor de CO₂ toate emisiile care au legătură cu producția de autovehicule. În unele țări, de exemplu, multe componente auto sunt procurate de la distanțe foarte lungi, contribuind, astfel, la sporirea emisiilor pe care le produce un autovehicul înainte de punerea sa în circulație. Amprenta de carbon luată în considerare trebuie să aibă în vedere întregul ciclu de viață a autovehiculelor, inclusiv cantitatea de CO₂ produsă în cursul dezamblării.

7.28 În câteva avize recente, CESE a încurajat Comisia să organizeze o dezbatere privind diferitele stiluri de viață. Declarându-se de acord cu obiectivele stabilite, Comitetul subliniază că, dacă tendința de creștere a numărului autoturismelor, al vehiculelor de transport de marfă și al altor mijloace de transport care produc importante cantități de gaze cu efect de seră și de NO_x se va menține în același procent, iar previziunile de creștere ale Comisiei se vor confirma, va fi imposibilă realizarea unei reduceri cu 20 % a emisiilor de CO₂, așa cum se prevede în recente propuneri ale Comisiei.

Bruxelles, 17 septembrie 2008

Președintele

Comitetului Economic și Social European

Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁾ TREMOVE este un model de analiză pentru evaluarea eficienței — în raport cu costurile lor — a măsurilor tehnice și non-tehnice destinate reducerii emisiilor din întregul sector al transporturilor și îmbunătățirii calității aerului în 21 de țări: UE-15, Elveția, Norvegia, Republica Cehă, Ungaria, Polonia și Slovenia (cele patru noi state membre au fost alese în funcție de disponibilitatea datelor).

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind siguranța jucăriilor

COM(2008) 9 final — 2008/0018 (COD)

(2009/C 77/02)

La 17 martie 2008, Consiliul, în conformitate cu articolul 95 din Tratatul CE, a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social cu privire la

Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind siguranța jucăriilor.

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 15 iulie 2008. Raportor: dl Pegado Liz.

În cea de a 447-a sesiune plenară, care a avut loc la 17 și 18 septembrie 2008 (ședința din 18 septembrie 2008), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 49 de voturi pentru, 1 vot împotrivă și 8 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE salută inițiativa Comisiei de a revizui directiva privind siguranța jucăriilor, ale cărei unice neajunsuri sunt faptul că vine relativ târziu și că nu este suficient de ambițioasă.

1.2 CESE constată că analiza de impact care stă la baza prezentei propuneri datează din 2004 și că nu a luat în considerare ansamblul actualelor state membre ale UE.

1.3 Având în vedere creșterea numărului de alerte referitoare la jucării, așa cum reiese din ultimul raport RAPEX (2007), CESE este surprins de faptul că studiul de impact menționat nu a fost concludent în ceea ce privește relația dintre actuala directivă și accidentele cu jucării suferite de către copii, precum și asumarea ignoranței cu privire la consecințele prezentei propuneri asupra numărului și gravității accidentelor cu jucării pe viitor — consecințe care ar trebui să reprezinte, de fapt, principala preocupare și să justifice, în ultimă instanță, elaborarea prezentei directive.

1.4 Având în vedere recunoașterea de către Comisie a faptului că nu există date statistice fiabile și credibile privind accidentele cauzate de jucării în UE sau că aceste date sunt insuficiente, CESE sugerează Comisiei să creeze, în colaborare cu autoritățile competente din statele membre, un sistem adecvat de documentare statistică a accidentelor de acest tip, de un nivel cel puțin egal cu cel care există în anumite sisteme juridice și care să fie accesibil tuturor celor implicați în lanțul de producție și de comercializare, în vederea prevenirii accidentelor ⁽¹⁾.

1.5 CESE consideră că propunerea trebuie să aibă, de preferință, ca temei juridic articolul 153 din tratat și nu numai articolul 95, având în vedere că obiectivul cel mai important în acest caz este protecția efectivă a copiilor, care are întâietate în raport cu simpla facilitare a comerțului transfrontalier cu jucării.

1.6 CESE consideră, de asemenea, că, date fiind cadrul și natura noii propuneri legislative, experiența acumulată privind

punerea în aplicare a actualei directive în diferitele state membre și întrucât s-a acceptat un demers de armonizare totală, cel mai adecvat instrument juridic ar fi regulamentul, și nu directiva.

1.7 CESE salută coerența propunerii și caracterul bine structurat din punct de vedere tehnico-juridic și se declară în general de acord cu măsurile inovatoare pe care le conține, în special în ceea ce privește:

- extinderea definiției „jucării” și adoptarea conceptului de utilizare previzibilă în funcție de comportamentul copiilor;
- întărirea controlului la nivelul statelor membre;
- introducerea unor reguli adecvate de prevenire și de informare referitoare la siguranța jucăriilor — avertismente și instrucțiuni.

1.8 Cu toate acestea, CESE regretă că anumite aspecte extrem de importante în acest context nu au fost luate în considerare sau au fost insuficient abordate, de exemplu:

- a) o opțiune clară în favoarea principiului precauției;
- b) mai multă rigoare în formarea și educarea celor care răspund de îngrijirea copiilor care au contact cu jucăriile;
- c) precizarea anumitor concepte care rămân destul de ambigue și vagi, cum ar fi conceptul de jucărie și cel privind amplexarea daunelor;
- d) tratamentul diferit aplicat importatorilor și reprezentanților autorizați în raport cu producătorii, ceea ce duce, în mod evident, la eliberarea de orice responsabilitate a celor implicați în lanțul de distribuție și de vânzare de jucării în ceea ce privește repararea prejudiciilor cauzate;
- e) faptul că procedurile de verificare a conformității nu sunt adaptate IMM-urilor.

⁽¹⁾ National Electronic Injury Surveillance System (NEISS), gestionat de Consumer Product Safety Commission (CPSC), în SUA.

1.9 În consecință, Comitetul îndeamnă cu insistență Comisia să-și revizuiască propunerea conform sugestiilor din prezentul aviz, astfel încât aceasta să devină un instrument mai credibil pentru protecția efectivă și pentru siguranța copiilor care utilizează jucării.

1.10 Comitetul solicită Parlamentului European și Consiliului să ia în considerare prezentele sugestii și recomandări și să le integreze, la rândul lor, în procesul legislativ de adoptare a noii directive.

2. Introducere: rezumatul propunerii

2.1 Comisia și-a anunțat pentru prima oară intenția de a lua măsuri legislative în domeniul siguranței jucăriilor în anii '70, înaintând o serie de propuneri care au fost ulterior retrase din cauza lipsei de consens politic. În final, în urma Rezoluției Consiliului din 23 iunie 1986 ⁽²⁾ privind protecția și siguranța consumatorului, o nouă propunere a Comisiei a indicat, în termeni mai consensuali, necesitatea unei armonizări la nivel european a definiției jucăriilor, a standardelor de fabricare a acestora, a principalelor cerințe de siguranță, a condițiilor de introducere pe piață și a garanțiilor pentru utilizarea lor fără riscuri de către copii.

2.2 Directiva 88/378/CE din 3 mai 1988, publicată în aceeași perioadă ⁽³⁾, este una dintre primele inițiative legislative din cadrul „noii abordări” în domeniul armonizării și standardizării tehnice, întemeiată pe Rezoluția Consiliului din 7 mai 1985 ⁽⁴⁾.

2.3 CESE a elaborat un aviz, în urma consultării obligatorii, privind propunerea de directivă prezentată la acea dată ⁽⁵⁾, care saluta propunerea, dar exprima totodată regretul față de lungile întârzieri în pregătirea acesteia și, bazându-se pe afirmația că „toate jucăriile trebuie să fie sigure, iar copiii sunt vulnerabili la riscuri și necesită o atenție specială”, sublinia necesitatea ca problema siguranței jucăriilor să fie abordată „ca parte a domeniului mai larg al directivei privind răspunderea pentru produsele cu defect” ⁽⁶⁾.

2.4 În același timp, directiva din 1988 a făcut obiectul câtorva rectificări ⁽⁷⁾, al unei modificări importante prin Directiva 93/68/CEE din 22 iulie 1993 ⁽⁸⁾ și al unei comunicări a Comisiei privind punerea sa în aplicare ⁽⁹⁾.

2.5 În 1992 și 2001 au fost adoptate și publicate două directive privind siguranța produselor reglementând, de o manieră generală, și siguranța jucăriilor ⁽¹⁰⁾, cea de-a doua punând un accent deosebit pe „schimbările aduse tratatului, în special la articolele 152 privind sănătatea publică și 153 privind protecția consumatorilor și în lumina principiului precauției”.

2.6 La douăzeci de ani de la publicarea directivei din 1988, Comisia propune o nouă directivă în domeniu, realizând că legislația în vigoare este depășită, că domeniul său de aplicare și conceptele utilizate trebuie să fie clarificate și puse în concordanță cu circumstanțele actuale, că este nevoie în mod urgent să se garanteze că prevederile sale sunt în concordanță cu cadrul legislativ general propus recent privind comercializarea produselor ⁽¹¹⁾ și că, mai ales, în urma transpunerii și a punerii în aplicare a directivei, au apărut deficiențe și diferențe serioase în diferite state membre la nivelul aplicării, situație care trebuie rezolvată.

2.7 Propunerea de față se bazează pe trei studii tehnice importante, care trebuie considerate o parte integrantă a acesteia. Două dintre ele se referă la cerințele în vigoare și la utilizarea în procesul de fabricație a jucăriilor a unor substanțe considerate periculoase; cel de-al treilea reprezintă un studiu de impact general, al cărui raport final datează din 2004.

2.8 Pe scurt, prin această propunere, Comisia vizează următoarele obiective:

A) cerințe de siguranță crescute, în special în ceea ce privește:

- a) utilizarea substanțelor periculoase;
- b) avertismentele și informațiile pentru consumatori și utilizatori;
- c) riscurile de asfixie și sufocare;
- d) prezența jucăriilor în produsele alimentare;
- e) definirea obligației generale de siguranță;

B) o aplicare mai eficientă și mai coerentă a directivei, prin diferite măsuri, printre care:

- a) măsuri consolidate de supraveghere a pieței în statele membre;

⁽²⁾ JO C 167, 5.7.1986, p. 1.

⁽³⁾ JO L 187, 16.7.1988, p. 1. Avizul CES: JO C 232, 31.8.1987, p. 22.

⁽⁴⁾ JO C 136, 4.6.1985, p. 1.

⁽⁵⁾ COM(1986) 541 final (JO C 282, 8.11.1986, p. 4).

⁽⁶⁾ Avizul CES 639/87. Raportor: dna Williams (JO C 232, 31.8.1987, p. 22).

⁽⁷⁾ JO L 281 din 14.10.1988, p. 55; JO L 37, 9.2.1991, p. 42.

⁽⁸⁾ JO L 220, 30.8.1993, p. 1. Avizul CES în JO C 14, 20.1.1992, p. 15 și JO C 129, 10.5.1993, p. 3.

⁽⁹⁾ JO C 297, 9.12.2003, p. 18.

⁽¹⁰⁾ Directiva 92/59/CEE din 29 iunie 1992 (JO L 228, 11.8.1992, p. 24 — Avizul CES: JO C 75, 26.3.1990, p. 1) și Directiva 2001/95/CE din 3 decembrie 2001 (JO L 11, 15.1.2002, p. 4); Avizul CES 1008/2000 din 20 septembrie 2000, raportor: dna Williams (JO C 367, 20.12.2000, p. 34), privind propunerea pentru ultima directivă, COM(2000) 139 final. Un aviz din proprie inițiativă pe aceeași temă fusese elaborat anterior de dna Williams și adoptat de CESE la 8 decembrie 1999 (CES 1131/99 — JO C 51, 23.2.2000, p. 67).

⁽¹¹⁾ Pachetul de propuneri COM(2007) 36, 37, și 53 final din 14 februarie 2007, care au făcut obiectul Avizului CESE INT/352/353/354 al CESE (CESE 1693/2007, din 13 decembrie 2007), al cărui raportor a fost dl. PEZZINI.

- b) informații privind substanțele chimice în dosarul tehnic;
 - c) aplicarea marcajului CE;
 - d) evaluarea siguranței;
- C) alinierea directivei la cadrul legislativ general privind comercializarea produselor;
- D) clarificarea domeniului de aplicare și o mai bună definire a conceptelor utilizate.

3. Observații generale

3.1 CESE salută inițiativa Comisiei, al cărei neajuns este că vine relativ târziu, dat fiind faptul că directiva pe care o revizuieste are o vechime de peste 20 de ani și că parametrii și metodele de producție și comercializare a jucăriilor au suferit între timp modificări importante, la fel ca și gusturile și obiceiurile utilizatorilor cărora le sunt destinate în mod normal. CESE consideră, de altfel, că propunerea de față ar putea avea obiective mai ambițioase și că prevederile acesteia ar putea ține seama de preocupările provocate de anumite evenimente recente care au fost denunțate în mod public și care au fost, mai mult, reflectate ⁽¹²⁾ nu numai în discursuri și poziții ferm exprimate de către comisarul pentru protecția consumatorilor, dar și în Rezoluția PE din septembrie 2007, al cărei conținut este reluat de CESE. De aceea, CESE regretă că la discuții nu a participat și DG SANCO, care nu a fost implicată direct în pregătirea propunerii.

3.2 CESE este surprins că evaluarea de impact pe care se bazează prezenta propunere are o vechime de peste 4 ani și nu tratează situația din toate statele membre. Nu este clar nici modul în care s-a ținut seama de reprezentanții consumatorilor și ai familiilor sau în ce măsură aceștia au fost implicați în pregătirea propunerii.

3.3 În legătură cu criticile formulate de Comisie față de presupusele erori în transpunerea și aplicarea directivei, CESE este surprins că aceste critici nu au fost însoțite de inițiative ale Comisiei pentru asigurarea respectării în totalitate a actului normativ comunitar.

3.4 Este dificil de înțeles cum se pot trage concluzii corecte privind atât situația actuală care trebuie modificată, cât și eficacitatea măsurilor propuse, dată fiind lipsa sau insuficiența datelor statistice — recunoscută de Comisie. Cu toate acestea, se știe că piața de desfacere a jucăriilor în Europa, estimată la 17,3 miliarde EUR la prețul cu amănuntul din 2002 și cu un

⁽¹²⁾ Conform declarației dnei comisar Kuneva către PE din 12 septembrie 2007, a declarațiilor acesteia la întâlnirile pe care le-a avut cu vicepreședintele Mattel International la 20 septembrie 2007 și cu o delegație a producătorilor de jucării, inclusiv Hornby, Lego și Mattel, la 9 aprilie 2008, precum și la conferința de presă din 22 noiembrie 2007. A se vedea, de asemenea, Rezoluția PE Doc P6-TA (2007)0412 din 26 septembrie 2007.

volum de importuri de peste 9 miliarde EUR, este un sector prosper, în care activează circa 2 000 de întreprinderi, în marea lor majoritate IMM-uri, și în care lucrează direct peste 100 000 de angajați ⁽¹³⁾.

3.5 CESE este de părere că natura propunerii în cauză necesită ca nu numai articolul 95, ci, în mod obligatoriu, și articolul 153 să fie luat ca temei juridic, întrucât domeniul de aplicare al acesteia nu se referă doar la realizarea pieței interne, ci privește, mai degrabă, o categorie deosebit de vulnerabilă de consumatori, care nu pot fi în nici un fel asimilați cu „consumatorul obișnuit”.

3.6 În plus, nu copiii cumpără jucării — ei fiind consumatori indirecti —, ci părinții sau ceilalți adulți care le pun jucăriile la dispoziție, ceea ce ar trebui să determine Comisia să adopte o abordare mai riguroasă pentru a garanta că necesitatea de a informa și de a educa această categorie de consumatori este reflectată corespunzător în formularea dispozițiilor propunerii.

3.7 CESE înțelege opțiunea Comisiei pentru armonizare totală în acest caz, însă își reiterează convingerea că, în astfel de situații, cea mai bună soluție ar fi alegerea regulamentului ca instrument de reglementare, în defavoarea directivei, cu avantaje evidente în ceea ce privește securitatea juridică și fără riscul unor transpuneri întârziate sau defectuoase și al diferențelor în aplicare care ar decurge din acestea, deficiențe pe care Comisia le recunoaște în legătură cu directiva actuală ⁽¹⁴⁾.

3.8 Dată fiind natura subiectului, evoluția continuă a situației actuale și posibilitatea apariției unor incidente pe parcurs, după cum arată clar cazurile Mattel și Fisher Price și creșterea îngrijorătoare a numărului de alerte referitoare la jucării, așa cum rezultă din ultimul raport anual RAPEX (2007), fiind vorba în mod categoric de sectorul cu cel mai mare număr de notificări (31 %) ⁽¹⁵⁾, s-ar fi putut spera ca propunerea de față să tragă toate învățămintele din evenimentele care au avut loc, în special din eșecul sistemului „Post Market Surveillance” (control posterior comercializării), elaborând o directivă mai ușor de pus în practică și de aplicat, care să ducă la creșterea siguranței pe piața jucăriilor. Aceasta ar însemna ca, dacă există vreo îndoială și atâta timp cât nu există încă un nivel corespunzător de certitudine, să se interzică orice obiect care ar putea fi în mod rezonabil suspectat ca prezentând un pericol, chiar minor, pentru utilizarea ca jucărie de către copii, ținând seama de comportamentul imprevizibil al acestora; nu se constată însă acest lucru.

⁽¹³⁾ Datele provin de pe site-ul internet al Comisiei.

⁽¹⁴⁾ Directiva 88/378/CEE a Consiliului din 3 mai 1988 (JO L 187, 16.7.1988, p. 1). Este important să se ia în considerare că, spre deosebire de prezenta propunere, în propunerea privind produsele cosmetice [COM(2008) 49 final/2 din 14 aprilie 2008], Comisia a preconizat pe bună dreptate înlocuirea directivei, ca instrument juridic, cu regulamentul. Trebuie adăugat că modificarea protocolului privind subsidiaritatea în Tratatul de reformă, constând în eliminarea „preferinței” pentru directive, reprezintă un argument suplimentar în sprijinul acestei abordări în viitor.

⁽¹⁵⁾ Conform raportului menționat, numai în vara anului 2007 au fost retrase de pe piață peste 18 milioane de jucării, deoarece conțineau magneți, precum și aproximativ 2 milioane de alte jucării, din cauza prezenței de plumb în vopsea.

3.9 În ceea ce privește marcajul CE, CESE se limitează la menționarea și repetarea punctului de vedere exprimat într-un aviz anterior privind un cadru comun pentru comercializarea produselor, și anume că „o lipsă de credibilitate a marcajului CE reprezintă o lipsă de credibilitate a întregului sistem, care se răsfrânge asupra autorității de supraveghere a pieței, asupra producătorilor, laboratoarelor și organismelor de certificare și, în ultimă instanță, chiar asupra caracterului adecvat al legislației Noii Abordări” ⁽¹⁶⁾.

În acest context, CESE face apel la Comisie să armonizeze textul final al propunerii de față cu textul adoptat pentru toate propunerile privind cadrul comun menționat mai sus ⁽¹⁷⁾.

3.10 CESE sprijină pe deplin propunerea PE de introducere a unei etichete europene pentru siguranța jucăriilor, care să fie acordată de organisme terțe independente, și regretă că propunerea nu răspunde pe deplin tuturor sugestiilor din Rezoluția PE din septembrie 2007; CESE înțelege totuși îngrijorarea IMM-urilor, nu pentru că jucăriile produse și comercializate de acestea ar fi mai puțin sigure ci, așa cum se preciza și în avizul menționat anterior, în legătură cu proporționalitatea mijloacelor utilizate pentru respectiva evaluare a conformității, în special pentru produsele care nu sunt realizate în serie, sau sunt produse în serie mică ⁽¹⁸⁾.

3.11 CESE consideră că toate substanțele considerate în mod justificat potențial periculoase trebuie să fie eliminate complet din procesul de fabricație al jucăriilor, prin intermediul unui cadru proporțional, echilibrat și fezabil pentru producătorii responsabili și a cărui respectare să poată fi asigurată de către autorități.

3.12 CESE își exprimă satisfacția în legătură cu recenta decizie a Comisiei privind „jocurile magnetice”, dar este surprins că acest aspect nu a fost nici măcar menționat în prezenta

⁽¹⁶⁾ Avizul CESE 1693/2007 din 13 decembrie 2007 — raportor: dl Pezzini (INT/352-353-354), punctul 5.2.11; la punctul 5.2.12, se mai adaugă, pe drept cuvânt, următoarele:

„Cea mai bună modalitate de consolidare a statutului și semnificației marcajului CE, astfel cum a fost definit în Decizia Consiliului 93/465/CEE, trebuie obținută printr-o reformă radicală a marcajului însuși:

- clarificarea faptului că marcajul nu trebuie folosit și considerat un sistem de marcare sau de etichetare în scop de consum și nici o garanție de calitate sau o certificare sau aprobare din partea unor părți terțe independente, ci doar o declarație de conformitate și o documentație tehnică, pe care producătorul sau importatorul trebuie să le furnizeze în conformitate cu cerințele produsului și cu deplină responsabilitate față de autorități și de consumatori;
- raționalizarea diferitelor proceduri de evaluare a conformității;
- consolidarea protecției juridice a marcajului CE, prin înregistrarea sa ca marcaj colectiv, care să permită autorităților publice să intervină rapid și să elimine abuzurile, dar să permită existența marcajelor naționale suplimentare;
- consolidarea mecanismelor de supraveghere a pieței și a controalelor vamale la frontieră;
- inițierea unui studiu care să examineze, din perspectiva producătorilor și consumatorilor, aspectele pozitive și negative ale unui eventual cod voluntar de conduită privind eficiența proliferării marcajelor și a etichetelor de calitate europene și naționale — voluntare sau nu — și raporturile acestora cu marcajul CE”.

⁽¹⁷⁾ COM(2007) 36, 37 și 53 final, 14 februarie 2007.

⁽¹⁸⁾ Avizul citat la nota 14, punctele 5.2.7.1 și 5.2.9. A se vedea, de asemenea, Avizul CESE privind măsurile politice în favoarea IMM-urilor (INT/390) (raportor: dl Cappellini), Avizul CESE privind produsele cosmetice (INT/424) — raportor: dl Krawczyk.

propunere de directivă, reacția Comisiei față de pericolele grave și de accidente care au avut deja loc cu acest tip de jucării nefiind suficient de fermă, întrucât s-a concretizat printr-un simplu „îndemn” adresat statelor membre de a include un „avertisment”, conform modalității alese de fiecare stat.

3.13 CESE consideră că este necesară o definiție mai exactă a nivelului și naturii sancțiunilor, așa cum a făcut deja Comisia în domenii în care prejudiciul cauzat de un comportament necorespunzător este mai mic din punct de vedere social.

3.14 În general, CESE regretă faptul că, în acest caz, nu s-a profitat de ocazia de a asigura un nivel de protecție a copiilor din Europa cel puțin egal cu cel care este garantat — chiar din inițiativa producătorilor — în anumite state membre ale UE, precum și în alte țări, care interzic pur și simplu anumite tipuri de jucării, așa cum se arată într-un studiu foarte recent realizat la cererea PE ⁽¹⁹⁾.

3.15 CESE este conștient de concurența acerbă la nivel internațional din industria jucăriilor. De aceea, solicită Comisiei Europene, Parlamentului European și Consiliului să țină seama de competitivitatea sectorului în momentul introducerii de modificări în cursul procesului legislativ de adoptare a prezentei directive. Nu se propune relaxarea normelor de siguranță a jucăriilor în detrimentul protecției consumatorului, în special a copiilor, ci respectarea strictă a normelor comerțului internațional, astfel încât întreprinderile europene să poată concura în condiții egale.

3.16 În sfârșit, CESE solicită Comisiei să aibă în vedere aspectele sociale legate de fabricarea jucăriilor, mai ales în țări terțe, unde copii mici lucrează timp îndelungat și în condiții de muncă îngrozitoare, având de a face zilnic cu produse toxice, foarte periculoase, și să adopte o poziție fermă în favoarea „jucăriilor ecologice” și a „jucăriilor etice”.

4. Observații specifice

4.1 Articolul 1 și anexa I — Lista produselor care nu sunt considerate jucării

CESE constată intenția Comisiei de a actualiza definiția jucăriei astfel încât să poată fi aplicată tuturor produselor care nu sunt destinate în exclusivitate unor scopuri ludice.

⁽¹⁹⁾ „Study on Safety and Liability Issues Relating to Toys” (PE 393.523, ai cărui autori sunt AA Frank Alleweldt — director de proiect; Anna Fielder — autor principal; Geraint Howells — jurist; Senda Kara, Kristen Schubert și Stephen Locke).

Cu toate acestea, CESE dorește să evidențieze faptul că definiția actuală a jucăriei nu este suficientă pentru a acoperi obiectivele propuse, deoarece nu numai că nu permite actualizarea necesară pentru a ține pasul cu evoluțiile de pe piața tehnologiilor, ci stabilește o listă de produse care nu intră în domeniul de aplicare a directivei. Este îndoielnic dacă prezența unor astfel de produse este potrivită (în special obiectele decorative pentru festivități și ceremonii, imitațiile de bijuterii, jocurile care utilizează proiectile cu vârful ascuțit, produsele destinate activităților educaționale în școli și altor contexte pedagogice și echipamentele sportive).

Temeiul pentru stabilirea unui regim special pentru protecția utilizatorilor unui produs depinde, de fapt, de natura utilizatorilor și, în special, de vulnerabilitatea acestora. Utilizatorii pot să nu își dea seama de destinația prevăzută pentru fiecare obiect care le este prezentat — în multe situații produsele înseși sunt considerate jucării de către copii, părinți sau chiar de către comercianți, care le cataloghează și le vând ca atare. În consecință, Comitetul nu înțelege de ce jucăriile utilizate în scopuri educaționale în școli nu sunt incluse în domeniul de aplicare al directivei, din moment ce nu există nici o diferență în ceea ce privește natura utilizatorului.

CESE subliniază necesitatea ca toate echipamentele și produsele care sunt accesibile minorilor de până la 14 ani și care pot fi folosite ca jucării de către aceștia să fie incluse în domeniul de protecție al directivei, conform principiului precauției.

De aceea, CESE solicită Comisiei să revizuiască definiția din articolul 1 și lista, astfel încât acestea să fie compatibile între ele.

4.2 Articolele 2-5

CESE dezaprobă în totalitate distincția dintre producători și importatori, întrucât Directiva Parlamentului European și a Consiliului nr. 2001/95/CE privind siguranța generală a produselor pune importatorii pe picior de egalitate cu producătorii, în cazul în care aceștia din urmă nu au un reprezentant în statele membre. Menținerea acestei distincții nu numai că nu asigură protecția dreptul utilizatorului la compensații pentru prejudiciul cauzat (deoarece răspunderea cade în totalitate în sarcina producătorului), dar nici nu armonizează corespunzător legislația comunitară, aducând inevitabil atingere principiului securității juridice.

Din aceste motive, CESE consideră că, în sensul aplicării prezentei directive, reprezentanții autorizați și importatorii (atunci când nu există reprezentanți oficiali ai producătorului) ar trebui să fie considerați producători, contrar prevederilor acestei directive, care îi pune pe picior de egalitate doar în situația în care jucăriile sunt comercializate în numele lor sau utilizează marca lor comercială sau când importatorii/distribuitorii au modificat natura produsului, chiar dacă procesul de fabricație rămâne neschimbat.

CESE se opune distincției, în ceea ce privește răspunderea, care se face între reprezentanții autorizați și producători. CESE se teme că păstrarea acestei norme ar putea împiedica protecția drepturilor consumatorilor și, în special a dreptului la compensații pentru prejudiciul cauzat, în situațiile în care în statul membru respectiv există doar un reprezentant autorizat.

CESE susține, în general, păstrarea acelor prevederi din directiva în vigoare care împart răspunderea în ceea ce privește siguranța jucăriilor între toți cei implicați în lanțul de distribuție.

În ceea ce privește definiția prejudiciilor, Comitetul consideră că noțiunea trebuie să cuprindă și situațiile care pot interveni pe termen lung ca urmare directă a unor accidente confirmate.

4.3 Articolul 9

CESE salută modificarea adusă alineatului 2 al acestui articol, care prevede că, pentru a evalua riscurile unei jucării, se va avea în vedere utilizarea sa previzibilă, ținând seama de comportamentul copiilor (deși este de remarcat faptul că al 16-lea considerent ar putea fi interpretat în sens contrar).

Cu toate acestea, CESE consideră că ar trebui ca producătorii să fie obligați să prevadă posibilele utilizări ale propriilor produse care ar putea fi inadecvate, dar în același timp considerate acceptabile de către copii. În plus, păstrarea criteriului previzibilității este contradictorie, întrucât memorandumul explicativ subliniază nevoia de a se ține seama la conceperea jucăriilor de comportamentul adeseori imprevizibil al copiilor.

CESE nu este de acord cu formularea alineatului (3), întrucât prevederea nu numai că stabilește o prezumție evidentă, dar introduce și criterii vagi și nedefinite, cum ar fi noțiunile de „previzibil” și „normal”, care, în final, elimină orice obligație a producătorului de a ține pasul cu experimentele științifice și tehnice din domeniul său de specialitate pe perioada în care produsul se găsește pe piață, obligație care reprezintă un corolar al menținerii siguranței generale a jucăriilor ⁽²⁰⁾.

În realitate, îndatorirea de a împiedica existența unor defecte ale produselor nu încetează odată cu plasarea acestora pe piață. Producătorul — sau reprezentantul său autorizat, dacă există — are obligația de a urmări și observa jucăriile în mod continuu, astfel încât să se poată descoperi defectele care erau necunoscute și care nu puteau fi cunoscute la momentul intrării în circulație a acestora, precum și defectele cauzate de deteriorare, uzare sau de îmbătrânirea prematură a jucăriei.

⁽²⁰⁾ A se vedea în acest sens hotărârea din 29 mai 1997 a Curții de Justiție a Uniunii Europene (Cauza C-300/95 culegerea de jurisprudență 1997, p. I-02349).

4.4 Articolul 10

CESE salută intenția Comisiei de a solicita afișarea avertismentelor în mod clar, vizibil și lizibil la locul de vânzare, pentru a se garanta că utilizatorii dispun efectiv, în prealabil, de informațiile respective. Comitetul consideră, totodată, că avertismentele trebuie să figureze nu numai pe ambalaj, ci și pe produs ca atare.

Cu toate acestea, Comitetul consideră că mesajele de atenționare afișate în anumite puncte de vânzare ar trebui să conțină nu numai informații privind vârsta minimă și maximă a utilizatorilor, ci și indicații cu privire la greutatea pe care trebuie să o aibă copiii pentru a utiliza anumite jucării, precum și la necesitatea ca produsul să fie utilizat numai sub supravegherea persoanelor în grija cărora se află aceștia.

Comitetul subliniază, de asemenea, că redactarea avertismentelor trebuie să fie adaptată utilizatorilor respectivi și să țină seama de sensibilitatea lor specifică.

CESE își reînnoiește îndemnul de a organiza acțiuni de formare destinate părinților și celor care se ocupă de copii pentru a-i sensibiliza cu privire la precauțiile și riscurile care decurg din utilizarea jucăriilor. Cu toate acestea, faptul că siguranța copiilor ține, în ultimă instanță, de răspunderea părinților, tutorilor, educatorilor, profesorilor, etc. nu poate servi drept pretext pentru a reduce responsabilizarea producătorilor, importatorilor și comercianților cu amănuntul în ceea ce privește siguranța absolută a jucăriilor.

Ținând seama de faptul că etichetele sunt adesea formulate în alte limbi decât limba națională, CESE este de părere că alineatul (3) ar trebui să facă obligatorie scrierea etichetelor în limba oficială a statului membru în care sunt introduse pe piață jucăriile și nu să prevadă o simplă posibilitate în acest sens, așa cum face textul actual.

4.5 Articolele 12 și 26

Deși acceptă necesitatea de a reține prezumția de conformitate, CESE consideră că inversarea sarcinii probei în cazul unui incident vătămător ar fi mai potrivită circumstanțelor actuale.

4.6 Articolul 17

CESE subliniază decizia Comisiei de a impune producătorilor obligația de a efectua o analiză a pericolelor care pot rezulta din utilizarea jucăriei, în loc de a accepta ca analiza să se limiteze la riscurile inerente utilizării acesteia. Cu toate acestea, CESE consideră că această analiză ar trebui să acopere întregul ciclu de viață al jucăriei, indiferent dacă apar sau nu situații prejudiciabile, pentru a se evita astfel situațiile de tipul cazului Mattel.

4.7 Articolul 18

CESE consideră că procedura de evaluare a conformității ar trebui să se aplice tuturor categoriilor de jucării și nu doar în situațiile enumerate la alineatul (3), asigurând astfel utilizarea unor criterii uniforme și introducând o etichetă europeană privind siguranța, așa cum a propus PE ⁽²¹⁾.

În plus, dat fiind faptul că acesta este un domeniu tehnic în care lipsesc cunoștințele practice specifice sau statisticile privind accidente cauzate de utilizarea produselor, CESE subliniază faptul că este necesar ca, în această propunere, Comisia să pună în aplicare principiul precauției, exact în același mod în care a făcut-o în cadrul Cărții albe privind siguranța alimentară din 2000 ⁽²²⁾.

4.8 Anexa II — Cerințe speciale de siguranță

Partea I — Proprietăți fizice și mecanice

CESE consideră că domeniul de aplicare al paragrafului al treilea de la punctul 4 ar trebui să fie extins la copiii mai mici de 60 de luni, deoarece la această vârstă se poate încă întâmpla ca jucăria să fie utilizată fără atenția și precauția necesară și să fie introdusă în gură, chiar dacă nu aceasta a fost intenția producătorului în faza de proiectare.

CESE consideră, de asemenea, că următoarele aspecte nu au fost reglementate:

- ambalarea produsului și, în special, situațiile în care jucăriile sunt ambalate în pungi de plastic;
- posibilitatea ca anumite componente ale jucăriilor să se desprindă și să fie înghițite de copii;
- proprietățile jucăriilor în situația în care acestea se sparg.

Partea a III-a — Proprietăți chimice

Deși salută modificările propuse, CESE subliniază totuși necesitatea aplicării imediate a principiului precauției în ceea ce privește proprietățile chimice, dat fiind că studiile Organizației Mondiale a Sănătății au demonstrat că expunerea copiilor la aceste produse ar putea provoca anumite afecțiuni cronice care persistă, în cazul copiilor, și după vârsta de 3 ani.

⁽²¹⁾ Rezoluția PE din 19.9.2007 privind jucăriile periculoase [documentul P6-TA(2007)0412 din 26.9.2007].

⁽²²⁾ COM(1999) 719 final, 12 ianuarie 2000.

Astfel, Comitetul subliniază necesitatea interzicerii tuturor substanțelor CMR, inclusiv cele din categoria 3, cu condiția ca acestea să fi fost în mod justificat recunoscute ca potențial periculoase, nu numai în conceperea produsului ca atare, ci și în materialele interne care îl compun, în conformitate cu Directiva privind produsele cosmetice. Pe de altă parte, CESE atrage atenția Comisiei în legătură cu permisivitatea excesivă care există la ora actuală, nu numai în ceea ce privește limitele de migrare admise, cât și referitor la perturbatorii funcțiilor endocrine, care pot împiedica dezvoltarea normală a copilului.

În ceea ce privește utilizarea substanțelor alergene, CESE recomandă Comisiei interzicerea recurgerii la orice fel de parfumuri și substanțe sensibilizante, dat fiind că acestea pot conține nu numai substanțe alergene, a căror utilizare ar trebui să fie complet interzisă, ci și alte substanțe care au consecințe directe asupra sistemului imunitar al copiilor.

Pentru a da dovadă de realism în ceea ce privește fezabilitatea și având în vedere structura industriei jucăriilor, compusă în mare majoritate din IMM-uri, precum și schimbările considerabile pe care le introduce această directivă, în special în domeniul proprietăților chimice, CESE dorește să recomande o perioadă de tranziție de cinci ani.

În final, CESE subliniază că prezenta propunere trebuie să fie compatibilă cu regulamentul privind siguranța alimentară, în

special în ceea ce privește materialele utilizate la fabricarea jucăriilor pentru copiii cu vârsta mai mică de 36 de luni. Astfel, Comitetul solicită ca, în ceea ce privește conceperea jucăriilor, Comisia să autorizeze numai substanțele a căror utilizare este permisă la fabricarea materialelor care intră în contact direct cu produse alimentare.

Partea a IV-a — Proprietăți electrice

CESE consideră că prezenta anexă ar trebui să conțină norme specifice privind produsele care necesită utilizarea de baterii și în special de baterii cu mercur.

4.9 Anexa V — Avertismente

CESE consideră că ar trebui să existe avertismente specifice pentru situațiile speciale ale copiilor care prezintă anumite handicapuri fizice sau mentale, astfel încât părinții sau îngrijitorii să fie conștienți în prealabil de riscurile inerente utilizării jucăriei.

În ceea ce privește asocierea jucăriilor cu produse alimentare, CESE consideră că ar trebui să existe o indicație specifică afișată vizibil și care să nu se poată șterge, precizând că produsul alimentar conține o jucărie, ceea ce ar permite vizualizarea jucăriei indiferent de modul în care este ambalat produsul.

Bruxelles, 18 septembrie 2008

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Dimitris DIMITRIADIS

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliul, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor „O piață unică pentru Europa secolului XXI”

COM(2007) 724 final

(2009/C 77/03)

La 20 noiembrie 2007, în conformitate cu articolul 262 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Comisia Europeană a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliul, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor „O piață unică pentru Europa secolului XXI”.

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 15 iulie 2008. Raportor: dl Cassidy; coraportori: dl Hencks și dl Cappellini.

În cea de a 447-a sesiune plenară, care a avut loc la 17 și 18 septembrie 2008 (ședința din 18 septembrie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 51 de voturi pentru, 2 voturi împotriva și 4 abțineri.

1. Rezumat — Concluzii și recomandări

1.1 CESE subliniază importanța Tratatului de la Lisabona ca sprijin pentru menținerea beneficiilor pieței unice și pentru dezvoltarea și consolidarea acesteia.

1.2 O piață unică funcțională, competitivă și deschisă către inovare este esențială pentru ca Europa să profite pe deplin de beneficiile globalizării, păstrându-și în același timp standardele în ceea ce privește nivelul său de trai. În acest context, CESE își exprimă îngrijorarea față de recente decizii ale Curții Europene de Justiție privind detașarea lucrătorilor și, în prezent, analizează efectele acestora asupra acquis-ului comunitar în domeniul politicilor sociale ⁽¹⁾.

1.3 Pentru dezvoltarea pieței unice, CESE subliniază importanța promovării și punerii în valoare a rezultatelor cercetării științifice și inovării, sprijinirea furnizorilor naționali de tehnologie să-și promoveze produsele și tehnologiile inovatoare la nivel european, promovarea difuzării și exploatarea transnaționale a rezultatelor cercetărilor. Piața unică este un instrument esențial pentru îndeplinirea obiectivelor Agendei de la Lisabona. Obiectivul acesteia este de a obține beneficii pentru consumatori și de a crea o situație favorabilă pentru creșterea economică și pentru ocuparea forței de muncă pe măsură ce sunt înlăturate treptat obstacolele aflate în calea liberei circulații a persoanelor, mărfurilor, serviciilor și capitalului, în pofida persistenței multora dintre acestea. Beneficiile unei integrări mai strânse sunt de necontestat.

1.4 Pachetul Comisiei privind revizuirea pieței unice oferă o bază temeinică pentru revigorarea acesteia, dar succesul său va depinde în mod hotărâtor de capacitatea și ambiția guvernelor naționale și a partenerilor lor sociali de a-și asuma responsabilitățile și de a disponibiliza resursele necesare pentru a transforma acest discurs în realitate.

1.5 Aplicarea corectă și uniformă a legislației și a standardelor existente constituie una dintre cele mai importante provocări. Evaluările de impact, reducerea sarcinilor administrative și a costurilor legate de respectarea legislației care decurg din fragmentarea fiscală a pieței interne, o mai bună consultare a partenerilor sociali și a părților interesate și, în special, a IMM-urilor, sunt esențiale atât pentru o înțelegere mai bună a obiectivelor măsurilor de reglementare cât și pentru identificarea unor soluții nenormative.

1.6 Întreprinderile mici și mijlocii au o contribuție vitală la funcționarea eficientă a pieței unice. IMM-urile în diferitele lor forme au un rol deosebit de important în sectorul serviciilor și reprezintă un element central al înțelegerilor sociale prin care este susținută economia UE. Legea întreprinderilor mici („Small Business Act”) și Carta IMM-urilor deopotrivă recunosc importanța IMM-urilor în procesele și instituțiile de elaborare a politicilor din UE și din statele membre. Cu toate acestea, CESE consideră că ar trebui să se acorde o mai mare atenție rolului IMM-urilor în punerea în practică a politicii, cu trimitere în special la contribuția lor în atingerea obiectivelor politicilor economice, de mediu și sociale.

1.7 CESE subliniază faptul că Fondul European pentru Adaptarea la Globalizare este un important instrument de solidaritate, care va acorda ajutor specific pentru găsirea altui loc de muncă lucrătorilor disponibilizați ca rezultat al schimbărilor intervenite în funcționarea comerțului mondial. CESE consideră binevenită aplicarea mecanismului la angajații IMM-urilor, dar regretă că nu este accesibil și persoanelor care exercită activități independente și care vor fi afectate de aceleași schimbări.

1.8 CESE invită Comisia și statele membre să asigure alocarea de resurse suficiente pentru îmbunătățirea aplicării normelor din domeniul pieței unice. Este necesară, de asemenea, dezvoltarea de inițiative pentru asigurarea sinergiei între politica în domeniul pieței unice, politica în domeniul concurenței și politicile sociale și de mediu, care sunt importante pentru o bună funcționare a pieței unice.

⁽¹⁾ INT/416, R/CESE 1120/2008.

1.9 Comisia și statele membre trebuie să se asigure că noile inițiative de reglementare, menite să contribuie la buna funcționare a pieței unice, țin seama atât de impactul asupra competitivității întreprinderilor europene, cât și de consecințele sociale și ecologice. Pentru a asigura coerența și certitudinea juridică pentru întreprinderi și consumatori, și pentru a evita noi inițiative care se contrazic între ele, ar trebui să existe un „test de compatibilitate cu piața unică”⁽²⁾ și o evaluare a impactului social al acestora, atât pentru noile propuneri de la nivel național, cât și pentru cele de la nivelul UE.

1.10 Ar trebui să se asigure un acces la justiție ușor și necesitar pentru cetățeni și întreprinderi, inclusiv mijloace adecvate de reparare a prejudiciilor și mecanisme de soluționare a disputelor. În acest sens, ar trebui să se îmbunătățească instrumentele de soluționare amiabilă a disputelor.

1.11 CESE nu poate decât să salute obiectivul comunicării din 20 noiembrie 2007 privind SIG-urile, care vizează „consolidarea cadrului european aplicabil serviciilor de interes general, inclusiv a serviciilor sociale și medicale, oferind, atunci când există, soluții concrete pentru probleme concrete” și „un ansamblu de acțiuni sectoriale și acțiuni specifice fiecărei probleme”.

1.12 Deoarece legislația primară a UE sau tratatele recunosc că SIEG-urile, în ansamblul lor, constituie o parte componentă a „valorilor comune” ale UE și contribuie la „coeziunea sa socială și teritorială”, acțiunile sectoriale (care iau în considerare caracteristicile specifice ale fiecărui sector) trebuie să fie combinate cu abordările specifice fiecărei probleme.

1.13 Prin includerea în legislația primară a distincției dintre serviciile economice și cele non-economice, precum și a necesității respectării principiilor comune de funcționare ale SIEG-urilor, protocolul SIEG arată că procesul de clarificare a conceptelor și a schemelor în discuție este acum mai important ca niciodată, pentru a garanta că astfel de servicii nu mai depind de o abordare legislativă sau jurisprudențială exclusivă, de la caz la caz.

1.14 În ciuda repetatelor solicitări ale Parlamentului European legate de certitudinea juridică în domeniul serviciilor sociale de interes general, propunerile prezentate în comunicarea SIG se limitează la un set de răspunsuri la „întrebări frecvente”, care sunt cu siguranță utile, dar care nu au valoare juridică obligatorie.

1.15 În consecință, CESE propune o abordare multilaterală și graduală, care să imbine aspectele sectoriale și cele specifice fiecărei probleme, ceea ce va conduce la adoptarea de inițiative legislative acolo unde este necesar și/sau la adaptarea acestor principii și condiții la diferitele sectoare în cauză (abordarea orizontală, specifică fiecărei probleme).

⁽²⁾ Astfel cum a solicitat Parlamentul European în rezoluția sa din 4 septembrie 2007 privind revizuirea pieței unice: depășirea obstacolelor și combaterea lipsei de eficiență prin îmbunătățirea punerii în aplicare și asigurarea respectării legislației [2007/2024(INI)].

2. Principalele elemente ale comunicărilor Comisiei

2.1 Pachetul Comisiei aflat în dezbatere propune un număr de inițiative care se întemeiază pe cinci documente de lucru și două comunicări privind serviciile de interes general și dimensiunea socială a pieței unice⁽³⁾.

2.2 CESE a adoptat avize cu privire la toate aceste subiecte⁽⁴⁾, a adoptat recent un aviz din proprie inițiativă privind dimensiunea externă a pieței unice și pregătește în prezent un aviz privind dimensiunea socială și de mediu a aceleiași piețe⁽⁵⁾.

3. Comentarii generale — O aplicare mai bună a legislației

3.1 Comitetul salută accentul care se pune în COM(2007) 724 final asupra responsabilizării consumatorilor și a IMM-urilor, pentru a-i ajuta pe aceștia să beneficieze de piața unică și a determina piața să răspundă mai bine la așteptările și preocupările lor. De aceea, este de salutat faptul că politica în domeniul pieței unice acordă o atenție specială domeniilor care îi privesc pe consumatori, precum energia, telecomunicațiile, serviciile financiare cu amănuntul și comerțul cu ridicata și cu amănuntul.

3.2 Succesul viitoarei politici privind piața unică depinde de capacitatea combinată a statelor membre și a Comisiei de a-i îmbunătăți funcționarea. Realizarea pieței unice este în desfășurare și reprezintă o responsabilitate comună. Statele membre trebuie să se implice mai mult. Autoritățile de la nivel național eșuează adesea în îndeplinirea responsabilităților de gestionare a pieței unice, creând noi obstacole care repun în discuție sentimentul de încredere pe care piața unică ar trebui să îl inspire. Rolul important pe care îl au partenerii sociali în sprijinirea pieței unice ar trebui să se bucure de o recunoaștere sporită.

⁽³⁾ „Pachetul” de măsuri al Comisiei din 20 noiembrie 2007 constă într-o comunicare numită „O piață unică pentru Europa secolului XXI” [COM(2007)724 final], care stabilește un set de inițiative vizând re poziționarea pieței unice. Această comunicare este însoțită de cinci documente de lucru ale personalului Comisiei privind:

- „The single market: review of achievements”(„Piața unică: analiza rezultatelor”) [SEC(2007) 1521];
- „Instruments for a modernised single market policy”(„Instrumente pentru o politică modernă a pieței unice”) [SEC(2007) 1518];
- „Implementing the new methodology for product market and sector monitoring: Results of a first sector screening” („Implementarea noii metodologii pentru monitorizarea produselor, pieței și sectorului: rezultatele primei examinări a sectorului”) [SEC(2007) 1517];
- „The External Dimension Of The Single Market Review” („Dimensiunea externă a analizei pieței unice”) [SEC(2007) 1519];
- „Initiatives In The Area Of Retail Financial Services” („Inițiative în domeniul serviciilor financiare cu amănuntul”) [SEC(2007) 1520].

Alte două comunicări sunt:

- o comunicare privind „Serviciile de interes general, inclusiv serviciile sociale de interes general: un nou angajament european” [COM(2007) 725 final] și o serie de documente de lucru [Documentele de lucru ale serviciilor Comisiei: SEC(2007) 1514, SEC(2007) 1515, SEC(2007) 1516] și
 - o comunicare privind „Oportunități, acces și solidaritate: către o nouă viziune socială pentru Europa secolului 21” [COM(2007) 726 final].
- ⁽⁴⁾ CESE 267/2008, JO C 162, 25.6.2008, CESE 1262/2007, JO C 10, 15.2.2008, CESE 62/2008, JO C 151, 17.6.2008.
- ⁽⁵⁾ CESE 481/2008, JO C 204, 9.8.2008 și INT/416, R/CESE 1120/2008.

3.2.1 Comisia dorește să acorde o mai mare importanță aplicării corecte a legislației. Este necesar să se creeze instrumente care să asigure o funcționare mai bună a legislației în practică. Transpunerea corectă și la timp a legislației comunitare și simplificarea administrativă sunt cruciale pentru a facilita punerea în aplicare. Transpunerea corectă a directivei privind serviciile este deosebit de importantă pentru îndeplinirea obiectivelor sale vizând crearea de locuri de muncă și creșterea economică.

3.3 Furnizarea de soluții simple și rapide pentru problemele cu care se confruntă cetățenii și întreprinderile în cadrul pieței unice ar trebui să rămână o prioritate. SOLVIT este un instrument deosebit de util în această privință dar, din nefericire, „subutilizat”, ca urmare a lipsei de informații despre sistem și a utilității sale, precum și a resurselor adecvate, în special la nivel național. Toate inițiativele de remediere a acestei situații, inclusiv acțiunile de asigurare în centrele SOLVIT a unor resurselor suficiente, atât umane cât și financiare, sunt recomandate călduros, ca și inițiativele vizând lărgirea domeniului acestora.

3.4 CESE susține intențiile Comisiei de a simplifica și accelera procedurile privind neîndeplinirea obligațiilor, acordând prioritate cazurilor de neîndeplinire a obligațiilor care prezintă cel mai mare risc și care sunt importante din punct de vedere economic, fără a compromite eficiența mijloacelor de descurajare existente.

3.5 Mai rămân multe de realizat în domeniul supravegherii pieței produselor indigene și a celor importate. Aceasta impune obligații atât autorităților din statele membre, precum și Comisiei Europene.

3.6 CESE recomandă Comisiei să acorde mai multă atenție IMM-urilor, prin conectarea politicii privind IMM-urile la obiectivele sociale și de mediu ale Uniunii Europene, și să desființeze în cele din urmă toate barierele netarifare naționale, inclusiv barierele în calea liberei circulații a capitalului și lucrătorilor ⁽⁶⁾.

3.7 Dintr-o perspectivă mai generală, rămân extrem de importante rolul Comisiei de gardian al tratatului și exercitarea de către aceasta a dreptului de inițiativă, în scopul asigurării bunei funcționări a pieței unice.

3.8 CESE susține importanța depunerii de eforturi continue pentru reducerea mai substanțială a costurilor rezultate din fragmentarea fiscală a pieței unice, prin promovarea unor reglementări comunitare care să sprijine dezvoltarea activităților transfrontaliere și care să contribuie la consolidarea pieței unice.

⁽⁶⁾ *Small and medium-sized enterprises — Key for delivering more growth and jobs. A midterm review of Modern SME policy* (Rolul fundamental al întreprinderilor mici și mijlocii în favorizarea creșterii și sporirea locurilor de muncă). COM(2007) 592 final disponibil: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0592:EN:NOT>.

4. Îmbunătățirea cadrului de reglementare

4.1 CESE salută obiectivul de garantare a unui „proces mai participativ de elaborare a politicilor și dorința de „a extinde implicarea părților interesate”. Evaluările sistematice de impact sunt deosebit de importante.

4.2 Consultarea părților interesate reprezentative este esențială în procesul de pregătire a unei evaluări de impact. Evaluările de impact ar trebui să fie analizate de un corp de experți independent și extern, inclusiv de grupuri de utilizatori finali ai legislației.

4.3 Reducerea sarcinilor administrative ale întreprinderilor trebuie să fie de asemenea garantată, fără a compromite rezultatele sociale.

4.4 Pentru a asigura coerența și certitudinea juridică pentru întreprinderi și consumatori și pentru a evita noi inițiative generatoare de noi obstacole, ar trebui să existe un „test de compatibilitate cu piața unică” care să includă o evaluare a consecințelor sociale și de mediu ⁽⁷⁾ atât pentru noile propuneri de la nivel național cât și de la nivelul UE. Textele legislative neclare, adesea aplicate și interpretate în mod diferit, provoacă contradicții în legislația comunitară.

4.5 Informațiile și datele îmbunătățite privind aplicarea practică a normelor privind piața unică sunt de o importanță fundamentală. Comisia ar trebui să fie mai deschisă către a face publice informații despre statele membre care nu își îndeplinesc responsabilitățile și a asista partenerii sociali naționali prin intermediul unei raportări naționale mai consecvente și mai transparente.

5. Dimensiunea externă a pieței unice ⁽⁸⁾

5.1 CESE împărtășește punctul de vedere al Comisiei potrivit căruia globalizarea este o sursă extraordinară de dinamism și competitivitate, iar piața unică constituie un avantaj care ar trebui utilizat ca platformă de lansare pentru a înfrunta provocările globalizării.

5.2 Liberalizarea comerțului este considerată în mod corect ca fiind pilonul strategiei UE în acest domeniu. O finalizare cu succes a Rundeii Doha, precum și încheierea negocierilor privind importantul acord de liber-schimb, lansate în cadrul inițiativei „Europa globală”, vor da măsura succesului UE.

5.3 Problemele de reglementare și cele privind standardele devin din ce în ce mai mult factori determinanți ai capacității întreprinderilor de a se angaja pe plan internațional. Organizațiile de standardizare europene, cum sunt CEN, CENELEC și ETSI, în cooperare cu organizațiile consultative precum NORMAPME ⁽⁹⁾, ar trebui să se asigure că astfel de standarde sunt accesibile tuturor întreprinderilor și, mai ales, întreprinderilor mici, din UE și din țările în curs de dezvoltare.

⁽⁷⁾ A se vedea Avizul CESE 794/2007.

⁽⁸⁾ CESE 481/2007, JO C 204, 9.8.2008.

⁽⁹⁾ Oficiul European pentru Standardizare în Domeniul Artizanatului și al IMM-urilor.

5.4 Comisia subliniază în mod corect necesitatea realizării unei mai bune cooperări, a echivalenței și convergenței internaționale în domeniul reglementării. Obiectivul pe termen lung ar trebui să-l constituie „un singur test și un singur standard, acceptate oriunde”.

5.5 Reglementările UE trebuie să mențină competitivitatea. Obligațiile excesive în sarcina întreprinderilor din UE nu vor fi compensată prin acceptarea internațională a normelor UE. Cooperarea cu țările partenere în materie de reglementare nu va avea succes în absența unui spirit de inovare și deschidere către alte abordări.

5.6 CESE se simte încurajat de angajamentul de a efectua analiza comparativă a reglementărilor UE în raport cu bunele practici internaționale, în special cu cele ale principalilor parteneri comerciali ai UE. Această analiză comparativă ar trebui să fie inclusă sistematic în evaluările de impact ale UE, iar UE ar trebui să fie deschisă cooperării în materie de reglementare cu partenerii comerciali importanți. UE ar trebui să accepte standardele internaționale pentru evaluarea conformității recunoscute oficial.

5.7 Ar trebui încurajate inițiativele UE de a-și asuma un rol de lider pe plan mondial în ceea ce privește stabilirea de norme și elaborarea de standarde internaționale științifice de înaltă calitate pentru produsele industriale și alimentare. Standardele comune ar trebui să fie însoțite de obiective de reglementare comune. Prin urmare, Comitetul recomandă o concentrare sporită asupra acordurilor bilaterale și a rețelelor organismelor de reglementare internaționale.

5.8 UE ar trebui să sprijine în continuare liberul schimb, asigurând în același timp un nivel adecvat de supraveghere a pieței, pentru asigurarea protecției împotriva importurilor de produse nesigure. Cu toate acestea, Comisia ar trebui să se asigure că aceste măsuri și sisteme incipiente de standarde private nu sunt utilizate abuziv, într-o manieră protecționistă ⁽¹⁰⁾.

6. Dimensiunea socială a pieței unice

6.1 Comitetul susține punctul de vedere conform căruia o dimensiune socială va contribui la îmbunătățirea funcționării pieței unice în concordanță cu strategia pentru „creștere economică și crearea de locuri de muncă” și prin accentul puternic pe care aceasta îl pune asupra unei economii sănătoase a IMM-urilor.

6.2 Deoarece integrarea pieței forței de muncă reprezintă cea mai bună protecție împotriva excluderii sociale, mai buna utilizare a potențialului forței de muncă europene din societățile care cunosc transformări rapide trebuie să se afle în centrul planului

⁽¹⁰⁾ Raportul OMC pe 2005 „Exploring the links between trade, standards and the WTO” („Explorarea legăturilor dintre comerț, standarde și WTO”): http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report05_e.pdf.

Comisiei pentru „oportunități, acces și solidaritate”. Comisia trebuie să lucreze alături de partenerii sociali pentru a se asigura că acest plan se aplică în special în cazul grupurilor vulnerabile, a grupurilor de imigranți și a grupurilor minoritare.

6.3 Pentru a răspunde la provocările globalizării — schimbările tehnologice și realitățile sociale și de mediu în schimbare — eforturile la nivel politic trebuie să fie îndreptate în direcția îndeplinirii obiectivelor sociale, prin intermediul creșterii gradului de ocupare a forței de muncă și a creării condițiilor-cadru pentru o creștere importantă a productivității.

6.4 CESE a subliniat în avizul său importanța integrării „flexibilității” ⁽¹¹⁾ în cadrul tuturor politicilor UE ⁽¹²⁾. IMM-urile, și în special cei care desfășoară o activitate independentă, sunt elemente esențiale pentru funcționarea eficientă a unor piețe flexibile ale forței de muncă. Pentru îndeplinirea acestui obiectiv este necesară o mai bună înțelegere a rolului IMM-urilor în raport cu dispozițiile politicii sociale.

7. Piața unică bazată pe inovare

7.1 Pentru dezvoltarea pieței unice, CESE subliniază importanța promovării și punerii în valoare a rezultatelor cercetării științifice și inovării, sprijinirea furnizorilor naționali de tehnologie să-și promoveze produsele și tehnologiile inovatoare la nivel european, favorizarea difuzării și exploatarea transnaționale a rezultatelor cercetărilor. Capacitatea de inovare a Europei poate fi influențată semnificativ de calitatea pieței unice. Este necesară coordonarea eforturilor la nivel european, în domeniul cercetării și dezvoltării, între clusterelor de IMM-uri, întreprinderi mari, institute de cercetare, universități și noul Institut European de Inovare și Tehnologie.

7.2 Pentru capacitatea de inovare a Europei este esențial progresul către un sistem de brevete mai competitiv, în termeni de certitudine juridică. Acest proces presupune evoluția către un sistem de jurisdicție comună asupra brevetelor pentru Europa, care ar trebui să genereze, pe de o parte, cea mai înaltă calitate, rentabilitate și fiabilitate pentru toate întreprinderile și, pe de alta, un brevet comunitar care să satisfacă aceste criterii, în special în avantajul IMM-urilor. De asemenea, este necesară o protecție fermă a drepturilor de proprietate intelectuală, cu măsuri eficiente la nivel european și internațional împotriva flagelului contrafacerii și pirateriei.

7.3 Inovarea în administrarea politicii sociale ar trebui să includă varietatea de organizații economice sociale (cum sunt cooperativele), care pot aduce serviciile mai aproape de comunitățile de utilizatori, sub o supraveghere adecvată din partea autorităților de reglementare.

⁽¹¹⁾ CESE 767/2008, (SOC/283) COM(2007) 359 final: Flexibilitatea poate fi definită ca o strategie integrată de consolidare simultană a flexibilității și securității pe piața forței de muncă.

⁽¹²⁾ CESE 999/2007, JO C 256, 27.10.2007.

7.4 Noua politică în domeniul pieței unice trebuie să aibă un rol central în crearea unei economii globale durabile din punct de vedere al protecției mediului.

8. Politica în domeniul protecției consumatorilor

8.1 O politică echilibrată în domeniul protecției consumatorilor este importantă pentru o piață unică funcțională. CESE îi consideră pe consumatori ca fiind un element central al noii viziuni a Comisiei pentru o piață unică cu adevărat incluzivă. Ar trebui să se acorde mai multă atenție experienței consumatorilor în cadrul pieței, prin realizarea, de exemplu, a unor evaluări de impact, sau prin încorporarea intereselor consumatorilor în Agenda de la Lisabona.

8.2 Accentul trebuie pus pe o piață comună profitabilă pentru consumatori și întreprinderi, ca și pe rolul pe care sectorul serviciilor îl poate avea în îmbunătățirea calității economiei și în creșterea încrederii consumatorilor. Consumatorii ar trebui să aibă acces efectiv la bunurile și serviciile oferite în întreaga UE, iar întreprinderile ar trebui să își poată oferi produsele și serviciile oriunde în UE la fel de ușor ca pe propriile piețe interne. Armonizarea, însoțită de recunoașterea reciprocă, oferă baza adecvată pentru această situație în care ambele părți au de câștigat ⁽¹³⁾.

9. Comunicarea „Servicii de interes general, inclusiv servicii sociale de interes general: un nou angajament european” ⁽¹⁴⁾

9.1 CESE și-a manifestat în mai multe avize ⁽¹⁵⁾ preocuparea pentru situația de incertitudine juridică privind SIG.

9.2 Comunicarea subliniază rolul protocolului specific privind serviciile sociale de interes general atașat Tratatului de la Lisabona (protocolul SIG) care urmărește, potrivit Comisiei, să instituie un cadru solid de îndrumare a acțiunilor UE, furnizând în același timp o bază temeinică pentru definirea serviciilor de interes general ⁽¹⁶⁾.

9.3 Pe de altă parte, Comunicarea privind SIG face doar o referire superficială la noul articol 16 din Tratatul de la Lisabona, fără a insista asupra implicațiilor sale, întrucât acesta introduce un nou temelie juridic pentru serviciile de interes economic general (SIEG), conferind Consiliului și Parlamentului sarcina de a stabili, conform procedurii legislative ordinare, principiile și condițiile care permit SIEG să își îndeplinească misiunile.

9.4 Prin aplicarea eficientă a principiului conform căruia misiunile de interes general prevalează, care acum a devenit posibilă datorită noului articol 16 din Tratatul de la Lisabona, se va putea recurge mai rar la arbitrajul Curții de Justiție.

9.5 Tratatul de la Lisabona aduce un număr de inovații, nu în ultimul rând noul articol 16 menționat mai sus, și o referire generală la SIG-uri și la serviciile de interes non-economic general (SINEG), contribuind astfel la reorientarea problemei serviciilor de interes general în domeniul acțiunii comunitare, în conformitate cu principiul subsidiarității.

9.6 În consecință, în opinia CESE, noul Tratat de la Lisabona (articolul 16 din Tratatul privind funcționarea UE și protocolul privind SIG) constituie doar începutul unei noi abordări ce vizează obținerea unei certitudini juridice sporite și o reglementare mai coerentă a schemelor naționale și comunitare privind SIG.

9.7 Protocolul SIG constituie un manual al normelor privind SIG, economice (SIEG) și non-economice (SINEG), dar nu încearcă să soluționeze problema posibilității de a distinge între aceste două categorii.

9.8 Prin includerea distincției între serviciile economice și cele non-economice în legislația primară, precum și a necesității de a asigura respectarea principiilor comune de funcționare ale SIEG, protocolul privind SIG demonstrează că procesul de clarificare a conceptelor și schemelor în discuție este acum mai important ca niciodată, pentru a oferi certitudine juridică întreprinderilor și organismelor responsabile cu gestionarea acestor servicii, precum și principalilor lor beneficiari.

9.9 Comunicarea privind SIG propune „consolidarea cadrului UE aplicabil serviciilor de interes general, inclusiv pentru serviciile sociale și medicale, oferind dacă acestea există, soluții concrete unor probleme concrete” și „un ansamblu de acțiuni sectoriale și acțiuni specifice fiecărei probleme”.

9.10 Astfel de acțiuni ar trebui, bineînțeles, să ia în considerare caracteristicile specifice ale fiecărui sector vizat. Deoarece legislația primară a recunoscut totuși că SIEG-urile, în ansamblu, constituie o parte componentă a „valorilor comune” ale UE și contribuie la „coeziunea sa socială și teritorială”, este nevoie să se îmbine acțiunile sectoriale (care iau în considerare caracteristicile specifice ale fiecărui sector) cu abordările specifice fiecărei probleme.

9.11 În consecință, CESE propune o abordare multilaterală și graduală, care să îmbine aspectele sectoriale și cele specifice fiecărei probleme, ceea ce va conduce la adoptarea de inițiative legislative acolo unde este necesar și/sau la adaptarea acestor principii și condiții la diferitele sectoare în cauză (abordarea orizontală, specifică fiecărei probleme).

⁽¹³⁾ Astfel cum se afirmă în concluziile Consiliului European din 13 și 14 martie 2008.

⁽¹⁴⁾ COM(2007) 725 final.

⁽¹⁵⁾ CESE 427/2007, JO C 161, 13.7.2007, CESE 976/2006, JO C 309, 16.12.2006, CESE 121/2005, JO C 221, 8.9.2005 și CESE 1125/2003, JO C 80, 30.3.2004.

⁽¹⁶⁾ COM(2007) 725 final, din 20.11.2007, punctul 3, p. 9.

10. Situația specifică a serviciilor sociale de interes general

10.1 CESE subliniază importanța Tratatului de la Lisabona ca sprijin pentru menținerea beneficiilor pieței unice și pentru dezvoltarea și consolidarea acesteia.

10.2 Comisia a introdus și a explicat conceptul de servicii sociale de interes general (SSIG) în Cartea albă privind SIG, în două comunicări ⁽¹⁷⁾ și într-un „document de lucru al serviciilor Comisiei” ⁽¹⁸⁾.

10.3 Comunicarea nu oferă o definiție a acestor SSIG-uri și preferă să opereze o distincție între două categorii largi de SSIG-uri: în primul rând, mecanisme juridice și mecanisme complementare de protecție socială; în al doilea rând, „alte servicii esențiale furnizate direct persoanei”.

10.4 Abordarea prudentă a Comisiei demonstrează dificultatea clasificării SSIG-urilor, acestea reflectând sarcini specifice și extrem de variate, adânc ancorate în preferințele colective naționale sau locale.

10.5 În perioada consultărilor privind Cartea verde din 2003, majoritatea părților interesate din acest sector (autorități locale, operatori, reprezentanți ai utilizatorilor) au reclamat creșterea incertitudinii juridice privind legislația comunitară aplicabilă lor, date fiind caracteristicile lor speciale, în special în privința autorizării pentru furnizarea serviciului. Ele au precizat clar că sunt circumscrise unei „zone gri”, ceea ce le stânjenește activitatea. Acest lucru a condus la:

- lansarea de către Comisie a unor dezbateri pe această temă (care a implicat o comunicare, studii etc.),
- excluderea lor de către legiuitor din domeniul de aplicare al Directivei privind serviciile ⁽¹⁹⁾ și
- două apeluri ale Parlamentului European pentru o mai mare certitudine juridică ⁽²⁰⁾.

10.6 Cu toate acestea, Comisia nu a adoptat această abordare, ceea ce contrazice în mod clar abordarea sectorială pe care o susține, și intenționează acum să își limiteze propunerile la un set de răspunsuri la „întrebări frecvente” și la un serviciu interactiv de informații, care vor fi cu siguranță utile, dar nu vor fi obligatorii din punct de vedere juridic.

⁽¹⁷⁾ COM(2006) 177 din 26.4.2006, intitulată „Aplicarea programului comunitar de la Lisabona: serviciile sociale de interes general în Uniunea Europeană” și COM(2007) 725 din 20 noiembrie, intitulată „Servicii de interes general, inclusiv servicii sociale de interes general: un nou angajament european”.

⁽¹⁸⁾ SEC(2007) 1514 din 20.11.2007 intitulată „Întrebări frecvente privind aplicarea normelor de achiziții publice în serviciile sociale de interes general”.

⁽¹⁹⁾ A se vedea articolul 2 alineatul (1) și alineatul (2) litera (j) din Directiva privind serviciile.

⁽²⁰⁾ Raportul Rapkay din 14.9.2006 și Raportul Hasse Ferreira din 2007.

10.7 Pentru a răspunde apelului la certitudine juridică, între altele în temeiul articolului 16 din Tratatul de la Lisabona, care deschide noi perspective în ceea ce privește locul și rolul SIEG în UE, inclusiv locul și rolul SSIG, trebuie continuat procesul de clarificare a conceptelor și cadrelor comunitare aplicabile activităților de serviciu public.

11. Comunicarea „Oportunități, acces și solidaritate: către o nouă viziune socială pentru Europa secolului XXI”

11.1 Comitetul salută obiectivele afirmate în comunicarea „Oportunități, acces și solidaritate: către o nouă viziune socială pentru Europa secolului XXI” ⁽²¹⁾, care se adresează cetățenilor UE, societății civile și întreprinderilor, inclusiv IMM-urilor, și se întemeiază pe instrumente europene fundamentale, cum sunt piața unică, Strategia de la Lisabona pentru creștere economică și ocuparea forței de muncă și Strategia pentru dezvoltare durabilă.

11.2 Modificările care au loc în prezent în societățile europene (UE 27 cu 500 de milioane de locuitori, modificările demografice, globalizarea, progresul tehnologic și dezvoltarea economică, printre altele) ar putea reprezenta noi oportunități pentru locuri de muncă și competențe noi, dar adaptarea la modificări presupune în continuare un risc de șomaj și excludere.

11.3 CESE sprijină ideea unui rol mai proeminent al UE în facilitarea, anticiparea și încurajarea unor astfel de modificări structurale, promovând concomitent valorile europene la nivel global. Comunicarea schițează o nouă viziune socială a „șansei de a reuși în viață” pentru Europa secolului XXI și încearcă să completeze consultările care s-au terminat la 15 februarie 2008. Biroul Consilierilor de Politică Europeană (BEPA — *Bureau of European Policy Advisers*), între alții, precum și statele membre și instituțiile UE, au fost cu toții implicați în dezbaterile privind modificările sociale și conceptul de „realitate socială europeană”. CESE salută obiectivul ce constă în a garanta că analiza finală a acestor discuții va contribui la pregătirea agendei sociale reînnoite, care va fi prezentată în 2008, și va lua în considerare noul cadru instituțional introdus de Tratatul de la Lisabona.

11.4 Ipoteze și observații generale

11.4.1 Realitățile sociale în schimbare

Toate statele membre experimentează schimbări rapide și profunde, iar europenii, în special, își exprimă îngrijorarea și preocuparea pentru generația următoare (a se vedea anexa 2 și

⁽²¹⁾ COM(2007) 726 final.

avizele și inițiativele CESE anterioare, documentul BEPA, care conține o analiză detaliată a curentelor sociale actuale, și Raportul Comisiei din 2007 privind situația socială).

11.4.2 Viziunea socială a „șansei de a reuși în viață” pentru Europa: promovarea bunăstării prin oportunități, acces și solidaritate

— Oportunități — pentru un bun început în viață, realizarea potențialului propriu și fructificarea deplină a șanselor oferite de o Europă inovatoare, deschisă și modernă.

— Acces — modalități noi și mai eficiente de a dobândi educație, progres pe piața locurilor de muncă, servicii de sănătate de calitate și protecție socială și participarea la cultură și în societate.

— Solidaritate — încurajând coeziunea și durabilitatea socială și veghind ca nimeni să nu fie lăsat în urmă.

11.4.2.1 CESE este de acord cu Comisia, atunci când aceasta susține că nu există o rețetă universală pentru Europa și că provocările comune necesită acțiuni comune, sprijinite prin participarea activă a cetățenilor.

11.4.2.2 Combaterea excluziunii sociale și îmbunătățirea calității vieții prin crearea de oportunități la nivel individual este esențială pentru susținerea dezvoltării economice și reducerea riscurilor de apariție a neajunsurilor în sistemul de securitate socială. Siguranța și încrederea sunt esențiale pentru progres, modernizare și deschiderea spre schimbare.

11.4.3 Domeniile-cheie de acțiune

Pentru a atinge obiectivele „oportunități, acces și solidaritate”, UE trebuie să investească:

- 1) **în tineret:** noile schimbări sociale și noua economie bazată pe inovare și tehnologie solicită o atenție sporită în ceea ce privește educația și competențele; investiția în tineret are un impact pozitiv atât asupra dezvoltării economice, cât și asupra coeziunii sociale. Agenda de la Lisabona a plasat educația în centrul sistemului social și economic european prin transformarea cunoașterii într-o pârgie a competitivității pentru Europa pe plan mondial;
- 2) **în construirea carierelor:** o economie și o piață dinamică a forței de muncă necesită norme flexibile în materie și standarde sociale înalte (a se vedea „flexicuritatea”);
- 3) **într-o viață mai lungă și mai sănătoasă:** speranța de viață mai mare presupune o presiune pentru sistemele de securi-

tate socială, dar creează și noi oportunități economice pentru noi servicii, bunuri și tehnologii. UE ar trebui să promoveze noi politici sociale pentru a fructifica aceste oportunități și a remedia eșecul sistemelor curente de protecție;

- 4) **în egalitatea dintre bărbați și femei:** noile modele economice presupun noi scheme sociale. De exemplu, politicile privind ocuparea forței de muncă ar trebui să fie adaptate corespunzător noilor cerințe privind egalitatea între bărbați și femei. Unele dintre propunerile Comisiei vizează diferențele de salarizare, sistemul de impozitare și practicile de la locul de muncă care să favorizeze viața de familie;
- 5) **în includere activă și nediscriminare:** extinderile recente au relevat diferențe economice și sociale profunde între statele membre și regiuni. Comisia Europeană intenționează să promoveze o nouă politică de coeziune întemeiată pe acceptarea diversității, includerea activă, promovarea egalității și eradicarea discriminării;
- 6) **în mobilitate și integrare de succes:** piața unică a condus la o mobilitate sporită a persoanelor, cu efecte și asupra IMM-urilor. Acest lucru necesită noi abordări la nivelul UE, întemeiate pe integrare;
- 7) **în participarea civică, cultură și dialog:** aceste aspecte au un rol important pentru coeziunea socială, implicând în același timp resurse economice legate de inovare și dezvoltare tehnologică.

11.4.4 Rolul UE

11.4.4.1 CESE subliniază faptul că, deși principala competență legată de aceste politici revine statelor membre, UE și partenerii sociali au un rol important în conducerea și sprijinirea acțiunilor și reformelor din acest domeniu. Acquis-ul comunitar este un instrument important, în special în ceea ce privește politicile de extindere și de coeziune, Tratatul de la Lisabona și Carta Drepturilor Fundamentale.

11.4.4.2 CESE este de acord cu următoarele cinci strategii prezentate în comunicare:

- **stabilirea de cadre politice de acțiune:** UE a stabilit deja obiective comune care vizează armonizarea între statele membre, în privința strategiei de ocupare a forței de muncă, a Agendei de la Lisabona și a politicilor sociale. Eforturile trebuie să fie acum concentrate asupra atingerii acestor obiective și a traducerii în practică a acestor principii comune;

- **menținerea valorilor europene și asigurarea condițiilor de egalitate:** cadrul juridic european joacă un rol fundamental în direcționarea politicilor naționale către obiectivele comune;
- **împărtășirea experiențelor și a bunelor practici:** CESE împărtășește opinia Comisiei conform căreia bunele practici, schimbul de experiență, evaluările comune și evaluările *inter pares* privind inovațiile sociale ar trebui să constituie o componentă principală a dezbaterii privind politicile naționale și europene. Instituțiile de la nivel național, regional și local, partenerii sociali și ONG-urile ar trebui să fie, de asemenea, implicate activ;
- **sprijinirea acțiunilor de la nivelurile local, regional și național:** politicile de coeziune ale UE și fondurile structurale au contribuit la reducerea decalajelor de prosperitate și de nivel de trai pe teritoriul comunitar. În ultimii ani, aceste instrumente au fost asociate mai strâns cu prioritățile politicii de „creștere economică și locuri de muncă” (pentru perioada 2007-2013, au fost investiți din Fondul Social European peste 75 de miliarde de euro în dobândirea unor noi competențe și în întreprinderi inovatoare). CESE subliniază faptul că Fondul European pentru Adaptare la Globalizare este un instrument de solidaritate important, care ar trebui să asigure măsuri active pentru reducerea consecințelor globalizării asupra celor mai vulnerabile

grupuri, precum și asupra întreprinderilor, inclusiv a IMM-urilor. De aceea, este crucială o participare la dezbateră privind bugetul UE după anul 2013, care să permită includerea rezultatelor consultării sociale;

- **creșterea gradului de conștientizare a cetățenilor și construirea unei baze temeinice de cunoștințe:** CESE salută inițiativele precum Anul european al egalității de șanse pentru toți (2007), Anul dialogului intercultural (2008) și Anul european de luptă împotriva sărăciei și a excluziunii sociale (2010). Fundațiile și agențiile existente — Fundația Europeană pentru Îmbunătățirea Condițiilor de Viață și de Muncă, Agenția Europeană pentru Drepturile Fundamentale și Institutul European pentru Egalitatea de Șanse între Femei și Bărbați — vor contribui din ce în ce mai mult la luarea deciziilor, la acțiuni de conștientizare a cetățenilor și la promovarea consultării sistematice (și nu doar a consultării prin mijloace electronice). De asemenea, CESE, comisii de experți independenți, organizații reprezentative și institute de cercetare de la nivel european sau național ar trebui să fie implicate în acest proces. CESE solicită o implicare sporită a tuturor părților interesate în acțiunile de conștientizare și în îmbunătățirea calității rezultatelor (furnizarea de informații corecte, statistici, indicatori comuni, sisteme de monitorizare etc.) referitoare la aspectele sociale.

Bruxelles, 18 septembrie 2008

Președintele

Comitetului Economic și Social European

Dimitris DIMITRIADIS

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Consiliu, Parlamentul European, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: O inițiativă europeană de dezvoltare a microcreditelor în sprijinul creșterii și ocupării forței de muncă

COM(2007) 708 final/2

(2009/C 77/04)

La 13 noiembrie 2007, în conformitate cu articolul 262 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Comisia Europeană a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Comunicarea Comisiei către Consiliu, Parlamentul European, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: O inițiativă europeană de dezvoltare a microcreditelor în sprijinul creșterii și ocupării forței de muncă.

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 15 iulie 2008. Raportor: dl Pezzini.

În cea de-a 447-a sesiune plenară, care a avut loc la 17 și 18 septembrie 2008 (ședința din 18 septembrie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu unanimitate de voturi.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Comitetul întâmpină favorabil inițiativele Comisiei menite să acorde un sprijin mai puternic creării și dezvoltării microîntreprinderilor, precum și consolidării și stimulării spiritului antreprenorial, pentru extinderea bazei de producție și ocupaționale a Comunității, în vederea unei competitivități sporite, a unei coeziuni superioare și a unei economii bazate pe cunoaștere mai eficiente, conform obiectivelor Strategiei de la Lisabona reinnoite.

1.2 Comitetul se declară de acord cu inițiativa care vizează crearea unei noi structuri comunitare de susținere a microcreditării, însă consideră că simpla acțiune de stimulare a statelor membre nu este suficientă, dat fiind faptul că sectorul nebanca, exclus din directivele bancare CE, se bazează, în multe state membre, pe un sistem legislativ incomplet și pe dispoziții de fond diferite.

1.3 În opinia Comitetului, o acțiune-pilot pentru microinvestiții responsabile social, care să reunească instituțiile de microcreditare bancară și nebanca într-o rețea europeană, printr-un memorandum de înțelegere privind investițiile responsabile din punct de vedere social (*Memorandum of Understanding for Socially Responsible Investments*), încheiat între diverse instituții și cu sprijinul asociațiilor sectoriale, ar trebui să se adreseze mai întâi grupurilor „cu posibilități reduse de a obține credite bancare”:

- pentru elaborarea unor proiecte care să ofere o adevărată muncă productivă și demnă;
- pentru dezvoltarea și extinderea bazei de producție, de cooperare și de ocupare a forței de muncă;
- pentru reactivarea capacităților de responsabilizare a individului (*empowerment*), prin realizarea unor cursuri de integrare, de îndrumare și de valorizare a persoanelor care riscă excluderea din sectorul producției, din punct de vedere economic și din societate.

1.4 Comitetul este convins că aplicarea în mod inovator a noilor tehnologii la microcredite este în măsură să extindă, printr-un sistem de rețele, sfera de acțiune a microfinanțării, să stimuleze concurența și să reducă astfel costurile pentru utilizatori.

1.5 De asemenea, Comitetul consideră că acțiunea de sprijinire a microcreditării trebuie să fie însoțită de o acțiune de formare destinată utilizatorilor, care să le faciliteze dezvoltarea și succesul pe piață, pentru evitarea excluziunii sociale și pentru realizarea obiectivelor Strategiei de la Lisabona în condiții tot mai bune.

1.6 Deși este de acord cu faptul că schimbările privind cadrul instituțional și juridic de susținere a microcreditelor se produc cu precădere la nivelul statelor membre și că se realizează prin mecanisme incluse în ciclul anual de guvernanta al procesului de la Lisabona, Comitetul consideră că este absolut necesară consolidarea sistemului european de referință, mai ales pentru:

- realizarea unei rețele de acorduri privind investițiile responsabile din punct de vedere social (MOU), între Fondul european pentru microcredite (care va trebui înființat) și diferitele instituții de microcreditare din teritoriu, astfel încât rețeaua de microcredite să se bazeze pe standarde compatibile de soliditate, de solvabilitate, de diversificare a portofoliului⁽¹⁾, de transparență și de combatere a cămătăriei;
- instituirea unui sistem comunitar de *rating* al instituțiilor de microfinanțare, atât bancare, cât și nebanca, pentru ca acestea să câștige în calitate, să inspire mai multă încredere și să pună la dispoziție informații referitoare la riscuri și la performanțe adoptând un format comun, care să permită dialogul și schimbul de bune practici și, în același timp, atribuirea, pentru un anumit interval, a unei etichete europene de calitate și de vizibilitate, în vederea atragerii de fonduri și a sporirii încrederii potențialilor beneficiari;
- activarea unor instrumente comunitare de informare și de formare a celor interesați de microcreditare, atât în privința posibilităților și a modurilor de acțiune, cât și în privința exigențelor și modurilor de prezentare a unor proiecte preliminare de afaceri — pe baza unor formate simplificate și armonizate — de către beneficiarii potențiali;

⁽¹⁾ Cf. studiile lui Harry Markowitz, laureat al premiului Nobel, privind corelațiile dintre diversificarea portofoliului, reducerea riscului și compensații în fluctuațiile curbelor de randament (*efficiency curve*), cu efect de stabilizare a ciclului economic.

- instituirea unor instrumente comunitare de formare continuă și de dobândire de noi competențe de către cadrele de conducere și de către operatorii din instituțiile de microfinanțare pe baza unor pachete de cunoștințe tehnice comune, pentru a face față schimbărilor din domeniu, noilor exigențe ale utilizatorilor, nevoii de baze comune care facilitează dialogul și schimbul de bune practici într-o dimensiune europeană;
- crearea, pe baza unor criterii armonizate, a unui sistem european de rețele de baze de date care să permită culegerea și prelucrarea de date standardizate cu privire la tranzacțiile efectuate și la riscurile aferente, inclusiv pentru diminuarea costurilor evaluării de risc pe care o presupune orice operațiune de creditare.

1.7 În ceea ce privește propunerea referitoare la o structură comunitară specifică de susținere, în cadrul departamentului *Jeremie* al Fondului European de Investiții, Comitetul consideră că o astfel de soluție nu ar oferi o vizibilitate optimă inițiativei, care, de altfel, ar fi restrictivă în privința rolului de coordonare pe care ar trebui să și-l asume în raport cu alte inițiative existente, nici nu ar putea asocia și alte activități celor de asistență tehnică. Comitetul consideră așadar că trebuie înființat un departament de sine-stătător, care să poată acționa ca un Fond pentru microcredite.

1.8 De altfel, finanțarea și asistența tehnică oferite de către noua structură nu ar trebui să se refere doar la instituțiile de microfinanțare noi și nebancare, ci și la toate celelalte, pentru a nu induce efecte de denaturare a concurenței.

1.9 Inițiativa comunitară IMF ar trebui să includă și consolidarea dialogului social și a dialogului dintre diferiții actori ai societății civile, precum și valorificarea rețelelor europene de schimb de bune practici, precum Centrul european de microfinanțare, Centrul de microfinanțare (MFC) pentru Europa Centrală și de Est și Platforma europeană de microfinanțare.

1.10 Comitetul consideră că inițiativa de promovare a microfinanțării (IMF) trebuie să valorifice rolul asociațiilor de întreprinderi pentru a se asigura că ofertanții sunt demni de încredere și competenți, pentru dezvoltarea unui puternic potențial relațional și fiduciar, pentru sprijinire și îndrumare — inclusiv sub aspectul formării și consilierii — pentru a determina apariția capacităților autonome ale beneficiarilor și pentru a reduce și simplifica procedurile administrative, mai ales cele legate de pregătirea planului de afaceri.

1.11 Instituirea unui fond pentru microcredite, în mod natural aflat în relație cu instituțiile financiare, cu administrațiile de stat ⁽²⁾, cu organizațiile sectoriale și cu consorțiile de credit și cooperativele de garantare (numite *Confidi*, în Italia), poate reprezenta o experiență importantă, pentru orientarea ingineriei financiare către forme de „gestionare socială” a creditului.

⁽²⁾ În multe state, administrațiile regionale și locale sprijină dezvoltarea IMM-urilor, prin finanțări destinate consorțiilor și cooperativelor de garantare.

1.12 O viziune socială a creditului, care poate sta la baza creării unui fond pentru microcredite, se află în strânsă relație cu principiile de responsabilitate socială a întreprinderilor și cu valorile împărtășite de strategiile de ameliorare a ocupării forței de muncă la scară largă.

1.13 Sprijinul acordat certificării de mediu EMAS poate favoriza, mai mult decât alte instrumente, o dezvoltare socială a întreprinderilor și poate înlesni difuzarea conștientă a unui fond pentru microcredite.

2. Introducere

2.1 Observatorul IMM-urilor a arătat, în aprilie 2007, că, pentru IMM-urile europene, piedica cea mai mare care apare în calea inovării produselor și proceselor o reprezintă accesul la credite, la care se adaugă dificultatea de a găsi resurse umane calificate. Pentru întreprinderile de mari dimensiuni însă, problemele sunt legate de resursele umane.

2.2 Principalele lacune constatate la nivelul pieței constau în lipsa de capital de pornire, într-o ofertă insuficientă de fonduri și în neadaptarea cererii. Aceste probleme au fost ridicate de Comisie în Comunicarea sa „Punerea în aplicare a Programului comunitar de la Lisabona: Finanțarea creșterii IMM-urilor — Promovarea valorii adăugate europene” ⁽³⁾, cu privire la care Comitetul a avut posibilitatea să se pronunțe în mai multe rânduri ⁽⁴⁾.

2.3 În special, CESE a arătat că „este necesară, astfel, intensificarea politicilor destinate facilitării creării și dezvoltării de întreprinderi, inclusiv prin diminuarea timpului și costurilor necesare demarării activității acestora, prin adoptarea de măsuri menite să îmbunătățească accesul la capitalul-risc, prin creșterea numărului de programe de formare a întreprinzătorilor — măsuri de îmbunătățire a accesului acestora la rețele și la servicii de utilitate publică — și prin mărirea densității rețelei de servicii de asistență pentru întreprinderi mici” ⁽⁵⁾.

2.3.1 Comitetul reamintește, așa cum a subliniat în unele avize anterioare ⁽⁶⁾, că „societățile de tip cooperatist, întreprinderile asociate și cooperativele mutuale, precum și toate noile întreprinderi inovatoare și microîntreprinderile pot contribui, de asemenea, la întărirea competitivității și capacității inovatoare în interiorul UE”.

2.4 Pe de altă parte, Comitetul a subliniat că „o problemă majoră o reprezintă facilitarea accesului la piețele de finanțare” și că „băncile și alți operatori financiari, cum ar fi fondurile cu capital de risc, ar trebui încurajate să adopte o atitudine mai favorabilă asumării de riscuri” ⁽⁷⁾.

⁽³⁾ COM(2006) 349 final, 29.6.2006.

⁽⁴⁾ Avizul CESE 599/2007, JO C 168, 20.7.2007, p. 1. Raportori: dnii Van lersel și Gibellieri.

⁽⁵⁾ Avizul CESE 982/2007, JO C 256, 27.10.2007, p. 8. Raportor: dna Faes.

⁽⁶⁾ Avizul CESE 1485/2005 privind Programul-cadru privind competitivitatea și inovația (2007-2013). Raportori: dl Welschke și dna Fusco.

⁽⁷⁾ A se vedea notele de subsol 4 și 5.

2.5 Comisia Europeană a anunțat, în toamna anului 2007, examinarea unei serii de inițiative în favoarea IMM-urilor, printre care o inițiativă europeană de instituire a unei noi structuri de susținere a microcreditelor ⁽⁸⁾.

2.6 Sectorul microcreditelor este unanim recunoscut ca un instrument financiar cu impact considerabil asupra spiritului antreprenorial, asupra dezvoltării economice și a incluziunii sociale productive, dar care încă prezintă numeroase carențe și imperfecțiuni, datorate dificultăților de obținere a investițiilor în capitalul premergător al întreprinderii, mai ales atunci când solicitantul este șomer, recent imigrat, când face parte dintr-o minoritate etnică ori locuiește într-o regiune de convergență.

2.7 O altă problemă se ivește din cauza faptului că instituția financiară poate face economii de scară legate de costurile fixe ale tranzacției, precum culegerea de informații, evaluarea și monitorizarea împrumuturilor. Aceasta se confirmă îndeosebi în situația acordării de micro-împrumuturi, mai ales unor activități independente și unor IMM-uri care nu sunt destul de transparente și au o capacitate limitată de a furniza instituției financiare informațiile potrivite.

2.8 Definiția microcreditului, acceptată la nivel internațional, este „un împrumut de mici dimensiuni — sub 25 000 EUR în Europa ⁽⁹⁾ și sub 100 000 USD în Statele Unite — acordat unor persoane cu venituri reduse, care, în general, nu au acces la creditul bancar, fie pentru că nu sunt suficient de solvabile, fie/și datorită costului tranzacției, considerat prea ridicat” ⁽¹⁰⁾. Din definiția microcreditului este exclus creditul de consum.

2.9 Comitetul este de acord cu Comisia în privința rolului important pe care îl deține microcreditul în realizarea Strategiei de la Lisabona pentru creștere economică și ocuparea forței de muncă, precum și în promovarea integrării sociale, și consideră importantă menținerea funcției principale de promovare a creșterii activităților independente și a dezvoltării microîntreprinderilor, evitându-se transformarea acestuia într-un simplu ajutor social.

2.10 În opinia Comitetului, microcreditul trebuie să răspundă, în UE, unor probleme puse în evidență de deficiențele pieței, permițând accesul întreprinzătorilor la creditul necesar pentru inițierea sau extinderea unor activități economice productive, inclusiv în contextul politicii de asistență și de cooperare pentru dezvoltare ⁽¹¹⁾.

2.11 La nivel comunitar, CIP — *Micro-credit Guarantee*, susținut de FEI ⁽¹²⁾ asigură un sistem de garanții pentru micro-credite, acordat de instituții locale microîntreprinderilor ⁽¹³⁾, dar

⁽⁸⁾ Încă din 1997, cu ajutorul Fondului de garantare pentru IMM-uri, Comisia a organizat, împreună cu FEI, susținerea microcreditării.

⁽⁹⁾ SEC(2004) 1156; Programul-cadru pentru inovație și competitivitate, 1639/2006/CE.

⁽¹⁰⁾ Cf. site-ul Eurofi Franța: www.eurofi.net.

⁽¹¹⁾ Cf. Regulamentul (CE) nr. 1905/2006 al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unui instrument de finanțare a cooperării pentru dezvoltare.

⁽¹²⁾ FEI: Fondul European de investiții.

⁽¹³⁾ Pentru definiția microîntreprinderii, a se vedea Recomandarea 2003/361/CE.

în prezent nu există norme comunitare specifice privind micro-creditele, cu excepția celei referitoare la sectorul microcreditului bancar, care se supune unei reglementări bancare europene ⁽¹⁴⁾; se mai fac trimiteri la microcredite și în diferite programe și inițiative comunitare ⁽¹⁵⁾.

2.12 Pe de altă parte, în statele membre, sectorul microcreditelor este reglementat și gestionat în diverse moduri. Doar două state membre dețin prevederi legislative specifice, care reglementează sectorul nebancar al microfinanțării ⁽¹⁶⁾, cu toate că există norme anti-camătă și în alte patru state membre ⁽¹⁷⁾.

2.13 Consiliul European de primăvară a arătat, printre altele, un interes prioritar urgent pentru o „ulterioară facilitare a accesului la finanțări, inclusiv prin folosirea instrumentelor financiare existente ale UE” ⁽¹⁸⁾ și pentru „promovarea unei participări mai largi, de ansamblu, în rândurile populației active, pentru combaterea segmentării și garantarea unei incluziuni sociale active”.

2.14 Comitetul consideră că un cadru juridic cu susținere mai amplă poate contribui la o mai bună promovare a creării de întreprinderi de producție noi și la consolidarea acestora, cu evitarea riscurilor de marginalizare și de excludere din sistemul de producție, care pot genera probleme de ordin social și infracțional, precum camăta.

3. Conținutul propunerii Comisiei

3.1 Comisia trasează două direcții de acțiune:

— lansarea de către statele membre a unui program de reforme destinate îmbunătățirii condițiilor de microcreditare, în funcție de contextul și de prioritățile naționale, cu posibilitatea de acordare a unui ajutor comunitar, pentru definirea obiectivelor cantitative și a bunelor practici;

— crearea, în cadrul inițiativei *Jeremie*, a unei noi structuri comunitare de susținere a microcreditelor, care să acorde asistență tehnică și sprijin pentru consolidarea organismelor/instituțiilor de microcreditare și să desfășoare acțiuni de informare și comunicare adecvate.

⁽¹⁴⁾ Directiva 2006/48/CE — CRD (Directiva privind cerințele de capital).

⁽¹⁵⁾ Cf. Inițiativa *Jeremie*; Inițiativa „Creștere și ocuparea forței de muncă” (Decizia 98/347/CE); programul multianual pentru IMM-uri; programul-cadru pentru inovație și competitivitate (Decizia nr. 1639/2006/CE); FEADR [Regulamentul (CE) nr.1698/2005]; Fondul european de ajustare la globalizare [Regulamentul (CE) nr. 1927/2006].

⁽¹⁶⁾ Franța și România. În plus, Marea Britanie și Finlanda, deși nu au o legislație specifică, prevăd unele excepții în această privință în cadrul sistemelor lor legislative.

⁽¹⁷⁾ Belgia, Germania, Italia și Polonia.

⁽¹⁸⁾ 13 și 14 martie 2008, punctul 11.

4. Cadrul de dezvoltare a microcreditelor pentru susținerea creșterii și a ocupării forței de muncă

4.1 Microcreditele constituie o pârghie de inserție socială și le permit persoanelor și întreprinderilor aflate într-o situație economică precară și excluse din sistemul bancar clasic, să aibă acces la resursele financiare fără de care inițierea și dezvoltarea de activități generatoare de profit nu sunt cu puțință.

4.2 La nivel comunitar, „Small Business Act”⁽¹⁹⁾ pentru Europa — al cărui obiectiv declarat este definirea principiilor și măsurilor concrete necesare îmbunătățirii mediului IMM-urilor europene, ar trebui să permită identificarea și înlăturarea obstacolelor care împiedică eliberarea potențialului întreprinderilor mici, prin eforturi mai mari în favoarea simplificării, prin **facilitarea accesului la credit** și prin aplicarea de reguli adecvate în domeniile energiei și mediului.

4.3 În opinia Comitetului, ar trebui să se realizeze și o mai bună coordonare a numeroaselor instrumente disponibile în acest domeniu, utilizând experiența dobândită în trecut și a instrumentelor care există deja în prezent în domeniul microcreditelor, așa cum reamintește Comisia în comunicarea sa⁽²⁰⁾, și anume:

- inițiativa *Jeremie*;
- garanțiile pentru microcredite ale Programului CIP⁽²¹⁾; REM și MFC⁽²²⁾ ale Programului de acțiune comunitară pentru lupta împotriva excluziunii sociale;
- inițiativele Fondului Social European;
- programele de dezvoltare rurală ale FEADR⁽²³⁾.

4.3.1 Comitetul consideră că, în definirea noii acțiuni comunitare în favoarea microcreditării, ar trebui să se țină seama de experiențele pozitive realizate în cadrul elaborării și aplicării multianuale concrete a Programului-cadru UE/ACP privind microfinanțarea, al Direcției Generale Europaid.

4.4 Ingineria financiară și „Fondul european pentru microcredite”

4.4.1 Încă de la începutul anilor optzeci⁽²⁴⁾, mai ales datorită reflecțiilor și sugestiilor care au luat naștere în urma dezbaterilor din cadrul „Conferințelor europene ale meșteșugurilor și ale

micilor întreprinderi”⁽²⁵⁾, instituțiile financiare europene au difuzat și susținut în statele membre cultura ingineriei financiare⁽²⁶⁾.

4.4.2 Necesitatea activării unor linii operaționale pentru combaterea dificultăților privind accesul la credite și pentru a contribui la organizarea ingineriei financiare, precum și presiunea exercitată de organizațiile europene ale micilor întreprinderi, au determinat Comisia și BEI să înființeze FEI⁽²⁷⁾, care, după o scurtă perioadă în care s-a ocupat de susținerea rețelilor de comunicații⁽²⁸⁾, s-a consacrat sprijinirii, sub diferite forme de garantare și, mai ales, prin acțiuni de inginerie financiară, a măsurilor de susținere luate în favoarea microîntreprinderilor, întreprinderilor mici și a celor mijlocii (IMM-uri).

4.4.3 Mulțumită programelor multianuale ale Comisiei destinate microîntreprinderilor, întreprinderilor mici și celor mijlocii, datorită cooperării și, în ultimul timp, prin intermediul Axei 1 a CIP⁽²⁹⁾, acțiunii de inginerie financiară s-au dezvoltat prin intermediul:

- garanției fideiuse pentru împrumuturi, acordate „cooperativelor și consorțiilor de garantare” pentru IMM-uri;
- garantării securitizării capitalului-invenție⁽³⁰⁾ al cooperativelor și consorțiilor de garantare;
- garanției fideiuse pe capital acordate prin „creditul mezanin”⁽³¹⁾;
- investițiile de capital-risc, sprijinirea inovațiilor cu efecte asupra mediului, transferul de tehnologie;
- intervențiile investitorilor providențiali (*business angels*).

⁽²⁵⁾ 1990: Avignon; 1994: Berlin; 1997: Milano.

⁽²⁶⁾ **Ingineria financiară** se întemeiază pe principiul potrivit căruia sprijinul financiar acordat micului întreprinzător, care vrea să pună pe picioare o activitate nouă sau care vrea să investească în produse sau procese noi, nu poate fi limitat la relația dintre micul întreprinzător și instituția financiară, ci, dată fiind funcția socială a întreprinderii, trebuie să presupună și implicarea altor actori, care să-și asume responsabilitatea la diferite niveluri, astfel încât riscurile și costurile să poată fi repartizate între aceștia.

⁽²⁷⁾ **FEI: Fondul European de investiții.** A luat ființă în 1994, din inițiativa DG XXIII din vremea aceea (era vorba despre direcția generală responsabilă cu susținerea micilor întreprinderi și a sectorului meșteșugăresc, datorită căreia au fost organizate „Conferințele europene ...”) și a DG II (Economie și Finanțe). Inițial, FEI a avut la dispoziție un buget de un miliard ECU din partea BEI, opt sute de milioane ECU din partea Comisiei și două sute de milioane ECU lăsate drept cotă-parte, în fracțiuni de câte două milioane fiecare, de instituțiile financiare europene. Peste cincizeci de instituții financiare europene au subscris de îndată la inițiativa respectivă.

⁽²⁸⁾ De ex. zona metropolitană Lille.

⁽²⁹⁾ CIP, Axa 1, Sprijin acordat întreprinzătorilor. Axa 2: Sprijin acordat TIC. Axa 3: Sprijin acordat Energiei inteligente pentru Europa.

⁽³⁰⁾ Securitizarea presupune cesiunea unei părți sau a întregii sume datorate de un consorțiu de garantare (sau de o bancă) instituțiilor financiare specializate, pentru a spori posibilitățile de garantare a creditelor, mai ales pentru consorțiile de garantare, în relația lor cu întreprinderile.

⁽³¹⁾ Finanțarea de tip *mezanin* se bazează mai degrabă pe fluxuri de casă scontate de întreprinderile finanțate decât pe garanții reale. Ea se poate realiza sub două forme: 1) împrumut subordonat (împrumut cu dobândă fixă sau cu dobândă indexată); 2) clauză de participare (*equity kicker*) (creditorul/investitorul are dreptul la o cotă procentuală din creșterea valorii proprietății pentru care se face împrumutul). Finanțarea de tip *mezanin* este scadentă după 4-8 ani.

⁽¹⁹⁾ Cf., în acest sens, și avizul CESE 977/2008. Raportor: dl Cappellini.

⁽²⁰⁾ Cf. COM(2007) 708, anexa 3.

⁽²¹⁾ CIP, *Competitiveness and Innovation Program 2007-2013*.

⁽²²⁾ REM, Rețeaua Europeană de Microfinanțare, MFC, Centrul de microfinanțare pentru Europa Centrală și de Est.

⁽²³⁾ FEADR, Fondul European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală.

⁽²⁴⁾ 1982: Anul european al meșteșugurilor și al micilor întreprinderi.

4.4.4 CESE a avut posibilitatea de a se exprima în repetate rânduri în favoarea acțiunilor inițiate în ultimii cincisprezece ani de Comisie, de BEI și de FEI pentru susținerea micilor întreprinderi. Comitetul a recunoscut extinderea și modernizarea sprijinirii de către BEI a IMM-urilor ⁽³²⁾, dar **consideră că se pot face mai multe eforturi, inclusiv prin programe stabilite de comun acord cu:**

- BEI (pentru capitaluri) și FEI (pentru garanțiile fideiuse);
- instituțiile financiare din statele membre;
- organizațiile reprezentative ale microîntreprinderilor, întreprinderilor mici și celor mijlocii;
- consorțiile de garantare care deja funcționează în regim de inginerie financiară, acordând garanție fideiuse, care variază între 50 și 80 % din împrumutul acordat întreprinderilor.

4.4.5 La nivelul statelor membre ar putea fi înființată o rețea de **fonduri pentru microcredite**, dotată cu fonduri rotative alimentate de BEI, cu garanții suplimentare acordate de FEI, care ar trebui să funcționeze la diferite niveluri. La nivel regional (NUTS II) și de provincie (NUTS III), acordarea împrumuturilor ar putea să aibă loc prin consorțiile de garantare, acolo unde acestea există ⁽³³⁾. Consorțiile de garantare dețin deja o bogată experiență în domeniul capitalului premergător și, cu suficient capital-investiție, contragarantat de FEI, ar putea, la rândul lor, să acorde garanții fideiuse.

4.4.5.1 Această nouă propunere trebuie clarificată în legătură cu crearea, de către BEI și Comisia Europeană, a fondului pentru microcredite. Scopul acestei inițiative este sprijinirea instituțiilor de acordare a microcreditelor din Europa prin acordarea de fonduri (subvenții, împrumuturi, credite de tip *mezanin* sau instrumente de capitaluri proprii) și de asistență tehnică. În prezent, FEI se ocupă cu crearea acestui microfond, cu un capital de pornire de aproximativ 40 de milioane de EUR (din care 20 de milioane provin de la BEI) pentru această activitate de sprijinire și, potrivit CESE, ar trebui să îl gestioneze în viitor.

4.4.6 Microîmprumutul ar putea să fie suficient pentru achiziționarea de materiale și de echipamente de bază necesare demarării unei afaceri sau pentru aducerea la zi a acestora, operațiuni necesare într-o microîntreprindere ⁽³⁴⁾.

4.4.6.1 În opinia Comitetului, trebuie acordată o atenție deosebită microcreditului pentru femeile cu spirit întreprinzător. În acest context, ar trebui acordată mai multă atenție flexibilității, modalităților și criteriilor de acordare a creditelor, pentru a preveni condițiile obiective de disconfort social și psihologic, care se pot acutiza în următoarele cazuri:

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

⁽³³⁾ Sistemul consorțiilor de garantare a creditelor este bine înrădăcinat în mai multe țări europene și este prezent în mod activ ca organizație federativă europeană.

⁽³⁴⁾ Microîntreprinderile reprezintă 94 % din numărul total al întreprinderilor private din Europa, fără a le lua în calcul pe cele agricole.

- *apartenența la minorități;*
- *situații familiale dificile;*
- *tendința de autoexcluziune socială.*

4.4.6.2 Modalitățile de acordare și gestionare a microcreditului destinat dezvoltării activităților desfășurate de femei ar trebui să țină cont, în mod precumpănitor, de prioritățile de integrare și reintegrare socială și economică a femeilor în sectorul productiv al societății, ținând seama de necesitatea eforturilor de combatere a manifestărilor de dispreț și a eforturilor de consolidare a dezvoltării culturii antreprenoriale și a capacității de asumare a unor responsabilități și riscuri mai mari.

4.4.7 Microcreditul ar trebui, de asemenea, să reprezinte o oportunitate pentru tânărul care, animat de dorința înființării propriei afaceri și suficient pregătit pe plan profesional, nu dispune de resursele economice necesare.

4.4.7.1 Prima garanție a împrumutului, care, oricum, trebuie acordat de o instituție financiară (bancară sau nu), o reprezintă echipamentele achiziționate. Ceea ce determină însă o abordare mai puțin fiscală din partea instituțiilor de credit, atunci când acordă un împrumut ⁽³⁵⁾, este faptul că există un „Fond european pentru microcredite” care dispune de resursele financiare și de expertiză necesare și este în măsură să intervină, periodic, prin FEI, consorții de garantare, precum și organizații sectoriale, pentru a rezolva eventualele situații de neplată a datoriilor acumulate; acest fond trebuie să aibă de asemenea capacitatea și voința de promovare a standardelor optime de soliditate, diversificare și îmbunătățire a producției, transparentă și combatere a câmătăriei ⁽³⁶⁾.

4.4.8 Anchetele întreprinse cu privire la insolvabilitatea microîntreprinderilor și întreprinderilor mici, pe parcursul ultimilor zece ani, în principalele țări europene, au dus la concluzia că insolvabilitatea nu reprezintă mai mult de 4 % din totalul împrumuturilor acordate ⁽³⁷⁾. Aceasta înseamnă că, fiind vorba de o valoare mai mică de 5 %, poate fi utilizat un **factor de multiplicare egal cu 20** pentru garantarea creditului acordat de instituțiile financiare.

4.4.9 Cu un factor de multiplicare egal cu 20 și cu o fideiuse care să acopere 50 % din insolvabilitatea fiecărui debitor, un consorțiu de garantare posesor al unui capital-investiție de un milion de euro ar putea garanta împrumuturi în valoare de până la 40 de milioane de euro, unui număr mare de întreprinzători ⁽³⁸⁾.

⁽³⁵⁾ Prin faptul că scutește instituțiile financiare de un procent de risc important, ingineria financiară le permite acestora acordarea de împrumuturi, cu mai mare ușurință și cu costuri mai mici, mai ales noilor întreprinzători, mai puțin cunoscuți.

⁽³⁶⁾ Unele acțiuni comune între ramuri și asociații sectoriale, destinate unei mai bune gestiuni financiare a microîntreprinderilor, fuseseră deja menționate în documentele primei conferințe europene privind artizanatul, de la Avignon, din 1990, și ale celei de-a doua conferințe de la Berlin, din 1994; acestea fuseseră create mai ales în interiorul sistemului de *bănci populare germane* și împreună cu organizațiile sectoriale (Uniunea centrală a artizanatului german — ZDH).

⁽³⁷⁾ Cf. FedartFidi UE, Federația Europeană a consorțiilor de garantare pentru sectorul meșteșugăresc, din statele care au sisteme operaționale de consorții de garantare.

⁽³⁸⁾ 5 % din 40 de milioane de euro înseamnă 2 milioane, dar consorțiu de garantare este răspunzător doar pentru 50 % din datoria neonorată, așadar pentru 1 milion de euro, pe care îi are la dispoziție, în capitalul-investiție propriu. Securizarea acestui fond cu capital de risc poate permite consorțiilor de garantare să acorde noi împrumuturi până la o valoare maximă de 40 de milioane de euro.

4.4.9.1 Sistemul consorțiilor de garantare, prin acordarea de garanții, a permis, în 2007, finanțări ale întreprinderilor meșteșugărești în valoare de circa 6 miliarde de euro.

4.4.10 În fiecare an iau ființă, în UE, circa 500 000 de întreprinderi noi. Numărul întreprinderilor care se desființează este cu puțin mai mic ⁽³⁹⁾. 99 % dintre întreprinderile care se înființează în fiecare an sunt IMM-uri, iar cel puțin 240 000 dintre acestea sunt întreprinderi alcătuite doar din proprietarul lor ⁽⁴⁰⁾.

4.4.11 Reluând exemplul prezentat la punctul 4.4.9, cu un milion de euro capital-invenție și prin inginerie financiară, s-ar putea garanta, prin intermediul unui fond de microcredite, un împrumut de 25 000 EUR pentru 1 600 de mici întreprinzători.

4.5 Gestiunea socială a creditului

4.5.1 După cum s-a constatat deja, creditul reprezintă unul dintre instrumentele fundamentale de dezvoltare economică și socială și de realizare a unei economii sociale de piață.

4.5.2 Din acest motiv, au apărut treptat și s-au consolidat noi viziuni ale creditării, conform cărora creditul nu mai este considerat doar o relație între client și instituția financiară, ci un instrument de înaltă valoare socială, date fiind raporturile sale cu crearea de locuri de muncă mai bune și mai sigure și cu dezvoltarea economică.

4.5.3 Din această nouă viziune mai amplă decurge necesitatea repartizării între mai mulți factori a riscurilor legate de acordarea creditului.

4.5.4 Repartizarea riscurilor acordării creditului între mai multe entități:

- sporește garanțiile în raport cu instituțiile financiare;
- determină scăderea ratei dobânzii creditului acordat;
- înlesnește solicitantului acordarea creditului.

4.5.5 Din perspectiva valorii sociale, acordarea unui credit trebuie considerată din ce în ce mai mult sub aspectul responsabilității sociale a întreprinderii și cere din partea întreprinzătorului să fie pregătit să adere la valorile dezvoltării durabile.

4.5.6 Certificarea de mediu EMAS ⁽⁴¹⁾, mai mult decât orice altă certificare, ar putea fi considerată, în cadrul unui proces de inginerie financiară, drept o condiție aflată în raport cu funcția socială a creditului.

4.5.7 În acești ultimi ani, doar câteva zeci de mii de întreprinderi au putut utiliza instrumentele financiare comunitare ⁽⁴²⁾. Există, așadar, o mare diferență între fenomenologia problemei și rezultatele obținute. De aici rezultă necesitatea unei reflecții asupra posibilităților concrete de intervenție cu sisteme care să fie în măsură să implice mai mult instituțiile financiare și să dea mai multe rezultate.

4.5.8 La 20 și 21 noiembrie 1997, Consiliul European extraordinar întrunit la Luxemburg, cu un singur punct pe ordinea de zi — ocuparea forței de muncă — a lansat, printre altele, trei inițiative concrete pentru a ajuta întreprinderile să-și păstreze competitivitatea pe piață și a cerut Comisiei să facă propuneri care să permită consolidarea mediului economic și creșterea numărului de locuri de muncă. Aceste trei inițiative erau: lansarea Mecanismului european pentru tehnologii — MET, Societatea mixtă europeană — SME (*Joint European Venture* — JEV) și Mecanismul de garantare pentru IMM-uri. Două dintre aceste inițiative — MET-lansare și IMM-garantare — își propuneau facilitarea accesului la credite.

4.5.8.1 La sfârșitul lui 2005, mai mult de 277 000 ⁽⁴³⁾ de IMM-uri beneficiaseră de mecanismele programului de creștere și ocupare a forței de muncă și ale programului multianual.

4.5.8.2 *Fondul de garantare pentru IMM-uri* reprezintă unul dintre principalele programe europene destinate întreprinderilor mici și mijlocii ⁽⁴⁴⁾.

4.5.9 **Când vorbim despre „capital de risc”** în cazul microîntreprinderilor (23 de milioane, în Europa) și al întreprinderilor mici (1,1 milioane, în Europa), dintre care circa 90 % sunt persoane fizice care desfășoară activități economice în mod independent sau societăți în nume colectiv, **ne referim la doar 5-6 % din acest univers.**

4.5.10 Comitetul consideră, așadar, că trebuie prevăzute forme de susținere a creditării care să se adreseze și societăților în nume colectiv, după cum se întâmplă cu instrumentele de inginerie financiară, în caz contrar aplicarea acestora rămânând limitată, ceea ce reprezintă o piedică în calea microîntreprinderilor și întreprinderilor mici, în termeni de cultură financiară.

Bruxelles, 18 septembrie 2008

Președintele

Comitetul Economic și Social European

Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁹⁾ Sursă: Observatorul european al întreprinderilor.

⁽⁴⁰⁾ În UE, 49 % dintre întreprinderi nu au angajați. Este vorba despre persoane fizice care desfășoară activități economice în mod independent.

⁽⁴¹⁾ Cf. Regulamentul (CEE) nr. 1836/93 și Regulamentul (CE) nr. 761/2001.

⁽⁴²⁾ Document de consultare privind programul comunitar în favoarea spiritului antreprenorial și al competitivității, 2006/2010 DG Întreprinderi, 2004, punctul 118.

⁽⁴³⁾ Sursă: COM(2007) 235 — Raportul Comisiei către Consiliu și Parlamentul European privind instrumentele financiare ale programului multianual pentru întreprinderi și spirit antreprenorial, în special pentru întreprinderile mici și mijlocii (IMM-uri) (2001-2006).

⁽⁴⁴⁾ La 31 decembrie 2005, rata utilizării era, în medie, de 67 % pentru partea de garantare a împrumutului, 66 % pentru partea de microcredite și de 65 % pentru fondul de capital.

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de decizie a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 76/769/CEE a Consiliului referitoare la restricțiile privind introducerea pe piață și utilizarea anumitor substanțe și preparate periculoase (diclormetan)

COM(2008) 80 final — 2008/0033 (COD)

(2009/C 77/05)

La 10 martie 2008, în conformitate cu articolul 95 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Consiliul a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de decizie a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 76/769/CEE a Consiliului referitoare la restricțiile privind introducerea pe piață și utilizarea anumitor substanțe și preparate periculoase (diclormetan).

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 15 iulie 2008. Raportor: dl Sears.

În cea de-a 447-a sesiune plenară, care a avut loc la 17 și 18 septembrie 2008 (ședința din 17 septembrie 2008), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz în unanimitate.

1. Rezumat și recomandări

1.1 Prezenta propunere vizează modificarea Directivei 76/769/CEE a Consiliului, prin adăugarea de restricții privind introducerea pe piață și utilizarea diclormetanului (DCM) atunci când este folosit ca principal component al decapanților pentru vopsele pentru utilizare industrială, profesională și de către consumatori.

1.2 Aceasta este ultima modificare de acest tip adusă Directivei 76/769/CEE a Consiliului, înainte de înlocuirea acesteia, la 1 iunie 2009, cu Regulamentul (CE) nr. 1907/2006 (REACH).

1.3 CESE recunoaște dificultățile considerabile de ordin științific și politic cu care se confruntă Comisia în momentul în care propune și caută să ajungă la un acord cu privire la o modificare proporționată și eficientă economic care, după cum impune Directiva 76/769/CEE, să mențină piața internă și, în același timp, să asigure un nivel înalt de protecție a sănătății umane și a mediului.

1.4 CESE este de acord că există dovezi irefutabile pentru faptul că, atunci când se înregistrează concentrații ridicate de vapori din cauza gradului înalt de volatilitate a DCM, acestea pot provoca pierderea cunoștinței și moartea. Aceste concentrații ridicate apar din cauza practicilor industriale defectuoase, inclusiv din cauza ventilației necorespunzătoare. Dovezile sunt mai puțin convingătoare în ceea ce privește riscurile grave la care sunt expuși consumatorii prin utilizarea casnică ocazională. Prin urmare, propunerea de a interzice comercializarea este disproporționată și, având în vedere riscurile cunoscute, dar încă necuantificate, pe care le prezintă produsele și procesele alternative, este puțin probabil să conducă la reducerea generală a ratei — destul de reduse — a accidentelor înregistrate.

1.5 De asemenea, CESE observă, așa cum au făcut și consultanții angajați de Comisie, că riscurile speciale pe care le prezintă DCM nu sunt complet semnalizate de pictogramele și indicatorii

de risc și siguranță existenți. Aceeași observație este valabilă și pentru riscurile la care sunt expuși copiii, cel mai frecvent în cadrul domestic. Aceasta este o deficiență a sistemului de etichetare, nu a produselor sau a persoanelor în cauză. Prin urmare, pentru a remedia această situație, se fac recomandări cu privire la ambalare și etichetare.

1.6 Sunt identificate și alte probleme, dintre care cea mai importantă este lipsa unor limite convenite de expunere profesională și a unor linii directe sau reglementări cu privire la bunele practici industriale. În această privință, sistemul german TRGS 612 reprezintă un excelent model.

1.7 Mai sunt supuse atenției Comisiei, Parlamentului European și statelor membre o serie de observații generale, în speranța atingerii unui acord. În lipsa acestuia, se va ajunge la fragmentarea pieței interne, iar utilizatorii vor rămâne expuși riscurilor, atât la locul de muncă, cât și în afara acestuia.

2. Temei juridic

2.1 După cum s-a specificat mai sus, Regulamentul (CE) nr. 1907/2006 din 18 decembrie 2006 al Parlamentului European și al Consiliului privind înregistrarea, evaluarea, autorizarea și restricționarea substanțelor chimice (REACH) va intra în vigoare la 1 iunie 2009. Acest regulament abrogă și înlocuiește o serie de regulamente și directive actuale ale Consiliului și ale Comisiei, inclusiv Directiva 76/769/CEE din 27 iulie 1976 privind comercializarea și utilizarea anumitor substanțe și preparate periculoase.

2.2 Anexa I la Directiva Consiliului 76/769/CEE stabilește restricții specifice pentru comercializarea și utilizarea anumitor substanțe și preparate periculoase, asupra cărora s-a convenit și care au fost aplicate în ultimii 30 de ani. La 1 iunie 2009, acestea vor deveni baza anexei XVII la Regulamentul (CE) nr. 1907/2006 (REACH).

2.3 Modificările anterioare aduse Directivei Consiliului 76/769/CEE (în vederea adăugării de noi măsuri restrictive) au luat forma unor directive, necesitând punerea în aplicare de către statele membre. Prezenta propunere a Comisiei are însă în vedere o decizie, care va avea efect imediat, și nu o directivă. Prin urmare, nu va necesita transpunerea în legislațiile naționale, care de altfel vor trebui abrogate la 1 iunie 2009, când va intra în vigoare Regulamentul (CE) nr. 1907/2006 (REACH).

2.4 Toate propunerile următoare privind restricționarea comercializării și utilizării de substanțe și preparate periculoase vor face trimitere la Regulamentul (CE) nr. 1907/2006 (REACH).

2.5 Substanțele (și orice preparat care le conține) pentru care s-au considerat necesare restricții de comercializare și utilizare au fost stabilite, în general, prin evaluarea anumitor „substanțe prioritare” determinate de statele membre și publicate în patru liste de priorități între anii 1994 și 2000, în temeiul Regulamentului (CEE) nr. 793/93 al Consiliului.

2.6 Mai multor substanțe care nu au fost incluse în aceste liste li s-au evaluat, de asemenea, efectele asupra sănătății umane și asupra mediului și/ori s-au făcut propuneri de restricționare a comercializării și utilizării lor, pe măsură ce au fost abordate noi probleme, la cererea statelor membre. Diclorometanul se numără printre aceste substanțe. Din diferite motive, mai multe state membre au impus deja sau au încercat să impună restricții asupra utilizării sale, în special atunci când intră în compoziția decapanților pentru vopsele. Alte state membre consideră aceste măsuri disproporționate, costisitoare și susceptibile de a produce rezultate mai puțin satisfăcătoare pentru utilizatori. Există dovezi care pot susține sau contrazice ambele poziții.

2.7 Prima examinare completă a propunerii de către Consiliu a avut loc la începutul lunii iunie. Dacă se ajunge la un compromis în cursul următoarelor luni, propunerea poate urma cursul stabilit. În caz contrar, propunerea va fi respinsă, iar fragmentarea pieței interne a decapanților pentru vopsele pe bază de DCM se va menține sau chiar se va accentua. Apoi, la momentul oportun, DCM va fi evaluat în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1907/2006 (REACH), iar utilizarea sa în decapanții pentru vopsele va fi numai una dintre numeroasele căi de expunere examinate. În mod evident, nu se poate ști care va fi rezultatul acestui proces și nici când va putea fi emisă o recomandare finală.

3. Context

3.1 DCM este o hidrocarbură alifatică halogenată incoloră cu punct de fierbere scăzut și cu miros ușor dulceag. Timp de mulți ani, a fost utilizat pe scară largă ca solvent puternic cu inflamabilitate scăzută la producerea de medicamente, aerosoli și adezivi, precum și în alte procese ca decaparea vopselelor, degresarea metalelor și ca solvent de extracție pentru produse alimentare.

3.2 Deși este considerat a fi una dintre cele mai sigure hidrocarburi halogenate cu masă moleculară mică, DCM trebuie

utilizat cu prudență. În Europa este clasificat ca agent cancerigen de categoria 3, mai precis se numără printre „substanțele care constituie o cauză de îngrijorare pentru om din cauza posibilelor efecte cancerigene, dar în privința cărora datele disponibile nu sunt adecvate pentru o evaluare satisfăcătoare”. Prin urmare, trebuie să poarte indicatorul de risc R40 („cunoștințe limitate despre efectele cancerigene”). De asemenea, este identificat ca substanță prioritară, în conformitate cu Directiva-cadru privind apa.

3.3 Mai îngrijorător este însă faptul că DCM este și un puternic narcotic, depresor al sistemului nervos central, care poate cauza pierderea cunoștinței sau moartea. Această proprietate a provocat o serie de accidente, dintre care unele mortale, în general corelate cu practici nesigure de muncă și supraexpuneri considerabile, cel mai adesea în cursul operațiunilor industriale cu rezervoare deschise sau al utilizărilor profesionale pe scară largă. Utilizarea în sisteme închise, atunci când este posibil, înlătură aceste riscuri.

3.4 Nivelurile de producție a DCM în Europa (în puncte de producție situate în Germania, Franța, Italia, Spania, Țările de Jos, Regatul Unit și România) scad treptat, pe măsură ce devin disponibile alte produse. Din cele aproximativ 240 000 de tone produse în prezent în Europa, aproximativ 100 000 de tone sunt exportate. 30-50 % din cantitatea rămasă se utilizează în industria farmaceutică, iar 10-20 % se comercializează sub formă de DCM pur, ca decapant pentru vopsele. Volumul diclorometanului reciclat în industria farmaceutică atinge cifre asemănătoare. Prezenta propunere se referă exclusiv la utilizarea DCM în decapanții pentru vopsele.

3.5 Decaparea vopselelor este cunoscută în majoritatea gospodăriilor ca procedeu esențial de conservare și decorare a obiectelor și suprafețelor din lemn, metal, piatră și ipsos, atât în interiorul, cât și în exteriorul locuinței. De asemenea, este utilizată pe o serie de piețe mai specializate, precum restaurarea obiectelor de artă, îndepărtarea inscripțiilor graffiti sau revopsirea vehiculelor de mari dimensiuni, ca trenurile sau avioanele.

3.6 Decapanții pentru vopsele sunt clasificați, oarecum arbitrar, în trei categorii: pentru utilizări „industriale” (utilizare continuă, pe scară largă, într-un sit unic), „profesionale” (specialiști, constructori și decoratori care operează în mai multe situri) și „de către consumatori” (persoane care efectuează ocazional lucrări de întreținere în gospodărie).

3.7 Numărul real de incidente pentru fiecare grup este greu de determinat. Având în vedere că simptomele intoxicației cu DCM se aseamănă cu cele ale insuficienței cardiace, este posibil ca unele incidente să nu fie corect identificate. Conform datelor prezentate Comisiei de către consultanții RPA (*Risk & Policy Analysts Ltd*), în ultimii 20 de ani, în Europa au avut loc 3-4 incidente pe an, dintre care unul mortal, imputabile utilizării decapanților pentru vopsele pe bază de DCM. Cele mai multe accidente mortale s-au petrecut în Franța (6), Germania (6) și Regatul Unit (5), iar restul accidentelor s-au concentrat în

Regatul Unit (36), Suedia (12) și Franța (6). În sudul Europei, s-a înregistrat un singur incident în perioada studiată de societatea RPA (1930-2007), și anume un accident industrial mortal în Spania, în anul 2000. Condițiile climatice locale și metodele de lucru pot avea și ele o importanță semnificativă. În condiții de vreme caldă, ferestrele sunt întotdeauna deschise, se asigură astfel o bună ventilație, iar riscurile sunt neglijabile, pe când, în zonele cu climă mai rece, situația este complet diferită.

3.8 Numărul de accidente mortale se împarte egal între utilizările industriale și cele profesionale. Majoritatea incidentelor nesoldate cu moartea s-au înregistrat în cursul utilizării de către operatorii clasificați ca „profesioniști”. Accidentele mortale au fost cauzate, aproape în totalitate, de ventilația inadecvată și de utilizarea necorespunzătoare a echipamentelor individuale de protecție, în special în apropierea rezervoarelor deschise de mari dimensiuni.

3.9 Este posibil să se fi produs un accident mortal în cursul utilizării profesionale (sau de către un consumator) în Franța, în anul 1993, însă în prezent cauzele acestuia nu pot fi verificate și prin urmare această informație-cheie a fost contestată. Singurul deces survenit în cazul unui consumator a fost înregistrat în Țările de Jos, în 1960. S-ar putea dovedi relevanți și alți factori.

3.10 Bineînțeles, există alternative la decapanții chimici pentru vopsele pe bază de DCM, grupate în general în trei categorii: „decaparea fizică/mecanică” (șlefuire, răzuire, sablare), „decaparea pirolitică/termică (în cuptoare, în strat fluidizat cald sau utilizând lămpi de sudat sau pistoale cu aer cald) și «decaparea chimică»” (utilizând solvenți foarte puternici, inclusiv DCM, sau lichide/paste corozive, în general puternic alcaline, sau amestecuri pe bază de acid formic sau peroxid de hidrogen). Fiecare dintre aceste procese poate funcționa și poate fi metoda preferată în anumite circumstanțe. Toate prezintă riscuri de diverse feluri, rezultate fie din impactul particulelor, căldură, foc, explozie, iritația ochilor sau a pielii, fie din compoziția substanțelor de acoperire înlăturate, în special plumbul prezent în vopselele aplicate înainte de 1960. În cazul straturilor multiple, care datează de cel puțin 100 de ani, întâlnite în locuințele vechi, dar încă utilizabile sau chiar foarte căutate, sau în cazul suprafețelor delicate care nu trebuie deteriorate, va fi necesară utilizarea mai multor metode, precum și un anumit grad de experimentare.

3.11 Nu există date disponibile cu privire la cota de piață globală a diferitelor alternative din cele trei categorii sau la costurile pe metru pătrat decapat. Se estimează că DCM este încă cel mai utilizat solvent, în special de către consumatori, iar aplicațiile pe bază de sodă caustică sunt și ele foarte răspândite. Chiar și în cadrul categoriei agenților decapanți chimici, costurile comparative sunt greu de calculat. În general, se admite că decapanții pentru vopsele pe bază de DCM sunt mai ieftini decât produsele concurente la volume egale. Însă acest avantaj tinde să dispară dacă se iau în considerare costurile totale ale echipamentelor de protecție (dacă sunt utilizate) și ale eliminării deșeurilor (dacă este cazul).

3.12 Costurile totale depind și de timpul de aplicare. Produsele și procesele care acționează mai încet, dar care sunt mai puțin nocive, sporesc costurile lucrărilor și reduc profitul. Solvenții cu temperatură de fierbere mai ridicată permit acoperirea unor suprafețe mai mari la o singură aplicare, însă necesită

mai mult timp pentru a-și face efectul. În cazul consumatorilor, timpii scurți de expunere sunt înlocuiți cu timpuri de expunere mai lungi, ceea ce poate cauza inconveniente mai mari în gospodărie (Presupunerea RPA conform căreia consumatorii sunt mai puțin sensibili la factorul timp, „deoarece de obicei efectuează lucrări de decapare în timpul lor liber”, este cu siguranță contestabilă). Noile metode de lucru și schimbările în fluxul de lucru vor deveni esențiale pentru toți utilizatorii. Pentru un utilizator industrial, trecerea la produsele pe bază de apă reduce costurile de ventilație, însă crește considerabil costurile de întreținere a rezervoarelor și conductelor, pentru a minimiza coroziunea. Având în vedere aceste variabile, este extrem de greu să se anticipeze efectul unei restricții asupra oricăreia dintre metodele disponibile. În aceste circumstanțe, consumatorii sunt în mod deosebit expuși riscurilor, deoarece există puține dovezi (având în vedere conflictele de opinie la nivel guvernamental) că este în interesul lor să aleagă produse sau procese alternative.

3.13 Unul dintre solvenții cel mai frecvent utilizați ca alternativă la DCM, n-metil-2-pirolidonul (NMP), a fost recent clasificat ca substanță „toxică pentru reproducere de categoria 2”, fapt care va duce în cele din urmă la interzicerea vânzării produselor care îl conțin către publicul larg (însă nu și către utilizatorii profesioniști sau industriali). Alți solvenți, precum 1,3-dioxolanul, sunt foarte inflamabili.

3.14 Sistemele bazate pe esteri dibazici (DBE) — amestecuri de adipat de dimetil, succinat de dimetil și glutarat de dimetil — sunt considerate în prezent alternativele cele mai promițătoare, neexistând indicii că ar prezenta riscuri semnificative pentru sănătatea umană sau pentru mediu. De asemenea, sulfoxidul de dimetil (DMSO) și alcoolul benzilic par a fi substanțe relativ „sigure”. Cu toate acestea, opinia utilizatorilor privind rentabilitatea acestor substanțe depinde de mulți factori și nu se poate garanta că vor fi alese ca alternative „sigure” pentru utilizarea generalizată.

3.15 În general, este evident că nu există o abordare unică pe deplin acceptabilă și că măsurile necorespunzătoare pot conduce la creșterea ratei actuale (relativ scăzute) a incidentelor înregistrate. Dificultatea constă în identificarea unei soluții care să mulțumească toate părțile implicate, în special statele membre care au avut experiențe diferite și care își susțin cu fermitate pozițiile, din motive bine întemeiate.

4. Rezumatul propunerii Comisiei

4.1 Propunerea Comisiei vizează protejarea sănătății umane și a mediului, menținând în același timp piața internă a diclorometanului, în special atunci când este folosit ca principal component al decapanților pentru vopsele pentru utilizare industrială, profesională și de către consumatori.

4.2 Propunerea urmărește interzicerea totală a vânzării decapanților pentru vopsele pe bază de DCM către publicul larg și către profesioniști, cu excepția celor care au urmat o formare în acest scop și care au primit o autorizație din partea autorităților competente din statele membre. Vânzarea către instalațiile industriale va fi permisă numai în cazul în care sunt instituite o serie de măsuri de protecție, în special ventilarea eficientă și

furnizarea și utilizarea echipamentelor de protecție corespunzătoare. Toate produsele pe bază de DCM ar trebui să fie marcate indelebil cu inscripția „rezervat utilizatorilor industriali și profesionali” (și, prin urmare, numai utilizatorilor corespunzător autorizați).

4.3 Nu se vor mai introduce pe piață noi decapanți pentru vopsele pe bază de DCM în scopul aprovizionării publicului larg sau a profesioniștilor după 12 luni de la intrarea în vigoare a prezentei decizii. Orice tip de vânzare către aceste două grupuri de utilizatori ar urma să fie interzisă după o perioadă de încă 12 luni.

4.4 Decizia ar urma să intre în vigoare în a treia zi de la data publicării în Jurnalul Oficial al UE.

4.5 Propunerea este însoțită de o expunere de motive și de un document de lucru al serviciilor Comisiei (raport de evaluare a impactului). Informații suplimentare sunt disponibile în studiile de impact efectuate pentru Comisie de către consultanți externi (RPA, TNO) sau în rapoartele pe teme specifice (ETVAREAD privind eficiența retardanților de evaporare). Aceste documente au fost examinate, la rândul lor, de Comitetul științific pentru riscurile asupra sănătății și mediului (SCHER). Nu există niciun raport formal al UE de evaluare a riscurilor (RAR), deoarece niciuna dintre părțile interesate nu a identificat DCM drept substanță prioritară, în ciuda preocupărilor suscitade.

4.6 Unele state membre (și alte economii puternice și importanți parteneri comerciali, precum Elveția și SUA) au efectuat și ele studii pentru a susține poziții specifice (și adesea contradictorii), cu caracter politic și de reglementare. Industriile în cauză au colectat numeroase date privind posibilele riscuri și avantajele comparative ale diferitelor produse și procese; nu este deloc surprinzător că și aceste date sunt contradictorii. Celelalte părți implicate și-au prezentat observațiile în cadrul Săptămânii europene a sănătății și siguranței „Să construim în siguranță”, organizată în 2004, după o conferință a experților găzduită de Sindicatul danez al vopsitorilor. Conform RPA, până în aprilie 2007, BEUC (Organizația europeană a consumatorilor), EMCEF (Federația europeană a sindicatelor din minerit, chimie și energie) și CES (Confederația Europeană a Sindicatelor) nu își exprimaseră încă în mod formal punctele de vedere.

5. Observații generale

5.1 CESE recunoaște dificultățile cu care se confruntă Comisia în momentul în care propune o modificare proporționată și eficientă economic a Directivei 76/769/CEE în ceea ce privește utilizarea DCM ca solvent în decaparea vopselelor. Incidentele semnalate și verificate sunt relativ puține, însă este posibil să nu fi fost raportate toate cazurile. Legislația actuală nu a fost întotdeauna respectată, iar în ceea ce privește etichetarea, aceasta se dovedește inadecvată. Există produse și procese alternative, însă nu au fost evaluate și toate prezintă riscuri. Punctele de vedere ale statelor membre în această privință diferă, din motive întemeiate. Nu există nicio garanție că rezultatul global va fi favorabil vreunui dintre grupurile cele mai susceptibile de a fi afectate.

5.2 De asemenea, CESE admite că, din cauza constrângerilor de timp evidente, aceasta este ultima ocazie de a introduce noi măsuri în cadrul directivei mai sus menționate. Dacă statele membre și Parlamentul European nu ajung la o poziție comună, iar decizia propusă (sau o variantă a acesteia) nu este adoptată și pusă în aplicare, nu se va mai putea adopta nicio măsură până la evaluarea DCM pentru toate utilizările sale, în cadrul Regulamentului (CE) nr. 1907/2006 (REACH).

5.3 CESE este convins că o astfel de întârziere nu este nici utilă, nici de dorit pentru protecția mediului și a sănătății tuturor utilizatorilor la locul de muncă și în afara acestuia. De asemenea, CESE ar regreta profund orice fragmentare a pieței interne din cauza acestei (sau a oricărei alte) probleme. Ar trebui să fie evident, pentru toate părțile implicate, că este necesar să se găsească o bază pentru un acord care să permită gestionarea riscurilor și nu doar să înlocuiască un risc cu altul.

5.4 În acest sens, CESE observă că DCM poate fi produs, depozitat, transportat și utilizat în condiții de siguranță în sisteme închise. DCM nu este inflamabil și nu contribuie la formarea ozonului troposferic. Cu toate acestea, în sisteme deschise, ca în cazul decapării vopselelor, DCM prezintă în mod clar probleme din cauza volatilității sale (se evaporă repede), a densității vaporilor rezultați (se acumulează în punctul cel mai jos sau acolo unde ventilația este inadecvată) și a efectului său narcotic (cauzează pierderea cunoștinței și moartea). Toate acestea contribuie la riscuri sporite în cazul copiilor. În plus, DCM este clasificat ca substanță cancerigenă de categoria 3 și acesta este riscul potențial care predomină în etichetarea produselor care îl conțin.

5.5 RPA și alți experți au remarcat că acest lucru este atât înșelător, cât și inadecvat pentru protecția corespunzătoare a utilizatorilor la locul de muncă și în afara acestuia. Legislația actuală și Sistemul armonizat global de clasificare și etichetare al ONU revizuit nu prevăd etichetarea cu indicatori de risc și siguranță sau cu pictograme care să avertizeze în mod corespunzător cu privire la narcoză (și la pericolul de moarte ce decurge de aici) sau, ceea ce este mai surprinzător, cu privire la riscurile grave pentru copii (avertismente care, bineînțeles, s-ar putea aplica multor produse sau procese utilizate în gospodărie).

5.6 Atenția acordată riscului de cancer, posibil, dar încă nedemonstrat, este de asemenea înșelătoare. SCHER, în avizul său privind Raportul ETVAREAD privind retardanții de evaporare, semnalează că mecanismul metabolic al șoarecelui nu este identic cu al omului în cazul testat și, prin urmare, pe baza probelor prezentate, este puțin probabil ca DCM să fie cancerigen. Există puține probe bazate pe utilizarea efectivă. Se așteaptă încă rezultatele a două ample studii epidemiologice efectuate asupra unor grupuri expuse la DCM în SUA. Este posibil ca grupurile din UE să fi fost expuse la alte substanțe cunoscute drept cancerigene, precum stirenul. RPA nu a oferit nicio dovadă privind riscurile reale de acest tip pe care le prezintă expunerile la DCM utilizat în decapanții pentru vopsele. În aceste circumstanțe, indicatorul de risc obligatoriu R68 („risc potențial de efecte ireversibile”) nu este de mare utilitate.

5.7 De asemenea, trebuie semnalat că statisticile incidentelor prezentate de RPA pentru perioada 1930-2007 arată în mod clar pericolele supraexpunerii la DCM, în special prin practici de lucru defectuoase. Nu au fost colectate date echivalente cu privire la procesele și produsele alternative. Cu toate acestea, ne putem întreba în ce măsură aceste date pot fi extinse la utilizarea (fie de către „profesioniști”, fie de către „consumatori”) în mediul casnic. Nu se poate stabili cu claritate dacă semnalarea unor efecte cronice (pe termen lung) asupra sănătății în urma utilizării industriale implică probleme în cazul expunerii acute (pe termen scurt) a consumatorilor; acestea din urmă sunt probabil accidente și este mai greu să se tragă concluzii pe baza unor astfel de statistici.

5.8 De asemenea, studiile au scos în evidență lipsa unor limite de expunere profesională (LEP) uniforme pentru locurile de muncă din întreaga UE. Aceste limite variază considerabil atât între statele membre, în cazul unei singure substanțe (DCM), cât și între substanțe diferite (între DCM și DBE sau DMSO, de exemplu). Producătorii trebuie să-și asume responsabilitatea de a-și proteja lucrătorii, iar pentru a realiza acest lucru, autoritățile de reglementare trebuie să elaboreze un cadru de reglementare clar și coerent, bazat pe date reale.

5.9 În acest sens, CESE a remarcat, în special, Normele tehnice aplicabile substanțelor periculoase (TRGS 612, versiunea din februarie 2006), elaborate de Ministerul Federal German al Muncii și Afacerilor Sociale (BMAS), în care se iau în considerare alternativele la decapanții pentru vopsele pe bază de DCM. Aceste norme, mult mai detaliate decât prezenta propunere a Comisiei, reprezintă un model demn de urmat pentru a contribui la garantarea siguranței la locul de muncă.

5.10 În cele mai multe cazuri, pentru a găsi soluția adecvată trebuie să se răspundă la următoarele întrebări, în această ordine: (a) se poate îmbunătăți siguranța procesului prin substituire?; (b) dacă nu, din ce cauză?; (c) au fost luate toate măsurile corespunzătoare pentru a garanta siguranța la locul de muncă? Trebuie recunoscute pe deplin atât riscurile, cât și avantajele potențiale rezultate în urma utilizării proceselor și produselor alternative. Înainte de orice, trebuie să se facă o estimare a rezultatelor probabile ale oricărei decizii de a elimina o cantitate semnificativă din orice material de pe piață; cum vor reacționa utilizatorii și în ce măsură le va îmbunătăți alegerea făcută siguranța personală?

5.11 Se poate oferi ca exemplu situația unui stat membru care a interzis deja utilizarea produselor pe bază de DCM, atât în cazul utilizatorilor industriali, cât și al celor profesioniști. Însă interdicția se aplică numai produselor care conțin DCM, nu și DCM în sine. Se poate încă obține un decapant pentru vopsele puternic amestecând DCM cu metanolul la locul de utilizare. Produsul astfel rezultat este mai ieftin, însă nu conține agenții tensioactivi și retardanții de evaporare care sporesc atât eficiența, cât și siguranța produselor corect fabricate. Prin urmare, acesta este un efect nedorit.

5.12 După cum au observat experții RPA și Comisia, în practică, distincțiile dintre diferitele categorii de utilizatori sunt greu de justificat sau de menținut. Singura diferență reală este că operațiunile continue de decapare a vopselelor cu randament ridicat, efectuate într-un sit unic, necesită rezervoare deschise de

mari dimensiuni, care conțin agenți chimici în care sunt imersate produsele, în timp ce operațiunile efectuate în afara siturilor nu depind în general de imersie și, în consecință, nu necesită rezervoare deschise de mari dimensiuni. Operațiunile efectuate în situri unice sunt reglementate de alte directive, ca de exemplu cele privind emisiile de solvenți sau calitatea apelor reziduale, care trebuie aplicate cu strictețe; operațiunile efectuate în afara siturilor depind mai degrabă de prudența și de bunul simț al fiecărui utilizator. Atunci când există un angajator, acestuia îi revine, bineînțeles, datoria de a asigura cele mai bune condiții de muncă posibile pentru toți angajații săi.

5.13 De asemenea, în cadrul categoriei „profesioniștilor”, ar trebui să se facă distincția între cei angajați permanent în operațiuni speciale de curățare (de exemplu, îndepărtarea inscripțiilor graffiti, restaurarea fațadelor, revopsirea trenurilor și a avioanelor) și cei pentru care decaparea ocazională a vopselelor reprezintă doar o acțiune necesară, însă îndelungată care precedă o activitate mai profitabilă (constructori, decoratori și „consumatori”). Necesitățile, capacitățile și punctele vulnerabile ale ultimului grup par a fi identice și ar trebui tratate în același fel.

5.14 În final, se introduce posibilitatea de a oferi formare și de a acorda autorizații anumitor operatori, ca o eventuală derogare care să permită atingerea unui compromis între puncte de vedere diferite. Cu toate acestea, este greu să se pună semnul egalității între utilizarea decapanților pentru vopsele pe bază de DCM și operațiuni precum îndepărtarea azbestului sau manipularea deșeurilor nucleare, pentru care autorizațiile sunt indispensabile. Având în vedere costurile ridicate pe care le implică înființarea și monitorizarea unui astfel de sistem, este greu de imaginat că această propunere ar putea satisface necesitățile vreuneia dintre părțile implicate.

6. Observații specifice

6.1 Având în vedere cele expuse mai sus, CESE nu consideră că prezenta propunere este proporționată și nici că ar putea, în sine, să conducă la scăderea numărului de incidente la locul de muncă sau în afara acestuia. Având în vedere diferențele importante, atât de ordin practic, cât și de ordin politic, dintre statele membre, ar trebui examinate și aplicate fără întârziere alte abordări.

6.2 Astfel, ar trebui introduse modificări în ambalarea și etichetarea decapanților pentru vopsele pe bază de DCM, pentru a minimiza riscurile de accident și pentru a evidenția pericolele reale. Vânzările către orice utilizator care nu este angajat permanent în decaparea vopselelor, în situri speciale sau în afara acestora, indiferent dacă este considerat „profesionist” sau „consumator”, ar trebui limitate la maximum 1 litru pe recipient și pe achiziție. Recipientele ar trebui să fie prevăzute cu sisteme de închidere de siguranță pentru copii, în conformitate cu regulamentele și directivele UE din acest domeniu, prezente sau viitoare, și/sau cu standardele EN-ISO 8317:2004 și 862:2005. Recipientele cu gât îngust, care să reducă scurgerile, ar fi de asemenea utile, deși necesitatea ulterioară de a decanta produsul înainte de utilizare limitează efectul acestora. Producătorii ar trebui să se implice activ în elaborarea unor noi sisteme de

distribuție mai sigure, dacă doresc să mențină viabilitatea pe termen lung a acestor produse. Vânzările în vrac către toți ceilalți utilizatori pentru uz „industrial” sau uz „profesional” sistematic nu ar trebui să fie inferioare volumului de 20 de litri. Producătorii și furnizorii trebuie să-și asume responsabilitatea în astfel de circumstanțe și să se asigure că oferă suficiente informații și formare pentru a garanta siguranța manipulării și a eliminării produsului în orice condiții de utilizare.

6.3 Ar trebui elaborate urgent noi pictograme și indicatori de risc și siguranță privind narcoticele și riscurile pentru copii, în completarea celor utilizate în prezent. În cazul decapațiilor pentru vopsele pe bază de DCM (și al altor produse cu efecte asemănătoare), avertismentele corespunzătoare destinate tuturor utilizatorilor ar putea fi formulate astfel: „*Narcotic: concentrațiile înalte cauzează pierderea cunoștinței și moartea*”; „*A nu se utiliza în prezența copiilor sau a adulților vulnerabili*”; „*A nu se utiliza în spații închise: vaporii grei cauzează asfixierea*”. Aceste avertismente sunt justificate de dovezi solide și răspund unor necesități reale. Este important ca aceste fraze să nu se piardă într-o multitudine de avertismente mai puțin semnificative. Un avertisment eficient și o pictogramă inconfundabilă referitoare la necesitatea de a proteja copiii au mai multe șanse de a atinge efectul scontat decât o multitudine de recomandări complicate. Indicatorul actual S2 („A nu se lăsa la îndemâna copiilor”) este inadecvat în această situație.

6.4 De asemenea, este indispensabil să se elaboreze un ansamblu standardizat și coerent de limite de expunere profesională, aplicabile în întreaga UE, pentru a îmbunătăți siguranța la locul de muncă. Acesta ar trebui considerat un rezultat util al programului REACH pentru următorii ani.

6.5 În mod evident, bunele practici de lucru și respectarea strictă a tuturor controalelor existente reprezintă cheia gestionării riscurilor, atât la locul de muncă, cât și în afara acestuia. Producătorii și comercianții cu amănuntul își împart responsabilitatea de a oferi sfaturi utile și de a se asigura că recomandările lor pot fi urmate de publicul larg și de utilizatorii ocazionali ai substanțelor sau proceselor periculoase. Recomandările și echipamentele de siguranță ar trebui promovate cu același entuziasm ca și materialele pentru care sunt necesare.

6.6 Abordarea utilizată în sistemul german TRGS 612 ar trebui să constituie baza controalelor la nivelul întregii UE. Dacă este necesar, pot fi adăugate recomandări tehnice suplimentare privind ventilația sau tratarea deșeurilor. Cele mai bune practici ar trebui publicate și diseminate.

6.7 Studiile în curs din SUA privind efectele expunerii pe termen lung la DCM ar trebui să se încheie cât mai curând posibil, iar rezultatele ar trebui prezentate SCHER spre evaluare. Ar trebui explorate posibilitățile de a identifica grupuri relevante pentru realizarea acestui tip de studiu în Europa.

6.8 De asemenea, ar trebui efectuată o evaluare sistematică a riscurilor asociate decapării vopselelor, astfel încât toate produsele și procesele să poată fi evaluate pe o bază comparabilă. Aceasta ar conduce la o mai bună înțelegere a caracteristicilor de performanță și a riscurilor relative, și, în cele din urmă, ar oferi utilizatorilor posibilitatea de a alege în cunoștință de cauză, atât la locul de muncă, cât și în afara acestuia. Cu toate acestea, niciuna dintre aceste propuneri nu ar trebui să întârzie adoptarea măsurilor de control discutate mai sus.

Bruxelles, 17 septembrie 2008

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Dimitris DIMITRIADIS

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivelor 68/151/CEE și 89/666/CEE ale Consiliului în ceea ce privește obligațiile de publicare și de traducere impuse anumitor forme de societăți comerciale

COM(2008) 194 final — 2008/0083 (COD)

(2009/C 77/06)

La 23 mai 2008, Consiliul a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivelor 68/151/CEE și 89/666/CEE ale Consiliului în ceea ce privește obligațiile de publicare și de traducere impuse anumitor forme de societăți comerciale.

La 21 aprilie 2008, Biroul Comitetului Economic și Social European a însărcinat Secțiunea pentru piața unică, producție și consum cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă.

Având în vedere caracterul urgent al lucrărilor, Comitetul Economic și Social European l-a numit pe dl Iozia raportor general în cadrul celei de-a 447-a sesiuni plenare din 18 septembrie 2008, și a adoptat prezentul aviz cu 72 de voturi pentru, 0 voturi împotriva și 1 abținer.

1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE aprobă conținutul directivei propuse și consideră că această inițiativă reprezintă un pas înainte în cadrul strategiei de simplificare administrativă, prevăzută în comunicarea „O revizuire strategică pentru o mai bună legiferare în Uniunea Europeană”.

1.2 Aceasta se înscrie în linia aprecierilor pozitive formulate de Observatorul Pieței Unice al CESE, care s-a declarat, prin intermediul a numeroase avize, în favoarea inițiativelor de simplificare administrativă întreprinse în ceea ce privește dreptul societăților comerciale. CESE consideră că, prin reducerea cheltuielilor întreprinderilor din UE, inițiativele contribuie semnificativ la creșterea competitivității acestora, cu condiția să nu afecteze protecția intereselor altor părți implicate.

1.3 CESE subliniază faptul că propunerea supusă examinării, care se referă la modificarea Directivelor 68/151/CEE (prima directivă privind dreptul societăților comerciale) și 89/666/CEE (a unsprezecea directivă privind dreptul societăților comerciale), are în vedere simplificarea și reducerea sarcinilor administrative sub aspectul sensibil al obligațiilor de publicare și de traducere impuse anumitor forme de societăți comerciale, care se confruntă adesea cu constrângeri disproporționate și uneori nejustificate.

1.4 CESE susține efectuarea intervențiilor propuse, prin modificări minore ale legislației comunitare, care, pe lângă reducerea poverilor administrative pentru întreprinderi (așa cum demonstrează evaluarea de impact prezentată), elimină posibilitatea apariției în Uniunea Europeană a unor obstacole nejustificate în calea liberei circulații a bunurilor și serviciilor.

1.5 Prin urmare, CESE apreciază măsurile propuse și, împreună cu Consiliul, solicită Comisiei să propună și alte intervenții menite să reducă sarcinile nejustificate care există încă în anumite sectoare, acestea reprezentând o povară pentru instituții (cărora le limitează capacitatea de a face față provocărilor pe care le ridică în prezent concurența globală), fără a le furniza utilizatorilor valoare adăugată.

1.6 CESE recomandă Comisiei să încurajeze statele membre în sensul continuării simplificării sarcinilor administrative ce revin întreprinderilor, prin transferarea pe internet a tuturor datelor care trebuie publicate în conformitate cu legile și regulamentele în vigoare.

2. Context

2.1 După o serie de evaluări demarate în 2005, Comisia a lansat un program de simplificare legislativă, în vederea reducerii costurilor și poverilor administrative pentru întreprinderi, prevăzute de legislația în vigoare, plecând de la principiul că sarcinile financiare inutile frânează activitățile economice ale Comunității și dăunează competitivității întreprinderilor.

2.2 La 14 noiembrie 2006, Comisia a prezentat o comunicare intitulată relevant „O mai bună legiferare în Uniunea Europeană”⁽¹⁾, precum și un document de lucru, intitulat „Măsurarea costurilor administrative și reducerea poverilor administrative în Uniunea Europeană”⁽²⁾. Ambele inițiative au scos în evidență necesitatea furnizării unor avantaje economice concrete întreprinderilor, cu condiția ca simplificarea să nu aibă efecte negative asupra utilizatorilor acestor informații.

2.3 Această orientare strategică a fost ulterior consolidată în martie 2007 printr-un program de acțiune destinat reducerii poverilor administrative⁽³⁾, încă nepublicat în Jurnalul Oficial și care stabilește ca obiectiv reducerea cu 25 % a costurilor respective până în 2012.

⁽¹⁾ „O revizuire strategică pentru o mai bună legiferare în Uniunea Europeană”, COM(2006) 689 final, JO C 78, 11.4.2007, p. 9.

⁽²⁾ „Determinarea costurilor administrative și reducerea poverii administrative în Uniunea Europeană”, COM(2006) 691 final.

⁽³⁾ „Program de acțiune privind reducerea poverii administrative în Uniunea Europeană”, COM(2007) 23 final.

2.4 Tot în martie 2007 au fost adoptate în procedură accelerată un anumit număr de propuneri care urmăresc o reducere a poverilor administrative, iar la 10 iulie 2007 Comisia a prezentat o comunicare care conținea propuneri de simplificare în materie de drept al societăților comerciale, contabilitate și audit ⁽⁴⁾.

2.5 În cursul reuniunii din 13 și 14 martie 2008, Consiliul European a invitat și el Comisia să continue pe acest drum, prin elaborarea de noi propuneri de reducere a sarcinilor ⁽⁵⁾.

2.6 Acesta este contextul în care este prezentată propunerea de directivă supusă examinării, referitoare la obligațiile de publicare și de traducere din domeniul dreptului societăților comerciale, și care prevede reducerea și/sau eliminarea obligațiilor privind anumite informații care nu furnizează utilizatorilor valoare adăugată.

3. Conținutul propunerii Comisiei

3.1 După cum precizează Comisia, propunerea de directivă supusă examinării urmărește creșterea competitivității societăților comerciale din UE prin reducerea și/sau eliminarea sarcinilor administrative prevăzute de legislația în vigoare și care nu răspund exigențelor utilizatorilor acestor informații, antrenând în schimb cheltuieli suplimentare inutile pentru întreprinderi.

3.2 Acest obiectiv poate fi atins prin modificarea Directivelor 68/151/CEE (prima directivă privind dreptul societăților comerciale) și 89/666/CEE (a unsprezecea directivă privind dreptul societăților comerciale), în ceea ce privește obligațiile de publicare și de traducere pe care le presupune înființarea anumitor forme de societăți comerciale.

3.3 Referitor la prima directivă, modificarea prevede noi obligații minime de publicare în raport cu cele prevăzute în prezent la articolul 3 alineatul (4) din Directiva 68/151/CEE privind dreptul societăților comerciale. Articolul modificat elimină unele dintre obligațiile actuale, de publicare în monitorul oficial a informațiilor privind înființarea societăților comerciale și publicarea conturilor anuale. Conform legislației în vigoare, aceste informații trebuie publicate anual.

3.4 Această simplificare nu reduce în niciun fel valoarea adăugată din perspectiva utilizatorilor, în special într-o epocă în care informațiile din registrul comerțului, a căror accesibilitate trebuie să fie garantată de statele membre, pot fi obținute on-line, datorită răspândirii din ce în ce mai mari a mijloacelor electronice.

3.5 Statele membre au obligația de a asigura accesul electronic la informații în ordine cronologică, având dreptul de a prevedea modalități suplimentare de publicare, doar atunci când

⁽⁴⁾ Comunicarea Comisiei privind simplificarea mediului de afaceri pentru societăți în domeniul dreptului societăților comerciale, al contabilității și al auditului, COM(2007) 394 final.

⁽⁵⁾ Concluziile Președinției Consiliului European de la Bruxelles, din 13-14 martie 2008, doc. 7652/08, concl. 1.

aceasta nu implică niciun cost suplimentar pentru societățile comerciale.

3.6 În ceea ce privește Directiva 89/666/CEE (a unsprezecea directivă privind dreptul societăților comerciale), se modifică dispoziția în vigoare care impune traducerea tuturor documentelor din propriul dosar, chiar și la înregistrarea unei noi sucursale.

3.7 Articolul 4 din noua directivă consideră necesară publicarea documentelor într-o limbă oficială a Comunității și consideră suficient ca traducerea documentelor în cauză să fie legalizată conform unei proceduri acceptate de autoritățile din oricare alt stat membru. O astfel de certificare trebuie acceptată de toate statele membre, care nu pot impune nicio altă cerință formală în afara celor prevăzute la alineatele (1) și (2). Aceasta permite îndeplinirea obiectivului ce constă în reducerea la minimum a costurilor traducerii și legalizării.

3.8 Temeiul juridic al noii directive nu se schimbă în raport cu directivele precedente, acesta fiind articolul 44 alineatul (2) litera (g) din tratat. În plus, Comisia consideră că principiile subsidiarității și proporționalității sunt respectate și justificate.

3.9 Comisia precizează faptul că modificările propuse și evaluarea de impact au fost supuse unei analize minuțioase din partea unui număr foarte mare de reprezentanți ai părților interesate (în total 110, din 22 de state membre). Aceste rezultate pozitive sunt disponibile pe site-ul web al Direcției Generale Piața Internă și Servicii (DG MARKT).

3.10 În studiul de impact, Comisia a estimat că valoarea economiilor ar trebui să se ridice la aproximativ 410 milioane EUR pe an în ceea ce privește publicarea conturilor anuale, și la circa 200 de milioane EUR pe an în ce privește publicarea modificărilor efectuate în registre. Cheltuielile care ar putea fi evitate pentru traduceri și legalizări se ridică la 22 de milioane EUR.

4. Observații generale

4.1 În numeroasele avize elaborate de către Observatorul Pieței Unice, CESE și-a exprimat sprijinul pentru simplificarea administrativă întreprinsă în contextul inițiativei intitulate „O revizuire strategică a programului «O mai bună legiferare în Uniunea Europeană»”.

4.2 Avizele Comitetului susțin pe deplin această strategie, care contribuie în mod concret la creșterea competitivității întreprinderilor europene prin reducerea costurilor acestora (în domeniul dreptului societăților, ele par a fi în mare măsură redundante și excesive), fără ca modificările propuse să afecteze protecția intereselor celorlalte părți interesate.

4.3 CESE subliniază faptul că, printr-o intervenție operată în domeniile sensibile ale obligațiilor de publicare și de traducere, nu numai că se reduc considerabil costurile, după cum demonstrează evaluarea de impact, dar sporește și credibilitatea UE, fiind eliminate astfel orice potențiale tentații de creare în interior a unor obstacole artificiale și nejustificate în calea liberei circulații a bunurilor și serviciilor.

4.4 CESE ia notă de faptul că demersurile întreprinse până în prezent au fost demarate în urma unei evaluări detaliate a obiec-

tivelor urmărite și a verificării respectării principiilor fundamentale ale subsidiarității și proporționalității, precum și după o consultare amplă a tuturor părților interesate.

4.5 În consecință, CESE aprobă conținutul acestei directive, pe care o consideră o etapă foarte importantă a unei strategii generale, și se alătură întru totul Consiliului în a solicita Comisiei să intervină și în alte sectoare și domenii în care simplificarea apare ca necesară în vederea reducerii numeroaselor obligații ce revin societăților comerciale.

Bruxelles, 18 septembrie 2008

Președintele

Comitetului Economic și Social European

Dimitris DIMITRIADIS

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivelor 78/660/CEE și 83/349/CEE ale Consiliului în ceea ce privește anumite cerințe de prezentare a informațiilor impuse întreprinderilor mijlocii și obligația de a întocmi conturi consolidate

COM(2008) 195 final — 2008/0084 (COD)

(2009/C 77/07)

La 23 mai 2008, în conformitate cu articolul 44 alineatul (1) din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Consiliul a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivelor 78/660/CEE și 83/349/CEE ale Consiliului în ceea ce privește anumite cerințe de prezentare a informațiilor impuse întreprinderilor mijlocii și obligația de a întocmi conturi consolidate.

La 21 aprilie 2008, Biroul Comitetului Economic și Social European a însărcinat Secțiunea pentru piața unică, producție și consum cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă.

Având în vedere caracterul urgent al lucrărilor, în conformitate cu articolele 20 și 57 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, Comitetul Economic și Social European l-a numit pe dl Cappellini raportor general în cadrul celei de-a 447-a sesiuni plenare din 18 septembrie 2008 și a adoptat prezentul aviz cu 59 de voturi pentru și 1 vot împotriva.

1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE salută faptul că excepțiile prevăzute pentru societățile comerciale mici în cea de-a patra directivă privind dreptul societăților comerciale sunt extinse și la societățile mijlocii, ducând la o reducere a sarcinilor de raportare ale acestora.

1.2 CESE salută și propunerile de modificare a celei de-a șaptea directive privind dreptul societăților comerciale, deoarece acestea clarifică modul în care normele consolidate din această directivă interacționează cu standardele internaționale de raportare financiară.

1.3 CESE apreciază în mod deosebit respectarea obiectivului de simplificare a raportării financiare, având în vedere că utilizatorii conturilor nu pierd informații importante, iar celelalte părți

implicate nu sunt practic afectate. Simplificarea propusă are în vedere nevoile IMM-urilor și utilizatorilor de informații financiare.

1.4 Până în prezent nu au fost efectuate cercetări și nu există date care să permită identificarea nevoilor utilizatorilor, care pot varia de la un stat membru la altul. Înainte de efectuarea unor modificări suplimentare în privința obligațiilor financiare ale IMM-urilor, ar trebui analizate pozițiile actuale ale statelor membre în ceea ce privește utilizarea opțiunilor oferite de directivele a patra și a șaptea. Analiza ar trebui să se refere la (a) utilizarea opțiunilor existente, (b) argumentele prin care statele membre își motivează opțiunile și (c) examinarea succesului înregistrat de acestea în îndeplinirea obiectivelor.

1.5 În consecință, CESE recomandă ca baza viitoarelor propuneri politice raționale să o constituie cercetările în domeniu.

1.6 Cerințele contabile s-au numărat printre primele domenii legislative armonizate la nivel european. CESE reamintește că acestea reprezintă un element fundamental pentru realizarea pieței comune și subliniază importanța armonizării în crearea unor condiții echitabile de concurență în UE.

1.7 Comerțul transfrontalier efectuat de IMM-uri în UE se află în creștere. Prin urmare, există motive serioase pentru ca armonizarea cadrelor și reglementărilor de raportare financiară să fie dezvoltată, în vederea (a) sprijinirii acestei creșteri a schimburilor comerciale și (b) creării unui mediu echitabil de afaceri.

2. Context

2.1 În concluziile sale, Consiliul European din 8 și 9 martie 2007 a subliniat faptul că reducerea poverii administrative este importantă pentru impulsivitatea economiei europene, având în vedere în special beneficiile pe care le-ar putea furniza întreprinderilor mici și mijlocii.

2.2 S-a evidențiat că este necesar un efort comun considerabil din partea Uniunii Europene și a statelor membre pentru reducerea poverilor administrative prin simplificarea regulilor contabile destinate întreprinderilor mici și mijlocii, temeiul juridic pentru astfel de măsuri fiind constituit de articolul 44 alineatul (1) din Tratatul de instituire a Comunității Europene ⁽¹⁾.

2.3 Contabilitatea și auditul au fost identificate ca domenii în care se impune reducerea poverilor administrative ce revin întreprinderilor din comunitate ⁽²⁾.

2.4 O atenție specială a fost acordată și reducerii suplimentare a cerințelor de raportare în cazul întreprinderilor mici și mijlocii.

2.5 În trecut, au fost operate o serie de modificări pentru a permite întreprinderilor care intră sub incidența Directivelor 78/660/CEE și 83/349/CEE să utilizeze metode contabile conforme cu standardele internaționale de raportare financiară (IFRS).

2.6 În conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1606/2002 al Parlamentului European și al Consiliului din 19 iulie 2002 privind aplicarea standardelor internaționale de contabilitate ⁽³⁾, societățile comerciale ale căror titluri sunt admise la tranzacționare pe o piață reglementată din orice stat membru trebuie să își întocmească conturile consolidate în conformitate cu IFRS, fiind în consecință scutite de majoritatea cerințelor prevăzute de Directivele 78/660/CEE și 83/349/CEE. Aceste directive continuă totuși să se afle la baza contabilității întreprinderilor mici și mijlocii din Comunitate.

⁽¹⁾ JO C 325, 24.12.2002, p. 35.

⁽²⁾ Proiectul UE privind măsurarea de referință și reducerea costurilor administrative, Al doilea raport intermediar, 15 ianuarie 2008, pagina 37. Raportul final nu a fost încă publicat. [A se vedea nota de subsol 6 din COM(2008) 195 final].

⁽³⁾ JOL 243, 11.9.2002, p. 1.

2.7 Întreprinderile mici și mijlocii sunt adesea supuse aceluiași reglementări ca și cele mai mari, dar cerințele lor contabile specifice au fost rareori analizate. În special numărul crescând de cerințe de prezentare a informațiilor stârnește îngrijorare în rândul acestor întreprinderi. Înmulțirea reglementărilor privind raportarea creează sarcini financiare și poate împiedica utilizarea eficientă a capitalului în scopuri productive.

2.8 Aplicarea Regulamentului (CE) nr. 1606/2002 a scos în evidență și necesitatea clarificării raportului dintre standardele contabile prevăzute de directiva 83/349/CEE și IFRS.

2.9 În vreme ce cheltuielile de înființare pot fi trecute la activ în bilanț, articolul 34 alineatul (2) din Directiva 78/660/CEE prevede ca aceste cheltuieli să facă obiectul unor note explicative anexate conturilor.

2.10 Întreprinderile mici pot fi exceptate de la aceste cerințe de prezentare de informații, în conformitate cu articolul 44 alineatul (2) din directivă. În scopul reducerii sarcinilor administrative inutile, ar trebui ca și întreprinderile mijlocii să fie exceptate de la asemenea cerințe.

2.11 Directiva 78/660/CEE cere publicarea cifrei de afaceri, defalcată pe categorii de activitate și piețe geografice. Aceasta este o cerință care se aplică tuturor întreprinderilor, cele mici putând fi exceptate în conformitate cu articolul 44 alineatul (2) din directivă. În scopul reducerii sarcinilor administrative inutile, ar trebui ca și întreprinderile mijlocii să fie exceptate de la asemenea cerințe.

2.12 Directiva 83/349/EEC cere unei întreprinderi-mame să întocmească conturi consolidate, chiar dacă singura sa filială sau toate filialele sale nu prezintă interes în sensul articolului 16 alineatul (3). În consecință, aceste întreprinderi intră sub incidența Regulamentului (CE) nr. 1606/2002 și trebuie așadar să întocmească bilanțuri consolidate conform IFRS. Această obligație apare ca superfluă atunci când o întreprindere-mamă nu are decât filiale ce nu prezintă interes.

2.13 În consecință, ar trebui să fie posibilă exceptarea unei întreprinderi-mame de la obligația de întocmire de conturi consolidate și a unui raport anual consolidat dacă toate filialele sale, luate separat sau în ansamblu, nu prezintă interes.

2.14 Deoarece obiectivele acestei directive, și anume reducerea poverilor administrative legate de cerințele de prezentare de informații pentru întreprinderile mijlocii și obligația de întocmire de conturi consolidate pentru anumite întreprinderi din

Comunitate, nu pot fi realizate pe deplin de către statele membre și pot, așadar, în termeni de scară și efecte, să fie mai bine îndeplinite la nivel comunitar, UE poate adopta măsuri în conformitate cu principiul subsidiarității, definit la articolul 5 din Tratat.

2.15 Conform principiului proporționalității, definit la același articol, această directivă se limitează la ceea ce este necesar pentru atingerea acestor obiective.

2.16 Directivele 78/660/CEE și 83/349/CEE trebuie așadar modificate în consecință.

3. Observații generale

3.1 Obiectivul modificării Directivei 78/660/CEE (A patra directivă privind dreptul societăților comerciale) ⁽⁴⁾ este de a simplifica raportarea financiară pentru întreprinderile mijlocii ⁽⁵⁾ și de a le ușura sarcina raportării financiare pe termen scurt. Schimbările ar trebui să conducă la reducerea sarcinilor administrative fără pierderea informațiilor relevante.

3.2 Obiectivul modificării Directivei 83/349/CEE (A șaptea directivă privind dreptul societăților comerciale) ⁽⁶⁾ este de a clarifica modul în care normele de consolidare din această directivă interacționează cu standardele internaționale de raportare financiară.

3.3 Consultare și analiză de impact

3.3.1 Dezbaterea pe marginea unei reduceri considerabile a obligațiilor legale ce revin IMM-urilor în conformitate cu a patra și a șaptea directivă privind dreptul societăților comerciale a fost lansată la timpul potrivit de către Comisie, odată cu procesul de consultare, ținându-se seama de obiectivul ce constă în a face ca IMM-urile să prospere pe piața unică europeană. Problema constrângerilor legislative la adresa IMM-urilor provine întotdeauna din faptul că reglementările originare au fost concepute pentru întreprinderi mari, ele nefiind însă în mod necesar relevante pentru IMM-uri și antrenând adesea o sarcină considerabilă în termeni de administrare și costuri.

3.4 Simplificare în funcție de nevoile IMM-urilor și utilizatorilor de informații financiare

3.4.1 Este important ca discuțiile să nu se axeze numai pe „simplificare”, ci și pe „relevanța” cerințelor de raportare financiară pentru IMM-uri, văzute prin contrast cu marile societăți listate la bursă. Dezbaterea privind simplificarea tinde să se concentreze pe costuri, în vreme ce discuțiile referitoare la relevanță au în vedere utilitatea raportărilor financiare, precum și utilizatori specifici și nevoile acestora.

3.4.2 Simplificarea directivei contabile trebuie să plece de la nevoile reale ale IMM-urilor și ale celor care utilizează conturile acestora. Pentru ca raportările financiare să fie utile și relevante, studierea nevoilor utilizatorilor este determinantă pentru elaborarea unui cadru comunitar de raportare financiară pentru IMM-uri, deoarece utilizatorii sunt de mai multe tipuri: instituții financiare (rating), autorități publice (impozitare, spălarea banilor etc.).

3.4.3 Trebuie de asemenea reamintit că IMM-urile înseși reprezintă niște utilizatori foarte importanți de informații financiare, de exemplu în calitate de furnizori și părți contractante în relație cu alte IMM-uri, în situații în care se impune evaluarea solvabilității lor.

3.4.4 În contextul „simplificării” reglementărilor contabile pentru IMM-uri, este important să se întreprindă evaluări de impact riguroase, inclusiv analize ale utilității raportării financiare și ale sarcinilor financiare/administrative. Astfel de evaluări de impact ar trebui să ia în considerare motivele care au determinat inițial introducerea unor cerințe de raportare financiară, ca și interesele părților implicate (transparența etc.) pe care aceste cerințe urmau să le protejeze.

3.5 Armonizare în vederea creării unor condiții echitabile la nivelul UE

3.5.1 Comerțul transfrontalier efectuat de IMM-uri în UE se află în creștere ⁽⁷⁾. Prin urmare, există motive serioase pentru ca armonizarea cadrelor și reglementărilor de raportare financiară să fie dezvoltată, în vederea (a) sprijinirii acestei creșteri a schimburilor comerciale și (b) creării unui mediu echitabil de afaceri. În acest scop, s-ar putea ca numărul opțiunilor să se reducă și să se tindă către o maximă armonizare, de exemplu în ce privește publicarea informațiilor financiare și accesul public la acestea.

3.6 Fără standarde contabile internaționale obligatorii pentru IMM-uri

3.6.1 Proiectul pentru IMM-uri al Consiliului pentru standarde internaționale de contabilitate (IASB) a apărut ca răspuns la solicitările organismelor de standardizare, ale experților contabili și ale altor părți implicate de a se găsi o alternativă la aplicarea generală a IFRS. Deși a avut inițial rețineri în a-și asuma proiectul, IASB s-a convins de faptul că majoritatea celor interesați dorea să continue pe acest drum și că doar el este înzestrat cu credibilitatea și autoritatea de a institui standarde contabile aplicabile și de înaltă calitate. Cu toate acestea, punctul de pornire al acestui proiect l-a constituit ansamblul IFRS, concepute pentru societăți listate la bursă.

⁽⁴⁾ JO L 222, 14.8.1978, p. 11. Directiva așa cum a fost modificată ultima dată de Directiva 2006/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului (JO L 224, 16.8.2006, p. 1).

⁽⁵⁾ Definiția (întreprinderilor mijlocii) se regăsește la articolul 27 din A patra directivă privind dreptul societăților comerciale.

⁽⁶⁾ JO L 193, 18.7.1983, p. 1, directivă astfel cum a fost modificată ultima dată de Directiva Consiliului 2006/99/CE (JO L 363, 20.12.2006, p. 137).

⁽⁷⁾ A se vedea avizele CESE pe tema importanței pieței interne:

— Avizul CESE 952/2006 „O strategie de simplificare a mediului de reglementare” (INT/296), JO C 309, 16.12.2006, p. 18;

— Avizul CESE 89/2007 „Revizuirea pieței unice” (INT/332), JO C 93, 27.4.2007, p. 25;

— Avizul CESE 1187/2008 „Măsuri politice în favoarea IMM-urilor” (INT/390) (încă nepublicat în JO);

— Avizul CESE 979/2008 „Achiziții publice internaționale” (INT/394) (încă nepublicat în JO).

3.6.2 Ansamblul IFRS a fost conceput în funcție de utilizarea raportărilor financiare de către societățile listate și acționarii acestora. După cum s-a menționat mai sus, raportările din partea IMM-urilor sunt cel mai adesea de uz intern sau informal (în relația cu furnizorii, părțile contractante, instituțiile financiare etc.), fiind mai puțin determinate de o obligație juridică sau de alt tip de a informa o gamă largă de utilizatori.

3.6.3 Aplicarea obligatorie a IFRS, sau a unui nou set de reguli diferite, dar bazate pe cele elaborate pentru societățile listate la bursă, ar genera pentru IMM-uri constrângeri administrative și costuri care ar contrabalansa eventualele efecte pozitive. Legătura strânsă dintre conturile anuale și declarațiile fiscale ar obliga de asemenea IMM-urile din diferite state membre să mențină două seturi de rapoarte financiare, lucru care ar spori sarcinile administrative.

3.7 Simplificarea directivelor

3.7.1 În ceea ce privește opțiunile de simplificare a directivei contabile în favoarea IMM-urilor, care constau esențialmente în extinderea opțiunilor pentru IMM-uri prevăzute deja în directive, trebuie analizată funcționarea acestor opțiuni în statele membre,

înainte de introducerea noilor directive. În plus, CESE recomandă ca principiul *only once* să fie aplicat sistematic la toate nivelurile ⁽⁸⁾.

3.7.2 Înainte de efectuarea unor modificări suplimentare în privința obligațiilor financiare ale IMM-urilor, ar trebui analizate pozițiile pe care statele membre le-au adoptat în prezent în ceea ce privește utilizarea opțiunilor oferite de directivele a patra și a șaptea. Analiza ar trebui să se refere (a) utilizarea opțiunilor existente, (b) argumentele prin care statele membre își motivează opțiunile și (c) examinarea succesului înregistrat de acestea în îndeplinirea obiectivelor.

3.7.3 În situația actuală, o mare problemă o reprezintă abordarea de sus în jos, care (a) se concretizează în sarcini administrative pentru IMM-uri și (b) slăbește relevanța pe care cadrele și standardele contabile financiare o au pentru aceste entități. O viitoare revizuire a modului de raportare financiară în UE ar trebui să rezolve această problemă printr-o abordare de jos în sus, care s-ar concentra pe nevoile IMM-urilor și ale celorlalte părți interesate și s-ar sprijini pe un studiu asupra utilizatorilor și nevoilor acestora, după cum s-a propus mai sus.

Bruxelles, 18 septembrie 2008

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁸⁾ Avizul Comitetului Economic și Social European privind diferitele măsuri politice, altele decât finanțarea adecvată, care ar putea contribui la creșterea și dezvoltarea întreprinderilor mici și mijlocii (aviz exploratoriu), INT/390. Conform acestui principiu, întreprinderile nu ar trebui obligate să furnizeze în mod repetat informațiile obținute de autorități pe altă cale, și aceasta la toate nivelurile (comunitar, național, regional și local).

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind inscripționările legale ale autovehiculelor cu două sau trei roți (versiune codificată)

COM(2008) 318 final — 2008/0099 (COD)

(2009/C 77/08)

La 18 iunie 2008, în conformitate cu articolul 95 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Consiliul Uniunii Europene a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind inscripționările legale ale autovehiculelor cu două sau trei roți (versiune codificată).

Întrucât, în opinia sa, conținutul propunerii este pe deplin satisfăcător și nu necesită nicio observație din partea sa, în cea de-a 447-a sesiune plenară, din 17 și 18 septembrie 2008 (ședința din 17 septembrie), Comitetul a hotărât în unanimitate să emită un aviz favorabil cu privire la textul propus.

Bruxelles, 17 septembrie 2008

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Dimitris DIMITRIADIS

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de Directivă .../.../CE a Parlamentului European și a Consiliului din [...] cu privire la scaunul pentru conducătorul de tractoare agricole sau forestiere pe roți (versiune codificată)

COM(2008) 351 final — 2008/0115 (COD)

(2009/C 77/09)

La 7 iulie 2008, în conformitate cu articolul 95 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Consiliul Uniunii Europene a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de Directivă .../.../CE a Parlamentului European și a Consiliului din [...] cu privire la scaunul pentru conducătorul de tractoare agricole sau forestiere pe roți (versiune codificată).

Întrucât, în opinia sa, conținutul propunerii este pe deplin satisfăcător și nu face obiectul niciunei observații din partea sa, în cea de-a 447-a sesiune plenară din 17 și 18 septembrie 2008 (ședința din 17 septembrie 2008), Comitetul a hotărât în unanimitate să emită un aviz favorabil cu privire la textul propus.

Bruxelles, 17 septembrie 2008

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Dimitris DIMITRIADIS

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului în materie de drept al societăților comerciale privind societățile comerciale cu răspundere limitată cu asociat unic (versiune codificată)

COM(2008) 344 final — 2008/0109 (COD)

(2009/C 77/10)

La 7 iulie 2008, în conformitate cu articolul 44 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Consiliul Uniunii Europene a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului în materie de drept al societăților comerciale privind societățile comerciale cu răspundere limitată cu asociat unic (versiune codificată).

Întrucât, în opinia sa, conținutul propunerii este pe deplin satisfăcător și nu face obiectul niciunei observații din partea sa, în cea de-a 447-a sesiune plenară din 17 și 18 septembrie 2008 (ședința din 17 septembrie 2008), Comitetul a hotărât în unanimitate să emită un aviz favorabil cu privire la textul propus.

Bruxelles, 17 septembrie 2008

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Dimitris DIMITRIADIS

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de Regulament (CE) nr. .../... al Parlamentului European și al Consiliului din [...] privind certificatul suplimentar de protecție pentru medicamente (versiune codificată)

COM(2008) 369 final — 2008/0126 (COD)

(2009/C 77/11)

La 7 iulie 2008, în conformitate cu articolul 95 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Consiliul Uniunii Europene a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de Regulament (CE) nr. .../... al Parlamentului European și al Consiliului din [...] privind certificatul suplimentar de protecție pentru medicamente (versiune codificată).

Întrucât, în opinia sa, conținutul propunerii este pe deplin satisfăcător și nu face obiectul niciunei observații din partea sa, în cea de-a 447-a sesiune plenară din 17 și 18 septembrie 2008 (ședința din 17 septembrie 2008), Comitetul a hotărât în unanimitate să emită un aviz favorabil cu privire la textul propus.

Bruxelles, 17 septembrie 2008

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Dimitris DIMITRIADIS

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile

COM(2008) 19 final — 2008/0016 (COD)

(2009/C 77/12)

La 3 martie 2008, în conformitate cu articolul 175 alineatul (1) și articolul 95 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Consiliul a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile.

Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 16 iulie. Raportor: dl Ribbe.

În cea de-a 447-a sesiune plenară, care a avut loc la 17 și 18 septembrie 2008 (ședința din 17 septembrie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 105 voturi pentru, 38 de voturi împotriva și 10 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Comitetul a salutat planurile de protecție a climei ale Consiliului European din 2007, care trebuie puse în aplicare, printre altele, prin directiva în cauză.

1.2 CESE susține în mod expres declarația Comisiei potrivit căreia extinderea dorită a energiilor regenerabile (prescurtate în continuare „ER”) este rezonabilă nu doar din punctul de vedere al politicii climatice, ci are sau poate avea avantaje cât se poate de evidente pentru siguranța aprovizionării cu energie, dezvoltarea regională și locală, dezvoltarea rurală, perspectivele de export, coeziunea socială și oportunitățile de ocupare a forței de muncă, în special pentru întreprinderile mici și mijlocii și producătorii independenți de energie.

1.3 Prin urmare, CESE salută proiectul de directivă și obiectivul privind o cotă de 20 % a ER. CESE vede în ER nu doar o contribuție la protecția climei, ci și un obiectiv strategic real al politicii energetice, care va conduce la o mai mare independență energetică și astfel la o siguranță mai mare a aprovizionării cu energie.

1.4 Obiectivul de reducere a emisiilor de CO₂ cu 20 % până în 2020, care ar trebui îndeplinit potrivit altor directive ⁽¹⁾, și obiectivul de 20 % energie finală obținută din ER, care este analizat în prezentul proiect, se corelează strâns și se completează. Ele trebuie însă considerate independente unul de celălalt. Acest lucru este cu atât mai adevărat, cu cât unele dintre sursele de ER nu au întotdeauna efecte pozitive clare din perspectiva politicii climatice (a se vedea punctul 6 privind agrocombustibilii).

1.5 Întrucât restructurarea, recunoscută ca fiind necesară, a sistemului nostru de energie va fi strâns legată de mari investiții, trebuie vegheat ca statelor membre să li se acorde un grad

ridicat de flexibilitate, pentru ca acestea să poată acționa mereu acolo unde se pot obține cele mai mari beneficii cu cele mai mici costuri, în ceea ce privește protecția climei și ocuparea forței de muncă.

1.6 CESE accentuează faptul că se declară cu claritate în favoarea extinderii ER și este conștient că pe termen mediu și lung este necesară o cotă parte mai mare decât cea de 20 % propusă până în anul 2020 pentru a atinge obiectivele ambițioase ale Consiliului (o reducere de 60-80 % a emisiilor de CO₂, ca și o mai mare independență energetică).

1.7 CESE constată că hotărârea strategică de înlocuire parțială a motorinei, respectiv a benzinei, prin agrocombustibili este una dintre cele mai puțin eficiente și scumpe măsuri de protecție a climei și reprezintă în prezent o alocare extrem de greșită a resurselor financiare. CESE nu poate înțelege de ce trebuie promovate la nivel politic, în cel mai intens mod, tocmai cele mai scumpe măsuri, mai ales că pe lângă întrebările economice mai există și un număr uriaș de întrebări ecologice și sociale fără niciun răspuns (a se vedea punctul 6). De aceea CESE respinge obiectivul separat de 10 % pentru agrocombustibili.

1.8 Este salutat faptul că UE plănuiește stabilirea criteriilor de durabilitate pentru agrocombustibili. Criteriile ecologice formulate în proiect nu merg însă destul de departe, problemele sociale nu sunt abordate absolut deloc, astfel încât proiectul de directivă este complet nesatisfăcător din acest punct de vedere ⁽²⁾.

2. Introducere

2.1 Prin prezenta directivă trebuie stabilite obiectivele obligatorii pentru extinderea ER. Este planificată o cotă de 20 % din consumul de energie finală al UE în anul 2020, precum și o

⁽¹⁾ A se vedea punctul 3.5.

⁽²⁾ CESE a evidențiat deja necesitatea criteriilor de durabilitate sociale și ecologice pentru agrocombustibili în avizele „Utilizarea biocarburanților — Progrese înregistrate”, TEN/286 — CESE 1449/2007, JO C 44 din 16.2.2008, p. 34 și „Reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră/transport rutier”, NAT/354 — CESE 1454/2007.

cotă minimă obligatorie de 10 % agrocombustibili ⁽³⁾ pentru fiecare stat membru în sectorul transporturilor ⁽⁴⁾.

2.2 Obiectivul european de 20 % trebuie atins prin aplicarea obiectivelor individuale obligatorii stabilite la nivel național, care sunt specificate în anexa I, partea A. Statele membre trebuie să stabilească, prin planuri de acțiune naționale, obiective sectoriale pentru energie electrică, căldură/frig și sectorul transporturilor/agrocombustibililor, precum și măsuri corespunzătoare pentru atingerea acestor obiective.

2.3 Directiva se bazează pe deciziile Consiliului European din primăvara anului 2007. Aceasta este motivată prin faptul că, prin utilizarea energiilor regenerabile, se poate acționa împotriva schimbărilor climatice. În același timp, directiva specifică și că tocmai „sectorul energiei regenerabile se remarcă prin capacitatea [...] de a exploata sursele de energie locale și descentralizate și de a stimula industriile de înaltă tehnologie la nivel mondial”.

2.4 Potrivit Comisiei, „sursele de energie regenerabile sunt în mare măsură indigene, nu se bazează pe disponibilitatea în viitor a surselor convenționale de energie, iar natura lor predominant descentralizată face ca economiile noastre să fie mai puțin vulnerabile în fața alimen-tării cu energie volatilă”. Siguranța aprovizionării reprezintă deci, pe lângă protecția climei și dezvoltarea inovării și a economiei, un alt motiv important expus de Comisie.

2.5 Comisia argumentează că „dezvoltarea unei piețe pentru sursele și tehnologiile de energie regenerabilă are [...] un impact pozitiv clar asupra siguranței în aprovizionarea cu energie, oportunită-ților de dezvoltare regională și locală, dezvoltării regionale și rurale, perspectivelor de export, coeziunii sociale și oportunităților de ocupare a forței de muncă, în special în ceea ce privește întreprinderile mici și mijlocii și producătorii independenți de energie”.

2.6 Directiva nu stabilește numai obiectivele cantitative menționate, ci reglementează printre altele și

- modul în care se calculează cota de energie din surse regene-rabile (art. 5), inclusiv chestiunea importurilor,
- garanțiile de origine (art. 6-10),
- accesul la rețeaua de electricitate (art. 14),
- criteriile pentru durabilitatea ecologică a agrocombustibililor, precum și importanța lor climatică (art. 15 și următoarele),

⁽³⁾ În proiectul de directivă este utilizat oficial termenul „biocombustibili”. CESE a indicat în diverse avize numeroase probleme ecologice care provin de la acești combustibili „biologici”. Întrucât prefixul „bio” sugerează că este vorba de un produs ecologic inofensiv (a se vedea cultura „biologică”), CESE utilizează în avizul său termenul neutru de „agro-combustibili” în locul termenului de „biocombustibili”.

⁽⁴⁾ În proiectul de directivă „se propune ca fiecare stat membru să atingă o pondere de cel puțin 10 % energie regenerabilă (în principal biocombustibili) în sectorul transporturilor până în 2020 [...]”.

- condițiile-cadru pentru sistemele naționale de subvenționare pentru a împiedica denaturările concurenței.

2.7 Prin adoptarea noii directive sunt abrogate Directiva 2001/77/CE privind promovarea electricității produse din surse de energie regenerabile pe piața internă a electricității, în care obiectivul actual este de „21 % cotă de electricitate din surse de energie regenerabilă din consumul total până în 2010”, precum și Directiva 2003/30/CE privind promovarea utilizării biocombus-tibililor și a altor combustibili regenerabili pentru transporturi, în baza căreia trebuia atinsă o cotă de 5,75 % până în 2010.

3. Observații generale privind obiectivele generale și în domeniul politicii climatice stabilite de directivă

3.1 Consiliul European a reafirmat (în 2007) „faptul că angaja-mentele totale în vederea reducerii emisiilor reprezintă fundamentul pieței mondiale a carbonului. Țările dezvoltate ar trebui să continue să dea un exemplu, angajându-se împreună să realizeze, până în anul 2020, o reducere de 30 % față de 1990 a emisiilor de gaze cu efect de seră. Țările dezvoltate ar trebui să realizeze același lucru în vederea atingerii obiectivului colectiv de reducere a emisiilor cu 60 % până la 80 % până în anul 2050, față de 1990”.

3.2 Proiectul de directivă prezentat este o piatră de temelie în punerea în aplicare a acestei decizii. CESE salută deciziile asupra climei ale Consiliului European și accentuează faptul că econo-misirea și eficiența energiei trebuie să constituie cea mai mare prioritate. Nu există alternative la extinderea masivă a ER, care nu este necesară numai din punctul de vedere al politicii clima-tice ci va fi necesară și din cauza împuținării previzibile pe termen mediu și lung a resurselor fosile. Creșterile rapide ale prețurilor energiilor fosile, care pot fi observate în prezent, contribuie la realizarea mai rapidă a rentabilității multor ER.

3.3 CESE salută în mod expres faptul că, în expunerea de motive, Comisia nu abordează doar aspecte climatice, ci acordă o importanță centrală și problemelor siguranței aprovizionării și locurilor de muncă. Mai mult, se accentuează cât de importante pot fi de exemplu structurile descentralizate de aprovizionare cu energie pentru puterea economică regională și spațiile rurale (punctele 2.4 și 2.5). Comitetul vede la fel această problemă. Dar consideră de asemenea că este absolut necesar ca strategiile ER individuale să fie privite într-un mod mai diferențiat decât până în prezent, luând în considerare aceste aspecte.

3.4 CESE împărtășește opinia Comisiei potrivit căreia rolul de conducere al Europei în dezvoltarea și punerea în aplicare a ER este unul pozitiv atât din punctul de vedere al politicii climatice, cât și din cel al dobândirii de avantaje pentru a face Europa mai competitivă ca loc de producție. Proiectul de directivă reprezintă un semn clar din punct de vedere al politicii energetice, de mediu și industriale către comunitatea internațională de state, având în vedere negocierile climatice internaționale existente.

3.5 „Repartizarea” propriu-zisă a „sarcinilor”, respectiv contribuțiile naționale la obiectivul european de reducere cu 20 % a emisiilor totale de CO₂ sunt stabilite în propunerea de decizie a Parlamentului European și a Consiliului privind efortul statelor membre de a reduce emisiile de gaze cu efect de seră astfel încât să respecte angajamentele Comunității de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră până în 2020 [COM(2008) 17 final] și în propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2003/87/CE în vederea îmbunătățirii și extinderii sistemului comunitar de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră [COM(2008) 16 final].

3.6 CESE consideră că o pondere de 20 % a ER până în 2020 este rezonabilă din punct de vedere politico-strategic și realizabilă din punct de vedere tehnic și economic, existând astfel perspectiva unei politici energetice „post-combustibilii fosili”. CESE este, de asemenea, de părere că obiectivele naționale individuale pot fi atinse, mai ales că se vor oferi statelor membre posibilități absolut flexibile (achiziționări suplimentare, participare la proiecte etc.). Este evident că o restructurare a sistemului de energie nu este posibilă fără costuri sau modificări structurale. Investițiile nu sunt necesare doar în centralele de producție a energiei electrice din surse regenerabile, ci și în tehnologiile și capacitățile de stocare a energiei pentru compensarea variațiilor din producția de energie, cauzate de insuficiența forței vântului sau a intensității solare, precum și în dezvoltarea de linii de transport al energiei electrice între statele membre UE. Dacă accentul se pune exclusiv pe producția de energie, obiectivele stabilite nu vor fi atinse.

3.7 Germania, de exemplu, promovează producția de electricitate din energii regenerabile printr-o lege privind alimentarea, cota de electricitate ecologică fiind momentan la 15 %; costurile adiționale, suportate de consumatorii de energie prin rambursări mai mari ale costurilor de alimentare, se ridică la circa 3,5 miliarde EUR pe an. Această cifră nu ia în calcul totuși beneficiul economic, sub forma unor noi locuri de muncă, a evitării prejudiciilor aduse mediului înconjurător sau a unor venituri fiscale noi.

3.8 Pentru a menține cât se poate de reduse cheltuielile pentru atingerea obiectivului, s-a prevăzut în directivă ca obiectivele naționale individuale să poată fi atinse și prin măsuri de susținere a extinderii ER în alte state. Și importul de electricitate ER — cu garanție de origine — este posibil. În principiu, CESE consideră că acest lucru este rezonabil. CESE susține cererile unor state membre ca acest comerț să se facă sub rezerva aprobării, pentru a se evita ca subvențiile ER finanțate de un stat național⁽⁵⁾ să poată fi folosite pentru a economisi costurile într-un alt stat.

4. Restricții ale flexibilității în cazul extinderii ER

4.1 CESE consideră corectă abordarea Comisiei, care stabilește, pentru cele trei sectoare în care ER va juca un rol (și

(5) Sau de consumatorii unui stat membru.

anume electricitatea, căldura și frigul, precum și transporturile), un singur obiectiv și nu trei obiective individuale separate. Le este permis astfel statelor membre să aleagă modul în care pot combina măsurile în cele trei sectoare individuale, pentru a putea atinge obiectivul național de ansamblu stabilit.

4.2 Această flexibilizare este totuși masiv prejudiciată, deoarece pentru un singur subdomeniu al unuia dintre cele trei sectoare — și anume pentru substituția benzinei și motorinei în domeniul transporturilor — urmează a fi creat un singur obiectiv obligatoriu.

5. Rolul special al agrocombustibililor în proiectul de directivă

5.1 Comisia acordă agrocombustibililor un rol special.

5.2 În numeroase studii publicate în ultimele luni pe tema agrocombustibililor, se menționează că biomasa, spre deosebire de energia solară, este o resursă limitată și vor exista inevitabil situații de concurență, din punct de vedere al suprafețelor, cu producția de alimente, respectiv cu menținerea biodiversității. Există opinii diferite despre cât de mare va fi această concurență. De aceea este nevoie — înainte de intervenția politică — de o reflecție strategică foarte exactă care să determine forma de ER cea mai potrivită pentru un domeniu de utilizare dat. În acest cadru sunt deci necesare evaluări exacte ale impactului.

5.3 Consiliul științific al Ministerului Federal al Agriculturii din Germania susține într-o recomandare publicată în noiembrie 2007 privind utilizarea biomasei în producerea de energie că energia solară și cea eoliană vor câștiga un rol dominant în ER pe termen lung, pentru că, printre altele, acestea au, în comparație cu biomasa, un potențial mult mai ridicat. Consiliul numește trei motive în favoarea acestui lucru:

- a) În cazul energiei solare se pot utiliza suprafețe care nu sunt în concurență pentru producerea de biomasă și domeniul alimentar; iar de pe fiecare suprafață se pot obține producții esențiale mai mari de energie decât în cazul bioenergiei;
- b) Lipsa la nivel mondial de suprafețe arabile înseamnă că, în cazul creșterii prețurilor la petrol, cresc și prețurile la bioenergie; prin urmare se ridică și întregul nivel al prețurilor agricole. Odată cu acestea cresc și cheltuielile cu materia primă pentru instalațiile de bioenergie, în timp ce prețurile ridicate la petrol, cărbune și gaz asigură pe deplin rentabilitatea în cazul energiei solare;
- c) Dat fiind că suprafețele agricole sunt limitate, extinderea la o scară largă a bioenergiei face inevitabil ca suprafețele neutilizate până acum pentru uz agricol să fie preluate în circuit (deștelenirea solului, defrișarea pădurilor), respectiv să fie intensificată cultivarea suprafețelor. Acest lucru cauzează emisii ridicate de CO₂ și N₂O având ca urmare extinderea producției de biomasă pe suprafețe arabile, ceea ce poate fi în final contraproductiv pentru protecția climei.

5.4 Dacă resursele naturale existente sunt rare, iar tranziția către structuri noi, regenerabile și posibil descentralizate de aprovizionare cu energie este strâns legată de investiții comparativ mai mari, trebuie avut în vedere în special principiul concentrării resurselor financiare în cele mai eficiente strategii pentru protecția climei.

5.5 La nivelul UE însă, câteva linii de bioenergie recunoscute și parțial subvenționate de stat, și anume agrocombustibilii, precum și producția de biogaz pe bază de porumb, implică cheltuieli foarte mari pentru evitarea emisiilor de CO₂ ⁽⁶⁾ (150 până la peste 300 EUR/t CO₂).

5.6 Alte linii de bioenergie, de exemplu producția de biogaz pe bază de bălegar lichid (cel mai bine asociat cu producția de energie termică), producția combinată de electricitate și căldură pe bază de rumeguș (din deșeuri lemnoase, respectiv plantații cu o durată de exploatare mică), precum și arderea rumegușului în marile centrale energetice existente au cheltuieli de evitare a emisiilor de numai 50 EUR/t CO₂ ⁽⁷⁾.

5.7 Centrul Comun de Cercetare al Comisiei Europene constată că, în ceea ce privește reducerea gazelor cu efect de seră/hectar, este cu mult mai eficient să se utilizeze ⁽⁸⁾ biomasa în locul combustibililor agricoli lichizi pentru producerea electricității. Centralele energetice moderne de biomasă sunt aproape la fel de eficiente ca și instalațiile care acționează cu combustibili fosili, astfel încât, la producerea de căldură și electricitate, 1 megajoule (MJ) de biomasă înlocuiește circa 0,95 MJ de energie fosilă. Eficiența energiei la transformarea biomasei în combustibil lichid pentru transporturi se situează de regulă la doar 30-40 %. 1 MJ de biomasă înlocuiește astfel numai circa de la 0,35 până la 0,45 MJ țitei în transporturi.

5.8 Prin producerea de agrocombustibili, se poate obține o capacitate de evitare a emisiilor de CO₂ de circa 3t CO₂/ha, iar cu liniile de bioenergie descrise la punctul 5.6 de mai mult de 12t CO₂/ha.

5.9 În acest context, CESE se întreabă de ce Comisia dorește să stabilească explicit un obiectiv de 10 % pentru agrocombustibili. Comitetul reamintește că, în primăvară, Consiliul European a declarat că acest obiectiv trebuie să devină „eficient din punctul de vedere al costurilor”, pentru aceasta trebuind să fie îndeplinite trei premise și anume ca

- producția să aibă loc în mod durabil,
- agrocombustibilii de a doua generație să fie comercializați și

⁽⁶⁾ Atunci când se vorbește de cheltuieli de evitare a emisiilor de CO₂ se face referire la echivalente de CO₂.

⁽⁷⁾ Sursa: „Nutzung von Biomasse zur Energiegewinnung — Empfehlungen an die Politik” („Utilizarea biomasei pentru producerea de energie — recomandări strategice”), Consiliul științific pentru politică agrară de pe lângă Ministerul Federal german pentru Alimentație, Agricultură și Protecția Consumatorilor, publicat în noiembrie 2007.

⁽⁸⁾ Centrul Comun de Cercetare al Comisiei Europene: „Biofuels in the European Context: Facts, Uncertainties and Recommendations”, 2008, http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc_biofuels_report.pdf (disponibil numai în limba engleză).

— Directiva 98/70/CE privind calitatea benzinei și a motorinei să fie modificată.

5.10 Referitor la durabilitate există mai multe întrebări decât răspunsuri (a se vedea punctul 8), iar agrocombustibilii de a doua generație nu sunt încă disponibili. Prin urmare nu sunt îndeplinite cel puțin două din cele trei criterii ale Consiliului European, ceea ce totuși nu împiedică Comisia să stabilească obiectivul de 10 %.

5.11 Printre altele, Comisia motivează acest lucru prin faptul că sectorul transporturilor în comparație cu alte sectoare economice are cea mai mare creștere de emisii de gaze cu efect de seră, iar producția de agrocombustibilii „este în prezent mai costisitoare decât producerea altor forme de energie regenerabilă, ceea ce ar putea însemna că aceștia nu pot fi dezvoltati fără o cerință specifică”.

5.12 CESE nu poate susține această motivație:

5.12.1 Este adevărat că în sectorul transporturilor emisiile de gaze cu efect de seră scapă de sub control. În opinia CESE, limitele mai stricte pentru gaze de eșapament și o înlocuire de 10 % a benzinei și motorinei nu vor soluționa problema, nici măcar nu vor putea compensa impactul asupra mediului al creșterii care se așteaptă în anii următori în sectorul transporturilor.

5.12.2 De mai multe ori, Comitetul a arătat că această problemă trebuie abordată printr-o politică de reducere a transporturilor și o schimbare a distribuției modale a traficului în favoarea mijloacelor de transport mai puțin poluante, precum transportul feroviar, transportul public local și transportul naval.

5.12.3 Din punct de vedere tehnic, CESE vede viitorul traficului individual motorizat nu cu motor cu ardere internă, ci cu acționare electrică, care ar trebui să fie alimentat de ER. Pentru ca un VW-Golf să poată străbate 10 000 km, ar trebui ca, după calculele APEM ⁽⁹⁾, să se cultive anual o suprafață de 2 062 m² de rapiță pentru agromotorină. Pe de altă parte, celulele solare ar ocupa pentru energia necesară pentru 10 000 km o suprafață de 37 m² — doar aproape o șesime din suprafața câmpului de rapiță.

5.12.4 Hotărârea strategică privind înlocuirea motorinei, respectiv a benzinei prin agrocombustibili este așadar una dintre cele mai puțin eficiente și mai scumpe măsuri de protecție a climei și reprezintă o alocare extrem de greșită a mijloacelor financiare. CESE nu poate înțelege de ce tocmai cele mai scumpe măsuri trebuie promovate foarte intensiv la nivel politic, mai ales că pe lângă întrebările economice au rămas fără răspuns și un număr vast de întrebări ecologice și sociale.

⁽⁹⁾ APEM este o instituție de cercetare pentru știința materialelor și tehnologie. Aceasta este parte a Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (ETH). Sursa: „Ökobilanz von Energieprodukten: Ökologische Bewertung von Biotreibstoffen. Schlussbericht” (Bilanțul ecologic al producției de energie — Evaluarea ecologică a biocombustibililor. Raportul final), aprilie 2007, la solicitarea Oficiului Federal pentru Energie, a Oficiului Federal pentru Mediu și a Oficiului Federal pentru Agricultură, APEM, Secțiunea tehnologie și societate, St. Gallen: R. Zah, H. Böni, M. Gauch, R. Hischier, M. Lehmann, P. Wäger; Descărcare: <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/8514.pdf>.

5.12.5 Prin urmare, CESE nu împărtășește declarația Comisiei conform căreia „intensificarea utilizării biocombustibililor pentru transport constituie unul dintre cele mai eficiente instrumente” pentru a răspunde provocărilor.

5.13 Considerând că scopul Comisiei este de a permite agrocombustibilii atunci când aceștia duc la o reducere de cel puțin 35 % a gazelor cu efect de seră — în comparație cu combustibilii fosili —, obiectivul de 10 % va conduce la o micșorare a emisiilor de gaze cu efect de seră ale traficului motorizat — la același volum de trafic — cu numai 3,5 %. Întrucât transporturile contribuie cu aproximativ un sfert la volumul total al emisiilor de gaze cu efect de seră, putem vorbi deci de un potențial de reducere a emisiilor totale de 1 %. Acest procent nu este în concordanță cu cheltuielile financiare și cu riscurile aferente.

5.14 Chiar dacă s-ar considera că agrocombustibilii în transporturi constituie o utilizare rațională a biomasei, ar trebui să se aibă în vedere eficiența absolută. Anexa VII la directivă arată totuși clar faptul că transformarea biomasei în ester sau etanol nu reprezintă o cale corectă. Căci fiecare transformare moleculară (industrială) este strâns legată de consum de energie și astfel de pierdere de energie. Ar fi mai rațional ca biomasa câștigată să fie utilizată direct, fără transformări industrial-chimice.

5.15 Că acest lucru este posibil din punct de vedere tehnic o arată câțiva producători de tractoare, care între timp oferă motoare care funcționează cu ulei pur de plante.

5.16 Anexa VII arată că pe baza acestei tehnologii se pot atinge cele mai mari reduceri ale gazelor cu efect de seră: uleiul pur de rapiță prezintă o reducere implicită a gazelor cu efect de seră de 55 %, agromotorina din rapiță, de numai 36 %, etanolul din grâu, de 0 % față de combustibilii din combustibil fosil. Pentru CESE este de neînțeles de ce Comisia nu prezintă explicit această cale ca fiind deosebit de rațională, mai ales că prin aceasta pot lua naștere cât mai curând structuri de aprovizionare cu energie descentralizate — și astfel și locuri de muncă în agricultură în spațiul rural.

5.17 Pentru CESE ar fi de exemplu o bună strategie utilizarea de uleiuri pure de plante, care pot fi obținute de exemplu în culturi mixte compatibile ecologic și care să fie promovate⁽¹⁰⁾ chiar în agricultură și transportate de exemplu cu vehicule comunale, respectiv ambarcațiuni. Agricultorii ar putea fi astfel implicați direct în dezvoltarea ciclurilor de energie la nivel regional și ar profita direct din aceasta. În cadrul strategiei pentru agrocombustibili, aceștia ar deveni însă producători de materii prime cât se poate de ieftine pentru industria petrochimică, în cazul în care materiile prime utilizate vor proveni din producția europeană.

⁽¹⁰⁾ A se vedea și Avizul privind sursele de energie regenerabilă (TEN/211 — CESE 1502/2005 din 15 decembrie 2005, raportor: dna SIRKEINEN, punctul 3.3.1).

6. Observații despre argumentul privind siguranța aprovizionării

6.1 Comisia presupune că o mare parte din biomasa necesară pentru agrocombustibili va fi cultivată în regiuni mai favorabile din punct de vedere climatic, situate în afara UE. Înlocuirea importurilor de petrol prin importurile de biomasă nu înseamnă o diminuare, ci pur și simplu o diversificare a dependențelor de import.

6.2 Înlocuirea unei dependențe prin alta nu poate fi un obiectiv serios al noii politici energetice a UE.

6.3 Ar trebui mai degrabă să se acorde prioritate abordării care plasează în centrul noii strategii ER sursele de energie cu adevărat descentralizate, disponibile la nivel local sau regional. Aici pot și trebuie să joace un rol și bioenergiile, dar nu acelea care sunt concepute în strategia privind agrocombustibilii.

7. Ocuparea forței de muncă

7.1 Comisia afirmă că energia din ER „reprezintă un substitut apropiat pentru energia convențională și este furnizată prin aceeași infrastructură și prin aceleași sisteme logistice”. Pentru CESE această declarație este profund înșelătoare: ER din structuri descentralizate sunt diametral opuse energiilor „convenționale”, care provin mai degrabă din structuri mari centralizate.

7.2 Orice strategie a agrocombustibililor bazată pe importul de energie și pe amestecul de motorină și benzină utilizează „energiile convenționale”, cu alte cuvinte structurile centralizate ale concernelor de petrol care acționează la nivel global. Acest lucru consolidează astfel structurile de producție și distribuție ale acestora, ceea ce este în interesul economiei petrolului. Dar prin această abordare nu se vor crea în Europa noi locuri de muncă⁽¹¹⁾.

7.3 Pe de altă parte, dacă se pune accentul pe utilizarea mai eficientă din punct de vedere energetic a rumegușului, de exemplu, pentru producția de căldură și electricitate sau pe uleiuri pure de plante din culturi regionale, respectiv pe aprovizionarea cu biogaz a vehiculelor sau a zonelor fără rețea de gaze naturale și pe tehnologii solare descentralizate etc., sunt posibile atunci noi căi de producție și comercializare la nivel regional, care deschid perspective noi în materie de ocupare a forței de muncă.

7.4 În cazul energiei termice solare și a utilizării descentralizate a sistemelor fotovoltaice, consumatorii (de energie) produc o mare parte din energia necesară lor, ceea ce dovedește că o aprovizionare cu energie bazată pe ER este organizată complet altfel decât structura actuală de aprovizionare cu energie.

⁽¹¹⁾ A se vedea și studiul deja menționat al Centrului Comun de Cercetare al Comisiei Europene: „Biofuels in the European Context: Facts, Uncertainties and Recommendations”, 2008, http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc_biofuels_report.pdf (disponibil numai în limba engleză).

7.5 Și alte măsuri, ca de exemplu creșterea eficienței și economiile de energie, pot crea deja din faza de construcție sute de mii de locuri de muncă în întreprinderi mici și mijlocii. Izolarea clădirilor, montarea instalațiilor solare și eoliene sau construcția instalațiilor de biogaz sunt exemple în acest sens. Politica trebuie să asigure că exact aceste potențiale sunt accesibile, iar strategia privind agrocombustibilii, prevăzută în directivă, nu reprezintă calea cea mai eficientă.

7.6 Altfel spus: și în ceea ce privește problema locurilor de muncă este necesară în mod obligatoriu o examinare mult mai diferențiată a diferitelor tipuri de ER. De fapt, ER pot promova și susține structurile economice regionale, dar pot și să contribuie, pe de altă parte, la consolidarea structurilor centralizate mari.

7.7 Același lucru este valabil de altfel pentru țările în care este cultivată biomasa pentru agrocombustibili. Ministerul federal german responsabil pentru ajutorul pentru dezvoltare a concluzionat într-un document de discuție din martie 2008 intitulat „Agrocombustibilii și politica de dezvoltare” că, pentru o dezvoltare economică, ecologică și socială în țările în curs de dezvoltare, o strategie a producției la scară largă a biomasei orientată spre export, ca reacție la cererea mare din țările industrializate, implică riscuri ridicate și nu creează locuri de muncă. În schimb, biomasa pentru aprovizionarea descentralizată cu energie, care include micii producători, este evaluată în general pozitiv.

8. Observații privind criteriile de durabilitate

8.1 CESE salută intenția Comisiei de a introduce criteriile de durabilitate și pentru producția de agrocombustibili. Acesta este un pas important înainte, dar CESE consideră totuși propunerea prezentată ca fiind absolut insuficientă.

8.2 Comisia însăși accentuează mereu cât de important este echilibrul dintre pilonul economic, cel ecologic și cel social în politica de durabilitate. Totuși numai din motivul excluderii totale a problemelor sociale în cazul criteriilor menționate, CESE este de părere că proiectul de directivă nu reprezintă sub nicio formă aplicarea unei strategii elaborate, respectiv a unor criterii de durabilitate pentru agrocombustibili. Proiectul de directivă trebuie deci revizuit complet la acest capitol.

8.3 Pentru CESE este important, date fiind schimbările indirecte la nivelul utilizării solului, să se definească o serie de criterii ecologice și sociale eficiente nu numai pentru agrocombustibili, ci și pentru toate produsele agricole de import, inclusiv furajele.

8.4 Este de asemenea o iluzie să credem că, odată cu stabilirea unui termen (în cazul de față: ianuarie 2008) suprafețele de păduri virgine și turbăriile de exemplu pot fi păstrate pentru a nu fi transformate pentru producția de agrocombustibil. Aceasta ar presupune atât un sistem funcțional de cadastru, cât și un sistem funcțional de administrare și control. Experiența arată că niciun astfel de sistem nu există în majoritatea țărilor recent industrializate și în curs de dezvoltare.

8.5 CESE consideră insuficiente criteriile înscrise la articolul 15 alineatele (3) și (4) privind menținerea biodiversității și evitarea utilizării suprafețelor cu stocuri mari de carbon. Pentru menținerea biodiversității sunt importante mult mai multe suprafețe decât cele menționate la alineatul (3) literele (a)-(c). Același lucru este valabil pentru articolul 4 literele (a) și (b) referitor la conținutul de carbon.

8.6 În anexa VII, partea B, Comisia menționează „estimări ale valorilor tipice și implicite aferente viitorilor biocombustibili”, care nu există încă sau se află în cantități nesemnificative pe piață. CESE este de părere că trebuie lucrat nu cu valori estimative, ci numai cu valori care pot fi dovedite.

Bruxelles, 17 septembrie 2008

Președintele

Comitetului Economic și Social European

Dimitris DIMITRIADIS

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Consiliu, Parlamentul European, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor privind sprijinirea demonstrației incipiente a producerii de energie electrică durabilă din combustibili fosili

COM(2008) 13 final

(2009/C 77/13)

La 23 ianuarie 2008, în conformitate cu articolul 262 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Comisia Europeană a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor privind sprijinirea demonstrației incipiente a producerii de energie electrică durabilă din combustibili fosili.

Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 16 iulie 2008. Raportor: dl Simons.

În cea de a 447-a sesiune plenară, care a avut loc la 17 și 18 septembrie 2008 (ședința din 17 septembrie 2008), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 143 de voturi pentru, 3 voturi împotriva și 5 abțineri.

1. Concluzii

1.1 CESE sprijină mecanismele din propunerea de promovare a demonstrației tehnice de captare și stocare a CO₂ (CSC) în centralele electrice, astfel cum sunt prevăzute în comunicarea Comisiei, fiind însă preocupat de lipsa capacității financiare și a unor opțiuni de finanțare clar stabilite pe termen mediu (2010-2020) și lung (după 2020).

1.2 Trebuie să se ia măsuri astfel încât lipsa capacităților de finanțare din partea Comisiei să poată fi compensată parțial de venitul generat prin schema de comercializare a emisiilor (ETS), de exemplu prin scoaterea la licitație a acestor drepturi după 2013 de către sectorul energetic. Este important de menționat că până în prezent nici un mecanism de finanțare, cu măsurile asigurătorii necesare, nu a fost propus la nivel comunitar.

1.3 Condițiile financiare trebuie să fie clare și bine stabilite până cel târziu la sfârșitul anului 2009. Numai astfel se va asigura baza financiară a pregătirii unor situri de demonstrație CSC pe scară largă, care ar trebui să fie operaționale în 2015.

1.4 Veniturile generate de ETS ar trebui colectate la nivel național, ca parte a implementării Directivei UE-ETS revizuite, începând din 2013.

1.5 Ideea Comisiei de a combina licitațiile naționale EU-ETS cu impunerea alocării unei cote de 20 % din venitul obținut din acestea pentru măsurile de sprijinire a reducerii emisiilor de CO₂ este cu totul inadecvată și inoportună din punct de vedere financiar. Statele membre ar trebui îndemnate cu insistență să-și schimbe poziția privind veniturile din EU-ETS și să aloce toate aceste venituri tehnologiilor neutre ca emisii sau cu emisii reduse de dioxid de carbon, cu un pachet financiar specific destinat CSC. Pot deveni astfel disponibile miliarde de euro de

care Comisia nu dispune în prezent, dar care sunt necesare pentru a sprijini demonstrația timpurie a CSC, la scară mare.

1.6 Comisia ar trebui să elaboreze un plan care să definească organizarea și rolul Inițiativei industriale europene, asigurându-se că aceasta vine în completarea altor inițiative, cum ar fi proiectele finanțate de cel de-al șaptelea Program-cadru, Platforma tehnologică cu emisie zero pentru centrale energetice pe bază de combustibili fosili(ETP-ZEP) și Programul-pilot european, nesuprapunându-se însă cu acestea.

1.7 CESE este de acord că este necesară o infrastructură europeană comună pentru transportul și stocarea de CO₂. De asemenea, este necesar un sistem de transport la scară europeană pentru a conecta statele membre care nu reușesc să își creeze singure capacități naționale de stocare.

1.8 Având în vedere importanța transportului ca element esențial în crearea unei infrastructuri CSC la scară largă, ar putea fi adoptat și promovat acronimul CSTC (captarea, stocarea și transportul dioxidului de carbon, incluzând, astfel, și transportul).

2. Context ⁽¹⁾

2.1 Dezvoltarea întregului lanț de valori tehnologice ale CSC, cuprinzând captarea, transportul și stocarea CO₂, rămâne într-o fază de început, iar în unele cazuri într-una de explorare. Pe de altă parte, avansează treptat măsurile de creștere a gradului de eficiență a tehnologiilor convenționale utilizate de centralele electrice. Având în vedere că în următorul deceniu va deveni imperios necesară mărirea urgentă a capacităților de rezervă din Europa, CESE recomandă o abordare pragmatică, în cadrul căreia ambele tehnologii să fie dezvoltate (în sensul reducerii

⁽¹⁾ A se vedea Avizul CESE 1203/2008 referitor la propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind stocarea geologică a dioxidului de carbon și de modificare a Directivelor 85/337/CEE și 96/61/CE ale Consiliului, a Directivelor 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE și a Regulamentului (CE) nr. 1013/2006 — COM(2008) 18 final — 2008/0015 (COD).

emisiilor de CO₂) și utilizate în paralel. În timp ce creșterea nivelului de eficiență poate fi lăsată și pe viitor în mare parte în seama pieței, este necesar ca tehnologiile CSC (atât centralele, cât și infrastructura) să beneficieze de un sprijin suplimentar în faza de demonstrație și de introducere pe piață.

2.2 Dezvoltarea CSC se va face prin două metode: (a) ca tehnologie integrată centralelor, în care dioxidul de carbon este captat înainte de ardere, și (b) ca tehnologie „postcombustie”, în care, după ardere, dioxidul de carbon este extras din gazele arse („spălarea CO₂”). Dacă va fi suficient de bine pusă la punct, metoda (b) va putea fi aplicată în centralele electrice noi de mare eficiență, aflate în prezent în construcție, cu condiția ca acestea să fie proiectate corespunzător („capture ready”). O trăsătură comună a celor două metode este necesitatea de a transporta dioxidul de carbon captat de la centrala electrică într-un loc de stocare corespunzător.

2.3 Problema depozitării sigure și pe termen lung a CO₂ este decisivă din perspectiva acceptării sociale și politice a acestei metode. Aceasta este, în cele din urmă, problema majoră cu care se confruntă tehnologia CSC ca atare (2).

2.4 La reuniunea din Aomori (Japonia), din 9 iunie 2008, Grupul celor opt puteri industriale (G8) a convenit să lanseze, până în 2010, 20 de proiecte demonstrative privind captarea și stocarea dioxidului de carbon (CSC), pentru a stimula dezvoltarea tehnologiei și reducerea costurilor în aplicarea pe scară largă a CSC, cu începere din 2020.

2.5 La reuniunea G8 au participat reprezentanți din Marea Britanie, Canada, Italia, Japonia, Franța, Germania, Rusia, Statele Unite, China, India și Coreea de Sud.

2.6 Pentru a sprijini angajamentul G8 în favoarea CSC, Departamentul pentru energie al SUA (DOE), se obligă să asigure fondurile pentru ca tehnologia CSC să fie incorporată pe scară comercială în mai multe instalații cu ciclu combinat de gazificare integrată (IGCC) sau în alte centrale electrice care utilizează tehnologii ecologice pe bază de cărbune, în cadrul programului său FutureGen. SUA finanțează șapte parteneriate regionale de captare a dioxidului de carbon, pentru a demonstra eficiența stocării terestre la scară mare și pe termen lung.

2.7 Anunțul G8 cu privire la CSC se aliniază la recomandările Agenției Internaționale pentru Energie (AIE) privind folosirea tehnologiei CSC ca parte a pachetului de soluții de înjumătățire a emisiilor de gaze cu efect de seră, până în 2050.

3. Sinteza comunicării Comisiei

3.1 Tehnologiile de captare și stocare a CO₂ (CSC) reprezintă un element de o importanță crucială în spectrul tehnologiilor

existente și emergente cu potențial de reducere a emisiilor de CO₂ la nivelul obiectivelor stabilite pentru perioada următoare anului 2020 (3).

3.2 Aplicarea la scară largă a CSC în centralele electrice poate deveni fezabilă comercial peste 10-15 ani, permițând ca, până în 2020 sau curând după această dată, CSC să ajungă o componentă independentă a unui sistem derulat pe principiul schemei de comercializare a emisiilor (ETS), contribuind în mod esențial la eliminarea emisiilor de CO₂ generate de combustibilii fosili în procesul de producere a energiei electrice.

3.3 Acest lucru nu va fi însă posibil fără inițierea imediată a etapelor premergătoare necesare; demonstrația timpurie este necesară în special pentru ca tehnologiile CSC, elaborate deja la nivel mondial și utilizate în alte aplicații, să fie adaptate corespunzător pentru a fi aplicate la scară largă în producerea de energie electrică.

3.4 Consiliul European din martie 2007 a avizat intenția Comisiei de a stimula construcția și punerea în funcțiune, până în 2015, a maximum 12 centrale electrice demonstrative care să folosească tehnologii durabile de utilizare a combustibililor fosili în generarea de energie electrică destinată comercializării.

3.5 În completarea propunerii Comisiei privind o directivă privind stocarea geologică a CO₂ și instituirea cadrului juridic pentru tehnologiile CSC în UE, prezenta comunicare duce aceste eforturi mai departe, urmărind instituirea unei structuri care să coordoneze și să stimuleze efectiv demonstrațiile CSC pe scară largă, creând totodată condițiile necesare pentru investiții industriale curajoase într-o serie de centrale electrice.

3.6 Este imperativ ca eforturile europene în ceea ce privește demonstrația CSC în cadrul unei politici integrate, care să cuprindă eforturile în materie de cercetare și dezvoltare, măsurile de conștientizare a publicului și de acceptare, să înceapă cât mai curând posibil. O întârziere de 7 ani a demonstrației, care ar duce la aceeași întârziere a introducerii CSC la nivel global, ar putea să însemne, până în 2050 (4), producerea la nivel mondial a peste 90 Gt de emisii de CO₂ care ar putea fi evitate, respectiv echivalentul a mai mult de 20 de ani de emisii de CO₂ la nivelul actual în UE.

3.7 Pentru a fi luate în considerare contribuții din fondurile publice sunt necesare angajamente clare și decisive din partea industriei europene de profil, cu stimulare normativă și garanții oferite de către Comisie. În special, statele membre care intenționează să se bazeze pe cărbune în mixul energetic viitor ar trebui să pună în aplicare măsuri de stimulare pentru o demonstrație timpurie a CSC.

(2) A se vedea în special Raportul AIE, *Primes model scenarios Energy System analysis of CCS technology* (modele de analiză a sistemelor energetice cu tehnologie CSC) și punctele 5.3.2, 5.15.1 și 5.15.2 din Avizul privind stocarea geologică a dioxidului de carbon, CESE 856/2008 final (NAT/401).

(3) Deși îmbunătățirile în ceea ce privește combustia carbonului vor fi indispensabile, în lipsa altor măsuri, acestea nu vor reuși să realizeze reducerea necesară a emisiilor de CO₂, Avizul privind stocarea geologică a dioxidului de carbon — CESE 1203/2008.

(4) SEAL.

3.8 Obstacolele menționate se împart în două categorii:

- obstacole juridice și obstacole privind siguranța: acestea pot fi depășite la timp și fără cheltuieli suplimentare. De îndată ce va exista un cadru de reglementare care să garanteze luarea în considerare a riscurilor, va putea fi abordată chestiunea obstacolelor juridice;
- obstacole economice: costurile introducerii tehnologiilor CSC, estimate la aproximativ 35 EUR/tCO₂ până în 2020, ar putea fi acoperite prin drepturile de emisii.

Documentul Comisiei precizează că UE poate deține un rol de lider în elaborarea de reglementări internaționale în domeniul CSC.

3.9 Inițiativa industrială europeană propusă ar trebui să fie convergentă cu eforturile celor care desfășoară primele proiecte și care încearcă să creeze o rețea de proiecte demonstrative. Comisia ar trebui să sprijine schimbul de experiență și informații, să sensibilizeze mai mult opinia publică și să ofere stimulente politicilor care permit un lanț complet de valori ale CSC. În afară de aceasta, este de așteptat ca această inițiativă industrială europeană să contribuie la atragerea de fonduri naționale și internaționale.

3.10 Comisia precizează că nu va putea furniza decât o mică parte din sprijinul necesar; prin urmare, ea contează în principal pe capacitatea celor care desfășoară primele proiecte de a genera finanțare și pe guvernele statelor membre și ONG-urile internaționale.

3.11 Se definesc trei acțiuni:

- mobilizarea celor care desfășoară primii proiecte în sectorul industrial prin intermediul unui program-pilot și crearea unor avantaje comerciale efective;
- deschiderea Comisiei în ceea ce privește autorizarea, de la caz la caz, a utilizării ajutoarelor de stat și a altor măsuri preferențiale furnizate de statele membre;
- mobilizarea finanțării la nivel comunitar: o inițiativă concretă a Comisiei cu BEI, pentru a elabora instrumente de finanțare și de împărțire a riscurilor.

Se mai pune în evidență încă un lucru: cu cât industria va avea nevoie de mai mult timp pentru a începe introducerea CSC, cu atât mai mulți factori de decizie se vor simți obligați să aibă în vedere măsuri obligatorii.

3.12 Se abordează și necesitatea unei infrastructuri europene comune pentru transportul și depozitarea CO₂. Este luată în considerare revizuirea recomandărilor TEN-E, inclusiv pentru CSC.

4. Contextul sesizării Comisiei Europene

4.1 Ca urmare a deciziilor Consiliului din martie 2007 privind schimbările climatice și siguranța aprovizionării cu energie, Comisia a propus un pachet de măsuri sub forma unor documente separate, pentru a îndeplini obiectivele stabilite de

Consiliu. Aceste măsuri se concentrează asupra eficienței energice, promovând sursele de energie regenerabile și dezvoltând și utilizând tehnologiile inovatoare relevante. Comitetul a elaborat avize specifice pentru fiecare măsură în parte ⁽⁵⁾.

4.2 Un element important, în acest context, este elaborarea de metode care să ducă la reducerea durabilă a emisiilor de gaze cu efect de seră provenind din utilizarea combustibililor fosili, iar aceasta constituie subiectul prezentului aviz.

4.3 Acest aviz se asociază cu un aviz al Comitetului ⁽⁶⁾ privind aceeași tehnologie, în care se abordează propunerea de directivă a Comisiei privind stocarea geologică a dioxidului de carbon.

5. Observații generale

5.1 În comunicarea sa, Comisia accentuează în mod repetat că, pentru ca planurile sale să reușească, este esențial să se demonstreze din timp (a) că schema de comercializare a emisiilor (EU-ETS) va juca un rol-cheie și (b) că există posibilitatea unor „avantaje comerciale reale”. Evident, EU-ETS promite să genereze avantaje comerciale reale pentru cei care le aplică primii. Cu toate acestea, va fi prea târziu, dacă Comisia nu reușește să asigure un set de norme de bază, clare și definitive, pentru schema EU-ETS post-2012, înainte de 2009.

Până la sfârșitul anului 2009, industria va trebui să dispună de o bază solidă pentru a lua decizii privind investițiile și a începe etapa de inginerie și construcție la timp, astfel încât primele situri CSC să devină operaționale în 2015. Acest aspect nu a fost subliniat suficient, în special având în vedere că în prezent schema EU-ETS nu este suficient de clară, iar cerințele vagi ale Comisiei adresate industriei și guvernelor naționale lasă în suspensie problema finanțării.

5.2 Schema de comercializare a emisiilor (ETS) este, într-adevăr, un factor economic important, care poate fi foarte eficient, dar numai dacă se tinde către formarea unui preț al drepturilor de emisii superior cheltuielilor suplimentare suportate de cei care aplică măsurile de reducere a emisiilor. În cazul în care Comisia nu reușește să stabilească dispoziții clare cu privire la normele și domeniul de aplicare al licitațiilor și al recuperării adecvate a veniturilor astfel colectate și dacă nu reușește să joace un rol de supraveghetor, investitorii potențiali vor înclina să adopte o poziție de tipul „să așteptăm și să vedem”, din cauza unui număr prea mare de incertitudini.

⁽⁵⁾ NAT/399, NAT/400, NAT/401 și TEN/334, TEN/338, TEN/341.

⁽⁶⁾ Avizul Secțiunii NAT/401 — CESE 856/2008 fin privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind stocarea geologică a dioxidului de carbon și de modificare a Directivelor 85/337/CEE și 96/61/CE ale Consiliului, a Directivelor 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE și a Regulamentului (CE) nr. 1013/2006 [COM(2008) 18 final — 2008/0015 (COD)].

5.3 Într-adevăr, o infrastructură europeană comună de transport și stocare a CO₂ ar facilita în mod evident aplicarea pe scară largă a CSC pe întregul teritoriu comunitar. Unele state membre ar putea să nu reușească să-și creeze propriile facilități naționale de stocare (7). Acolo unde este posibil, ar trebui să se utilizeze infrastructurile existente care nu mai sunt utilizate sau ar trebui să se integreze noi facilități în alte infrastructuri existente. Dată fiind importanța transportului, CESE ar sugera chiar adoptarea acronimului CSTC (*carbon capture transport and storage*), pentru a include explicit transportul, chiar dacă acronimul CSC este deja cunoscut și recunoscut pe plan internațional.

5.4 În ceea ce privește finanțarea CSC, Comisia impune autorităților naționale o sarcină considerabilă, deoarece nu poate aloca prin propriul său buget actual o contribuție semnificativă. Având în vedere că subiectul reprezintă o miză importantă pentru UE și dată fiind necesitatea supravegherii la nivel UE pentru a asigura succesul demonstrațiilor, Comisia ar trebui să preia în finanțarea proiectelor CSC o cotă de participare mult mai mare decât cea pe care o are acum în vedere, susținută, după caz, de contribuțiile statelor membre (8).

5.4.1 Licitarea drepturilor de emisii din schema EU-ETS a oferit o posibilitate de a face față insuficienței finanțării din partea Comisiei. În prezent, numai 20 % este dedicat sprijinirii tehnologiilor cu emisii reduse de bioxid de carbon și al tehnologiilor neutre din acest punct de vedere. Statele membre ar trebui îndemnate cu insistență să-și schimbe poziția privind veniturile din EU-ETS și să aloce toate aceste venituri tehnologiilor cu emisii reduse de bioxid de carbon și unui pachet financiar specific destinat CSC (9). Astfel, ar putea deveni disponibile miliardele de euro de care Comisia nu dispune în prezent, dar care sunt necesare pentru o demonstrație CSC pe scară mare.

5.4.2 În plus, astfel cum Comitetul a sugerat deja, bugetul pentru energie din cadrul celui de-al 7-lea Program-cadru (PC7) ar putea fi mărit semnificativ, cu 15 %, ceea ce ar echivala cu o creștere de 2-3 % a PIB-ului investit în cercetare-dezvoltare. Astfel, prin intermediul PC7 s-ar putea aduce o reală contribuție la promovarea demonstrației CSC.

5.4.3 În afara acestor inițiative, mai există altele, finanțate de cel de-al șaptelea Program-cadru, care contribuie de asemenea la pregătirea unor proiecte demonstrative mari. Diferitele măsuri ar trebui să fie clar legate de sistemul propus de promovare a demonstrațiilor.

(7) A se vedea studiul *Primes* menționat în nota de subsol nr. 2 cu hărțile relevante atașate.

(8) Totuși, există și alte sugestii de depășire a blocajului financiar, a se vedea www.EurActive.com, articolul de miercuri, 27 februarie 2008 „Financing woes plague EU Climate technologies” („Necazurile financiare afectează tehnologiile climatice ale UE”).

(9) În propunerile Parlamentului European se menționează alocarea unor sume între 60 și 500 de milioane EUR din veniturile ETS pentru proiecte de demonstrație comercială [modificând proiectul de directivă care modifică Directiva 2003/87/CE în vederea îmbunătățirii și extinderii sistemului comunitar de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră al Comunității COM(2008) 16 final].

5.5 Nu se menționează integrarea Inițiativei industriale europene în paleta măsurilor și inițiativelor în care este angajată Comisia (10). Pentru a asigura o abordare integrată, este esențial să se indice ce măsuri urmează să fie luate.

5.6 Se poate anticipa că dezvoltarea și utilizarea practică a tehnologiilor CSC vor avea un impact pozitiv substanțial asupra ocupării forței de muncă în Europa. Câțiva furnizori mari de echipamente CSC și infrastructură de transport își au sediul în Europa. Aceștia pun la punct și ar urma să și vândă și să instaleze echipamentele și conductele, când CSC va fi aplicat la nivel mondial. Europa are o poziție solidă la nivel mondial în ceea ce privește CSC, poziție care ar fi consolidată și mai mult dacă demonstrațiile timpurii CSC pe scară largă în Europa ar avea succes (11).

5.7 CESE propune utilizarea cuvântului „ecologici” în loc de „durabili”, pentru combustibilii fosili. „Durabil” este mai adecvat pentru energia solară și bio și este mai puțin adecvat pentru tehnologiile CSC care acoperă lacunele existente, utilizând combustibilii fosili într-un mod ecologic, până se va fi realizat pe deplin tranziția către aprovizionarea cu energie durabilă.

5.8 În ceea ce privește fezabilitatea stocării sigure de CO₂, există deja multe experiențe în acest domeniu, după cum se arată mai jos:

- i) câmpurile de gaze naturale: izolarea dovedită a pungii de gaze naturale; posibil potențial de recuperare secundară a gazelor (*enhanced gas recovery* — EGR);
- ii) câmpurile petrolifere: izolarea dovedită a pungii de petrol; intensificarea practicii de recuperare secundară a petrolului (*enhanced oil recovery* — EOR) în sud-vestul SUA de la mijlocul anilor 1970;
- iii) zonele acvifere: mare potențial cu mare incertitudine; este necesară o evaluare în funcție de loc, experiență pozitivă de lungă durată cu depozitul Sleipner, în legătură cu acviferul de apă sărată din Utsira;
- iv) straturi de cărbune: nișă interesantă pentru creșterea producției de metan din stratul de cărbune prin injectarea de CO₂. Aceasta se află însă încă în faza de cercetare;
- v) un aspect important al demonstrației la scară mare este că aceasta va arăta și va dovedi publicului faptului că înmagazinarea CO₂ în zăcăminte epuizate de gaze naturale prezintă tot atâta siguranță ca și extracția de petrol și gaze. CESE solicită Comisiei să ia măsurile corespunzătoare de informare a publicului.

(10) Aici se au în vedere, de exemplu, Programul-pilot european și Platforma privind centralele electrice cu emisii zero.

(11) A se vedea raportul AIE.

6. Observații speciale

6.1 Comitetul este de acord cu instrumentele de promovare a demonstrației cu tehnologii CSC în centrale, astfel cum sunt ele descrise în comunicarea Comisiei, și formulează următoarele observații:

6.1.1 Comisia ar trebui să aibă o strategie care să asigure că Inițiativa europeană industrială nu se suprapune cu Programul-pilot european și cu Platforma tehnologică pentru centrale energetice pe bază de combustibili fosili cu emisie zero (ZEP). Aceste activități ar trebui să fie coordonate corespunzător și să se sprijine reciproc.

6.1.2 În documentul Comisiei se vorbește despre extinderea domeniului Inițiativei industriale europene dincolo de o simplă „rețea de proiecte”. Nu este clar ce obiectiv este urmărit prin această formulare. În plus, se precizează și că finanțarea necesară nu este încă asigurată. Care este valoarea adăugată a unei astfel de extinderi și care este legătura cu celelalte inițiative deja menționate în domeniul tehnologiilor CSC?

6.2 CESE nu sprijină propunerea de mobilizare a finanțării destinate demonstrațiilor CSC, deoarece aceasta nu merge suficient de departe.

6.2.1 Propunerea susține o abordare de la caz la caz, conform căreia Comisia analizează inițiativele statelor membre și decide ce forme de ajutoare de stat și ce alte măsuri naționale va autoriza. Pentru succesul proiectelor demonstrative din cadrul Programului pilot european, ar fi de dorit ca rolul Comisiei să fie unul de coordonator principal și supraveghetor. Astfel, Comisia ar trebui să își asume totalitatea finanțării. Pe lângă contribuția Comisiei, finanțarea poate fi completată ulterior printr-o contribuție punctuală a statelor membre respective, cărora li s-ar recunoaște astfel de finanțări ca ajutoare de stat. În același timp, va trebui ca industria să se angajeze să asigure finanțarea și implementarea.

6.2.2 Cu anumite condiții, Comisia ar putea să garanteze o cofinanțare europeană proporțională cu contribuția națională punctuală; o astfel de inițiativă ar încuraja autoritățile statelor membre. Cofinanțarea predeterminată ar putea îndepărta unele din incertitudinile care însoțesc finanțarea proiectelor și le-ar putea accelera dezvoltarea.

6.2.3 Catalizarea finanțării pentru demonstrații prin noi mecanisme financiare este în sine o idee atractivă. Însă astfel de concepte nu pot funcționa eficient decât dacă riscul existent este acceptabil și dacă se știe exact cum vor putea fi recuperate în fiecare caz cheltuielile suplimentare pe termen lung.

6.3 Comitetul este cu totul de acord cu punctul de vedere al Comisiei conform căruia integrarea tehnologiilor CSC în schema de comercializare a emisiilor reprezintă un stimulent important pentru crearea și implementarea unor proiecte demonstrative pe scară largă, într-un context european. Comunicarea Comisiei precizează de asemenea că, pentru cei care aplică primii schema, trebuie să existe un „avantaj comercial real”.

6.4 Comisia afirmă însă că schema de comercializare a emisiilor ar putea oricum acoperi, sau chiar depăși cheltuielile suplimentare suportate în fiecare caz. În situația actuală, acest scenariu nu poate fi însă garantat din următoarele motive:

- situația schemei de comercializare a emisiilor după 2012 rămâne neclară;
- presupunând că CSC este incorporată în EU-ETS, există o incertitudine permanentă în ceea ce privește stabilirea prețului la drepturile de emisii admise. În acest context, miza principală este, de exemplu: caracterul, sfera de aplicare și calendarul licitației la nivel de stat membru în cadrul planului permisiv al UE sau influența Mecanismului de dezvoltare ecologică;
- cheltuielile reale pe care le vor presupune tehnologiile CSC după 2012 (demonstrație timpurie) și după 2020 (utilizare comercială) vor depinde în mare parte de progresele realizate în cercetare și dezvoltare, precum și de schimbările economice (prețul carburanților, costurile legate de concepție și construcție).

6.5 Schema de comercializare a emisiilor poate asigura suficient spațiu pentru ca aceia care o aplică primii să obțină un avantaj comercial real comparativ cu ceilalți. Este necesar să se continue rafinarea acestei scheme, astfel încât ea să genereze o piață fiabilă și durabilă, cu un avantaj concurențial pentru cei care o aplică primii în raport cu următorii intrați pe piață. În plus, ar fi de dorit eforturi de activare a altor catalizatori ai pieței, mai puternici și mai diversificați.

Bruxelles, 17 septembrie 2008

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Dimitris DIMITRIADIS

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Consiliu și Parlamentul European privind o primă evaluare a planurilor naționale de acțiune pentru eficiență energetică solicitate prin Directiva 2006/32/CE privind eficiența energetică la utilizatorii finali și serviciile energetice — Progresând împreună spre eficiența energetică

COM(2008) 11 final

(2009/C 77/14)

La 23 ianuarie 2008, în conformitate cu articolul 262 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Comisia Europeană a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Comunicarea Comisiei către Consiliu și Parlamentul European privind o primă evaluare a Planurilor naționale de acțiune pentru eficiență energetică solicitate prin Directiva 2006/32/CE privind eficiența energetică la utilizatorii finali și serviciile energetice — Progresând împreună spre eficiența energetică.

Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 16 iulie 2008. Raportor: dl IOZIA.

În cea de a 447-a sesiune plenară, care a avut loc la 17 septembrie 2008, Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 142 de voturi pentru, 6 voturi împotriva și 3 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 În câteva avize recente referitoare la eficiența energetică în general ⁽¹⁾ și la eficiența energetică a clădirilor în special ⁽²⁾, Comitetul Economic și Social European s-a exprimat în mod hotărât și practic în unanimitate în favoarea unei politici angajate referitoare la eficiența energetică.

1.2 CESE deplânge faptul că statele membre (SM) nu au pregătit din timp Planurile naționale de acțiune pentru eficiență energetică (PNAEE). De asemenea, CESE regretă că, cu câteva excepții, din documentele analizate nu reiese un angajament puternic și serios al SM în sensul realizării obiectivelor. Acesta este cazul mai ales al domeniilor în care consumul este mai important, adică în transporturi și în locuințe.

1.3 Doar două SM au respectat termenele scadente, cincisprezece alte state au avut întârzieri de la două la șase luni, alte două și-au prezentat raportul în momentul în care documentul de evaluare al Comisiei era deja terminat, iar alte opt au avut o întârziere și mai mare. Abia la începutul lui aprilie 2008 au devenit disponibile toate planurile, cu o întârziere de zece luni peste termenul prevăzut.

1.4 CESE remarcă faptul că, în programele Comisiei, economiile care rezultă din planurile în materie de eficiență energetică ar trebui să constituie contribuția principală la reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră. Obiectivul reducerii cu 20 % a consumului de energie până în 2020 înseamnă o reducere a emisiilor de CO₂ cu 780 Mteq (milioane teq — concentrația toxică echivalentă). Cu o cantitate de emisii CO₂ cifrată la 5 294 Mteq în 2006 în UE-25 (raportul pe 2006 al Agenției europene de mediu), contribuția esențială pe care eficiența energetică o poate aduce apare ca evidentă.

1.5 CESE reamintește că pentru a limita creșterea temperaturii la 2 °C, concentrația de gaze cu efect de seră (GES), în prezent situată la aproximativ 425 ppm de echivalent CO₂

raportat la volum, va trebui să se situeze cu mult sub limita de 550 ppm ⁽³⁾. Ținând cont de faptul că, în fiecare an, concentrația crește cu 2-3 ppm, o stabilizare la 450 ppm va da o probabilitate de 50 % în ce privește atingerea obiectivului de limitare a creșterii temperaturii medii cu mai puțin de 2 °C.

1.6 SM au avut interpretări foarte diferite în redactarea planurilor lor. Au fost prezentate PNAEE de 13 pagini, dar și de 221 de pagini, ceea ce face orice comparație aproape imposibilă. Multe dintre ele au fost redactate doar în limba națională a țării respective, lucru care sporește dificultatea înțelegerii lor. CESE recomandă adoptarea unui model precum cel definit în cadrul proiectului EMEES (referitor la evaluarea și monitorizarea directivei europene privind eficiența utilizării finale a energiei și serviciile energetice — *Evaluation and Monitoring for the EU Directive on Energy End-Use Efficiency and Energy Services*), în colaborare cu Institutul pentru climă, mediu și energie din Wuppertal (*Wuppertal Institute for Climate Environment and Energy*).

1.7 SM au stabilit, de exemplu, împreună cu AEM (Agenția Europeană de Mediu), un model pentru lista anuală denumită NIR (*National Inventory report* — Raportul privind inventarul național). CESE consideră că este posibilă adoptarea aceleiași proceduri, fiind stabilit că modelul va putea deveni mai flexibil, cu anexe specifice pentru diferitele domenii de intervenție (locuințe, transport etc).

1.8 CESE consideră că instrumentul acordurilor voluntare cu operatorii naționali este util, dar că în convențiile recunoscute drept adecvate trebuie stipulat clar că, în cazul nerealizării obiectivelor, vor fi aplicate norme obligatorii.

1.9 Comisia a luat, de altfel, câteva măsuri, anunțate încă din 2006, prin care stipulează că este obligatorie economisirea energiei și se pregătește, după exemplul Australiei, să scoată de pe piață becurile cu filament, care consumă 90 % din energie ca să producă căldură și doar 10 % ca să producă lumină. CESE speră că producătorii vor găsi posibilități de reducere a prețului

⁽¹⁾ CESE 242/2006, raportor: dl BUFFETAUT și CESE 1243/2007, raportor: dl IOZIA.

⁽²⁾ CESE 270/2008, raportor: dl PEZZINI.

⁽³⁾ Părți pe milion.

lămpilor fluorescente și că autoritățile publice ale statelor membre UE vor promova extinderea producției acestora, astfel încât becurile economice să devină mai compacte și să aibă o durată de viață mai lungă, rezolvându-se totodată și problemele privind reciclarea acestora.

1.10 Viitorul raport al AEM, care va fi publicat până în iunie 2008, arată o diminuare cu 35,8 Mteq CO₂ a gazelor cu efect de seră între 2005 și 2006; este interesant de notat că cea mai mare parte a acestei reduceri provine de la locuințe private și birouri, cu o economie de 15,1 Mteq. Producția de electricitate și de căldură a crescut totuși cu 14 Mteq. Cu toată această reducere, raportul arată că UE-27 a înregistrat un progres mai mic de 0,5 %, în raport cu anul 1990, iar că anumite SM vor trebui în orice caz să-și intensifice eforturile.

1.11 Liberalizarea pieței de energie ar putea avea ca efect o accelerare a economisirii de energie, în măsura în care pe piață s-ar confrunta sisteme de producție și de distribuție diferite din punct de vedere al eficienței, care ar putea stimula cercetarea și investițiile în vederea reducerii risipei. Numai în faza de generare se pierde mai mult de 30 % din energie. Într-un aviz recent (*), CESE a susținut propunerile Comisiei privind cel de-al treilea Pachet energetic, prin care se urmărește crearea pieței europene a energiei.

1.12 CESE este convins că trebuie îmbunătățită situația și că trebuie făcut mai mult decât până acum, și solicită mai multe detalii referitoare la evaluările Planurilor de acțiune făcute de Comisie, dorind să emită un aviz propriu asupra rezultatelor acestei evaluări.

1.13 CESE a exprimat în mod repetat necesitatea atragerii societății civile, atât la nivel european, cât și la cel al statelor membre, considerând ca esențiale deplina informare a cetățenilor europeni și sprijinul lor deplin în realizarea obiectivelor de eficiență energetică. Se cuvine ca recomandările care provin din zona societății civile să fie luate serios în considerare. Măsurile care vor fi adoptate vor trebui să țină cont întotdeauna de dificultățile pe care multe milioane de cetățeni le întâmpină în înfruntarea problemelor vieții lor cotidiene. Programele de economisire a energiei, care implică în mod necesar costuri, vor trebui să prevadă o selecție precisă a măsurilor și a sprijinului acordat celor mai puțin avuți, care ar putea să se confrunte cu cheltuieli sporite din cauza creșterii prețului energiei, fără a dispune însă de mijloacele de reducere a acestora, de exemplu prin utilizarea unor dispozitive ce permit economisirea energiei în locuințe.

1.14 CESE subliniază necesitatea ca inițiativele din domeniul eficienței energetice să fie concrete și realizabile și își pune întreabarea dacă nu ar trebui luată serios în considerare necesitatea introducerii caracterului obligatoriu la unele măsuri, verificând diferențele dintre planuri și rezultatele concrete, așa cum s-a procedat în cazul emisiilor produse de autovehicule, al reducerii emisiilor de CO₂ în general, al emisiilor de gaze cu efect de seră, precum și în cazul energiei regenerabile.

1.15 Planurile naționale de acțiune nu arată în mod clar ce măsuri și resurse vor fi alocate pentru atragerea utilizatorilor finali în realizarea unui mare proiect european în domeniul

eficienței energetice și al economisirii de energie. CESE a subliniat în mai multe rânduri rolul esențial pe care îl poate juca societatea civilă organizată în definirea celor mai bune mijloace de informare și de difuzare a bunelor practici. CESE dorește o dezbatere specifică, la care să participe instituțiile europene, care nu par să fie prea angajate și conștiente de această problemă.

1.16 CESE propune Comisiei Europene și statelor membre să realizeze un sistem special de monitorizare integrată, ca de exemplu în cazul politicii în domeniul apei. Lipsa de informații și de evaluare a impactului politicilor de eficiență energetică a Uniunii Europene asupra utilizatorilor finali (în special IMM-uri), lipsa unei metodologii potrivite care să permită verificarea coerenței dintre obiectivele internaționale și cele europene și lipsa unui proces de monitorizare a rezultatelor obținute de utilizatorii menționați mai sus fac ca acest sistem să devină indispensabil.

1.17 În unele domenii, precum cel al locuințelor sociale (*social housing*), patrimoniul edilitar este constituit din locuințe foarte vechi și ineficiente. Mai bine de 25 de milioane de locuințe au nevoie de reparații urgente și complexe. CESE speră că vor fi lansate planuri de restructurare a locuințelor publice, finanțate cu ajutorul unor fonduri provenind de la BEI. Nu există nicio mențiune a acestui tip de intervenții în PNAEE.

1.18 CESE consideră că unele instrumente de piață — similare celor care funcționează deja — ar putea furniza o contribuție considerabilă. Crearea unei piețe a „negawaților”, deschisă de asemenea utilizatorilor finali, adică a unei piețe a eficienței energiei electrice, ar putea fi utilă pentru a-i stimula pe cetățeni să adopte comportamente corespunzătoare. Dacă se ia în considerare că doar înlocuirea becurilor cu filament ar avea ca rezultat o economie echivalentă cu cel puțin 80 de centrale electrice de 1 000 de MW (aproape egală cu puterea brută instalată în Italia), este evident interesul întreprinderilor producătoare în sprijinirea eficienței energetice, deoarece acestea vor putea astfel răspunde nevoilor unui număr mai mare de clienți la aceeași producție de electricitate.

1.19 CESE speră în redresarea situației și că SM vor pune mai mult accentul pe strategiile de eficiență energetică și de economisire a energiei, fapt care ar trebui să se concretizeze în planuri naționale serioase, credibile, realiste și cu obiective cuantificabile. Vor trebui indicate de asemenea resursele pe care SM le vor aloca, pentru a sprijini în mod adecvat investițiile necesare din partea cetățenilor și întreprinderilor.

2. Introducere

2.1 Prin comunicarea sa privind prima evaluare a Planurilor naționale de acțiune pentru eficiență energetică (PNAEE), intitulată „Progresând împreună spre eficiența energetică”, Comisia se achită de obligația care îi revine în urma aplicării Directivei 2006/32/CE, care prevede, la articolul 14, alineatul (5), prezentarea, până la 1 ianuarie 2008, a unui raport de evaluare a celor 27 de planuri naționale de acțiune. Al doilea raport va fi prezentat înainte de 1 ianuarie 2012, iar al treilea — până la 1 ianuarie 2015.

(*) CESE 758/2008, raportor: dl CEDRONE.

2.2 Obiectivele la care se referă Comunicarea sunt stabilite de aceeași directivă, la articolul 4, alineatul (1), care reamintește că „statele membre adoptă și se străduiesc să îndeplinească un obiectiv orientativ național global în domeniul economisirii energiei, fixat la 9 % pentru al nouălea an de aplicare a prezentei directive, obiectiv care trebuie atins prin intermediul serviciilor energetice și al altor măsuri referitoare la îmbunătățirea eficienței energetice”.

2.3 Comisia subliniază că doar două state membre (Finlanda și Regatul Unit) au respectat termenele prevăzute, și că alte 15 și-au prezentat planul cu întârziere (Austria, Bulgaria, Republica Cehă, Ciprul, Danemarca, Estonia, Germania, Irlanda, Italia, Lituania, Malta, Olanda, Polonia, România și Spania). Belgia și Slovacia și-au prezentat PNAEE la sfârșitul lui 2007, prea târziu ca să fie inclus în document.

3. Comunicarea Comisiei

3.1 Analiza planurilor naționale scoate la iveală faptul că cinci state membre și-au fixat obiective mai ambițioase decât cele indicate de directivă, iar altele pretind că vor să atingă obiective și mai avansate, însă nu au prezentat angajamente oficiale. Din 17 planuri naționale evaluate, șase nu acoperă toată perioada prevăzută de directivă, adică până la sfârșitul lui 2016. În ce privește rolul exemplar pe care trebuie să-l joace sectorul public, se semnalează că Irlanda și-a propus reducerea cu 33 % a consumului energetic din sectorul public până în 2020 și că Germania s-a angajat să reducă cu 30 % emisiile de CO₂ până în 2012, în timp ce Regatul Unit și-a fixat drept obiectiv ca toate clădirile administrației centrale să devină până în 2012 neutre din punct de vedere al emisiilor.

3.2 Au fost lansate unele campanii naționale: în Irlanda, cea denumită *Power of One*, care promovează în mediu electronic bune practici publice și private; în Danemarca — auditul energetic al clădirilor publice, cu obligația aplicării recomandărilor; în Germania — readaptarea la norme a clădirilor instituțiilor federale, pentru care a fost alocată o sumă de 120 de milioane EUR; în Malta — desemnarea unor funcționari (*Green Leaders*) care se vor ocupa, în fiecare minister, de eficiența energetică și vor încuraja utilizarea energiei regenerabile.

3.3 În strategiile sale de dezvoltare edilitară, Regatul Unit va implementa dispozițiile „codului locuinței durabile” (*Code for Sustainable Homes*), care urmărește ca noile locuințe să satisfacă cerințele nivelului 3, și anume o economie de energie de 25 % în raport cu codul urbanistic din 2006. Austria se angajează să depășească nivelul prevăzut de lege în ce privește eficiența energetică a clădirilor publice, în timp ce Spania va înlocui sistemele de iluminat public cu echipamente mai eficiente și va îmbunătăți în mod sensibil eficacitatea energetică în tratarea și distribuirea apei potabile.

3.4 Polonia și Finlanda vor impune sectorului public să realizeze economii de energie cel puțin egale cu obiectivele la nivel național, după modelul existent deja în cazul autorităților locale, în timp ce Olanda aspiră la un loc fruntaș, stipulând că, până în

2010, toate contractele publice la nivel național și jumătate din cele de la nivel regional și local vor trebui să conțină criterii de durabilitate.

3.5 Strategiile de stimulare fiscală sunt considerate foarte importante. Germania și Austria își focalizează atenția asupra eficienței energetice a imobilelor, consumatoare a 40 % din energie, Lituania preconizează introducerea unei cote reduse de TVA de 9 % — de la 18 % în prezent — pentru locuințele finanțate din bani publici, Olanda va introduce un sistem de „deduceri pentru investiții în domeniul energetic”, destinat întreprinderilor private, iar Italia a instituit un sistem de deduceri fiscale brute de maximum 55 % în cazul achizițiilor de echipamente menajere de înaltă eficiență energetică (frigidere din clasa A+, boilere) și de echipamente de iluminat, ca și pentru modernizarea energetică a clădirilor.

3.6 Acordurile voluntare sunt considerate un instrument valabil, mai ales în Finlanda (în perioada de referință acestea acopereau 60 % din consumul final de energie, iar obiectivul este să se ajungă la 90 % până în 2016), în Olanda (unde se aplică mai ales întreprinderilor) și în Danemarca (unde sunt rezervate domeniului contractelor publice). Spania, Polonia, Regatul Unit, România și Irlanda au de gând să introducă acordurile voluntare ca instrument esențial pentru economisirea energiei.

3.7 Instrumentele de piață (certIFICATELE ALBE), încă prezente în câteva țări, capătă prestigiu la nivel național. Italia preconizează prelungirea sistemului până în 2014, Polonia vrea să îl introducă, în timp ce „angajamentul privind eficiența energetică” (*Energy Efficiency Commitment* — EEC) va fi prelungit în Regatul Unit până în 2020. Acesta a fost redenumit „obiectivul privind reducerea emisiilor de carbon” (*Carbon Emission Reduction Target*) și va consta în dublarea economiei de energie în perioada 2008-2011. O mare importanță este acordată societăților de servicii energetice (*Energy Service Companies* — ESCO), care nu au cunoscut o dezvoltare conform așteptărilor. Acestea interesează în special Austria, Germania, Irlanda, Italia, Polonia și Spania.

3.8 Bulgaria, România și Regatul Unit preconizează instituirea de fonduri și mecanisme de finanțare destinate în principal sectoarelor comercial și al locuințelor. Agențiile naționale pentru energie, ale căror competențe diferă de la o țară la alta, nu au strategii omogene de educație, de formare profesională și de informare. Câteva țări, precum Danemarca și Italia, au hotărât să descentralizeze aceste funcții și să le încredințeze agențiilor regionale și locale.

3.9 Transportul, care absoarbe mai mult de o treime din consumul de energie, face obiectul criticii vehemente a multora, dar de fapt doar Austria și Irlanda au propus măsuri concrete pentru transferul traficului către transportul public.

3.10 Cele mai multe planuri prezentate scot în evidență o menținere a *status quo*-ului, iar pentru unele state membre ele indică o considerabilă discrepanță între angajamentul politic și, pe de altă parte, măsurile adoptate și resursele alocate.

3.11 Comisia va urmări de aproape și va monitoriza transpunerea directivei, străduindu-se în același timp să îi faciliteze implementarea prin programul *Energie inteligentă pentru Europa*. Comisia va crea o platformă web pentru colectarea și prezentarea contribuțiilor părților interesate, care vor fi atrase în implementarea directivei și invitate să participe la adoptarea măsurilor naționale și la redactarea viitoarelor PNAEE. Aceste Planuri naționale de acțiune vor fi evaluate și în cadrul proiectului de supraveghere a eficienței energetice (*Energy Efficiency Watch*).

3.12 În concluziile sale, Comisia reamintește importanța cooperării internaționale, precum și inițiativa sa referitoare la crearea unei platforme internaționale pentru eficiență energetică, care să urmărească elaborarea de norme tehnice, schimburile tehnice și transferurile de tehnologie. Date fiind marile angajamente și responsabilitatea asumată de Europa în domeniul schimbărilor climatice, în aprovizionarea energetică și în reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră, este indispensabilă realizarea unor programe eficiente și efective de îmbunătățire a eficienței energetice.

4. Observații specifice

4.1 Primul aspect negativ care iese în evidență în privința acestei comunicări este că termenul scadent prevăzut de directivă pentru prezentarea Planurilor naționale de acțiune pentru eficiență energetică nu a fost respectat decât de două țări din 27, în timp ce alte 15 au reușit cu greu să-și prezinte documentele, două le-au predat după expirarea ultimului termen fixat, iar opt dintre ele nici nu s-au făcut auzite. La un an de la expirarea termenului limită din 30 iunie 2007, un stat membru lipsește încă la apel.

4.2 Al doilea element negativ care transpare din concluziile Comisiei este că, cu excepția câtorva state, din documentele analizate nu rezultă un angajament puternic și hotărât, cum ar cere situația. Se întâmplă din ce în ce mai des că șefii de stat și de guvern, în calitate de reprezentanți ai statelor membre, aprobă la Bruxelles cu multă ușurință directive pe care, odată ajunși acasă, nu pot/vor să le mai respecte. Agenda de la Lisabona reprezintă exemplul cel mai clar în acest sens, dar istoria este plină de astfel de comportamente contradictorii. Și lucrurile nu se vor opri aici.

4.3 Din citirea planurilor naționale de acțiune transpare lipsa unui cadru de referință și faptul că planurile au fost redactate în moduri și forme complet diferite, care fac lectura lor dificilă și comparația între ele imposibilă. În cadrul proiectului EMEES (evaluarea și monitorizarea directivei europene privind eficiența utilizării finale a energiei și serviciile energetice — *Evaluation and Monitoring for the EU Directive on Energy End-Use Efficiency and Energy Services*), în colaborare cu Institutul pentru climă, mediu și energie din Wuppertal (*Wuppertal Institute for Climate Environment and Energy*), a fost elaborat un model care să servească la redactarea planurilor naționale de acțiune. Într-o scrisoare, autoritățile belgiene se plâng de faptul că acest important model nu a fost publicat decât pe 11 mai, cu câteva zile numai înainte de termenul scadent de prezentare a Planurilor naționale.

4.4 Planurile prezentate diferă ca număr de pagini: de la 13 pagini pentru Republica Cehă și Lituania, la 41 de pagini

pentru România și 89 pentru Malta (dintre noile state membre) sau, dintre țările cele mai mari, de la 37 de pagini, cât numără raportul Franței, la 102 de pagini (Germania), 211 (Spania) sau 214 (Regatul Unit); dat fiind caracteristicile federale ale statului, Belgia constituie în sine un fenomen, prezentând patru documente cu un total de 221 de pagini. Numărul total al paginilor prezentate de 25 de state membre (Suedia și Portugalia nu apar până la această oră pe site-ul Comisiei) se ridică la 2 161, cu date, tabele și măsuri divergente. Fiecare țară și-a ales parametrii proprii de referință, propria metodologie și propriile modele de comunicare: rezultatul este deprimant, dat fiind că nu se poate degaja nicio orientare majoră.

4.5 Documentele publicate de Franța, Slovenia, Grecia (doar o ciornă), Olanda și Luxemburg sunt redactate în limbile oficiale proprii (un obstacol insurmontabil pentru raportor). Este foarte dificil ca schimbul de bune practici să se facă prin lectura documentelor în versiunea oficială, însă nu a existat nicio recomandare, cu atât mai puțin obligația de a utiliza o singură limbă. Comisia avusese de gând să dea la tradus toate documentele într-o singură limbă, dar întârzierile acumulate în prezentarea PNAEE s-au răsfrânt asupra termenelor-limită de traducere.

4.6 CESE subliniază incoerența dintre obiectivele planurilor naționale și aceste două elemente la care se face referire aici. Fie că este vorba de planuri exhaustive sau succinte, nici unele, nici celelalte nu ajută la înțelegerea exactă a orientării generale. Excesul de detalii și insuficiența acestora produc aceleași rezultate și anume o lectură dificilă și o înțelegere pe măsură. Modelul EMEES poate constitui un bun compromis între aceste două extreme. Pentru viitoarea ediție a planurilor naționale, CESE recomandă în mod energetic adoptarea unui model comun, ușor de citit și de comparat.

4.7 În afara câtorva excepții laudabile, semnalate în prezentul aviz, CESE acuză lipsa substanțială de inițiative din sectorul public și din cel agricol. PNAEE sunt foarte reticente și trec sub tăcere aceste domenii foarte importante.

5. Observații generale

5.1 În ianuarie 2007, Consiliul a solicitat Comisiei elaborarea unor dispoziții în domeniile energetic și al schimbărilor climatice, în vederea definirii unor obiective ambițioase. Aceste obiective au fost concretizate prin apariția celui de-al treilea Pachet energetic, a Pachetului privind energiile regenerabile și schimbările climatice, a Directivei privind reducerea emisiilor de CO₂ pentru noile autovehicule, a noii reglementări *Energy Star*, a Cărtii verzi privind mobilitatea în mediul urban (care prevede, printre altele, măsuri de încurajare a mijloacelor de transport eficiente), sau a Planului strategic privind tehnologiile referitoare la energie.

5.2 Ce anume caracterizează aceste dispoziții? Câteva indicații și multe reguli. Cu toate acestea, guvernele, după ce și-au dat în mod oficial aprobarea, nu sunt capabile să reziste presiunilor întreprinderilor naționale și să mențină alegerile făcute, precum în cazul emisiilor de CO₂, și solicită modificarea a ceea ce au adoptat în mod colegial.

5.3 Motivul pentru care statele membre nu par să fie foarte preocupate este menționat chiar în cuprinsul directivei. Într-adevăr, la considerentul 12 se subliniază că: „Prin urmare, chiar în cazul în care statele membre se angajează să facă eforturi pentru a atinge ținta de 9 %, obiectivul național pentru economii de energie este indicativ prin natură și nu impune, pentru statele membre, nicio obligație legală cu titlu executoriu pentru realizarea sa”.

5.4 Această practică legislativă (directive cu obiective neobligatorii și fără a prevedea sancțiuni în caz de neîndeplinire) a caracterizat inițiativele normative adoptate în anumite domenii specifice și în anumite perioade. Până acum câțiva ani, statele membre își revendicau suveranitatea în domeniul strategiilor energetice, al aprovizionării, producției și distribuției de energie. Acest lucru presupunea o legislație neobligatorie (*soft law*), trăsătură care a caracterizat această perioadă. Astfel, Directiva 2003/30/CE privind biocarburanții fixe obiective de tip cantitativ, dar nu stabilea nicio obligație specifică în ce privește realizarea lor.

5.5 În aceste condiții și ținând cont de aceste premize, obiectivul reducerii cu 20 % a consumului până în 2020, prin eficiențizare energetică, este irealizabil în cazul în care nu vor fi adoptate măsuri și/sau obiective complementare obligatorii.

5.6 CESE a sprijinit și va sprijini toate inițiativele care vor urmări atingerea unui nivel sporit de eficiență energetică, pentru că, în opinia sa, atât emisiile de CO₂, cât și dependența energetică a UE reprezintă două probleme de importanță majoră.

5.7 În același timp, CESE accentuează contradicția dintre măsurile generale neobligatorii și măsurile specifice obligatorii, definite în funcție de atingerea rezultatului. Dacă întregul nu este obligatoriu, atunci elementele componente sunt? Comisia însăși ar trebui să dea un bun exemplu prin publicarea rezultatelor obținute în ce privește eficientizarea energetică și economisirea energiei în propriile sale clădiri, inițiativele întreprinse sau fondurile alocate. O anexă de tip „federal” ar ajuta la mai bună înțelegere a unei asemenea politici.

5.8 CESE accentuează distanța mare dintre așteptările generate de adoptarea măsurilor potrivite pentru obținerea unei creșteri semnificative a eficienței energetice și proiectele dezamăgitoare și descurajante prezentate de statele membre, și insistă asupra necesității adoptării unor măsuri concrete pe termen scurt, mediu și lung, care să dea conținut obiectivelor urmărite.

5.9 În cazul în care se va ajunge la aceste concluzii oportune, CESE recomandă adoptarea unor măsuri care să permită realizarea obiectivelor, mai degrabă decât derularea unor acțiuni pur cosmetice, ca în alte ocazii.

5.10 CESE a apreciat în mod favorabil atât elaborarea Directivei 2006/32/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 aprilie 2006 privind eficiența energetică la utilizatorii finali și serviciile energetice (1), cât și, ulterior, „Planul de acțiune pentru eficiență energetică: dezvoltarea potențialului”, din 19 octombrie 2006 (2), dar aceste acte normative și de orientare au fost elaborate când prețurile la petrol erau relativ scăzute (la apariția directivei, în 2004, prețul petrolului oscila în jur de

42 de dolari barilul și era, în medie, cu puțin sub 62 de dolari în 2006).

5.11 În acest context, este de înțeles faptul că obiectivele erau doar orientative și că, în directivă, Comisia nu prevăzuse obligația pentru statele membre de îndeplinire a obiectivelor propuse. Comitetul Economic și Social nota că „cea mai bună energie este cea economisită”, însă dacă economisirea este lăsată la latitudinea statelor membre, fără niciun alt stimulente decât simțul responsabilității, atunci obiectivele devin efectiv aleatorii, sau mai bine zis irealizabile.

5.12 Își poate permite, însă, Uniunea Europeană să nu îndeplinească obiectivele de reducere a intensității energetice cu 1,5 % pe an? Să renunțe la economisirea a 390 Mtep, care produc 780 de milioane de tone de CO₂? Pe de o parte, sunt confirmate obiectivele ambițioase și obligatorii de reducere cu 20 % a emisiilor de gaze cu efect de seră și creșterea cu 20 % a energiei din surse regenerabile, dar, pe de altă parte, obiectivul care poate fi îndeplinit cel mai repede și care ar determina o economisire imediată este lăsat la o parte ca o aspirație ipotetică.

5.13 CESE remarcă faptul că, în unele țări, executarea planurilor ține de competența guvernelor regionale, fără să existe un nivel de coordonare corespunzător, fapt ce implică o lipsă de armonizare și de coerență teritorială.

5.14 CESE deplânge lipsa oportunităților efective de alegere pe partea ofertei și consideră că, pentru atingerea grabnică a rezultatelor așteptate, trebuie să existe o mai mare libertate de alegere, însoțită de măsuri de stimulare destinate grupurilor mai slabe, mai ales mulțimii consumatorilor și întreprinderilor mici și mijlocii. În unele țări, măsurile de stimulare au condus la rezultate foarte încurajatoare, precum în cazul produselor electromenajere din gama de prețuri scăzute (așa numitele „produse albe”).

5.15 CESE apreciază experiența societăților de servicii energetice (ESCO) și consideră că trebuie încurajată diseminarea acestor servicii în rândul cetățenilor și al întreprinderilor. Printre avantajele ESCO se numără crearea unor noi profesii și unor noi locuri de muncă calificată și rezultate pozitive în domeniul eficienței energetice și al reducerii gazelor cu efect de seră.

5.16 CESE subliniază că statele membre nu depun destule eforturi pentru atingerea obiectivelor fixate și își exprimă convingerea că, așa cum se întâmplă cu emisiile din sectorul transporturilor, inițiativele Comisiei trebuie sprijinite, dacă acestea merg în direcția întăririi obligațiilor statelor membre. Anul trecut, Comisia a lansat unele inițiative pozitive, printre care: noua reglementare *Energy Star*, ale cărei norme sunt de acum obligatorii pentru contractele publice privind materialul de birotică; Cartea verde privind mobilitatea urbană, care propune între altele sprijinirea financiară a autovehiculelor mai eficiente; cel de-al treilea Pachet energetic, care extinde competențele autorităților naționale din domeniul reglementării în domeniul eficienței energetice; Planul strategic pentru tehnologiile din sectorul energetic și reglementarea emisiilor pentru noile autovehicule.

5.17 Alte inițiative sunt planificate pentru lunile următoare. Este vorba, între altele, de noile directive referitoare la normele de eficiență energetică sau de etichetele ecologice pentru numeroase produse (de exemplu, iluminatul public și iluminatul birourilor, stările de *standby* și *off* cu consum minim), de o nouă reglementare (prevăzută pentru 2009) referitoare la televizoare, frigider și congelatoare menajere, mașini de spălat rufe și mașini de spălat vesela, boilere și cazane încălzitoare de apă, calculatoare personale, dispozitive de reproducere a imaginilor, motoare electrice, pompe de căldură și echipamente de climatizare. Tot pentru 2009, Comisia preconizează adoptarea unei inițiative privind lămpile menajere incandescente, pentru a promova înlocuirea lor pe termen scurt. Noile strategii din domeniul transportului își vor concentra atenția asupra revizuirii directivei privind etichetarea autovehiculelor, eficacitatea pneurilor și a sistemelor de supraveghere și control a presiunii și calității acestora.

5.18 CESE consideră că este indispensabilă realizarea unei piețe interne a energiei în care, în conformitate cu directivele privind electricitatea și gazul, prețurile reprezintă rezultatul unei concurențe sănătoase.

5.19 CESE atrage atenția asupra necesității elaborării, în statele membre ale UE, a unor planuri de formare destinate școlilor (care vor trebui în consecință să se angajeze în mod activ în programe de eficiență energetică), precum și a unor programe de comunicare care urmăresc să îi conștientizeze pe cetățeni cu privire la importanța și obligația unui consum de energie responsabil și eficient.

5.20 În ce privește școlile, un interes special în obținerea unor economii sporite de energie l-ar putea trezi instituirea de concursuri între institutele tehnice, cu participarea activă a elevilor. Spre exemplificare, în Italia există concursul *Datti una scossa*, dotat cu un premiu de 25 000 EUR, pentru realizarea proiectului avut în vedere, și care a avut un mare succes; un alt exemplu pozitiv este eco-maratonul internațional, în cadrul căruia un institut din Franța a prezentat un prototip care a parcurs 3 039 de km, consumând doar un litru de benzină! O echipă din Danemarca a reușit să producă un motor cu combustie, ale cărui emisii nu depășesc 9 g/km, câștigând astfel premiul *Climate Friendly Award*.

5.21 Instrumentele economice disponibile vor trebui să fie eficiente și durabile. CESE consideră că va trebui acordată o atenție specială distribuirii măsurilor de stimulare, care trebuie dirijate către consumatorii finali. Trebuie avută în vedere și posibilitatea rezervării unei cote de măsuri de stimulare furnizorilor de servicii energetice, astfel încât să se creeze un interes comun și convergent în legătură cu strategiile de eficiență energetică.

5.22 În scopul elaborării unor indici adecvați cu privire la prețuri, destinate consumatorilor și care favorizează o utilizare mai rațională și eficientă a energiei, CESE solicită Comisiei Europene să urmărească eliminarea tarifelor pentru ofertele aflate sub prețul de cost, în conformitate cu ceea ce permite legislația europeană referitoare la promovarea corespunzătoare a energiei regenerabile și cu respectarea dispozițiilor cuprinse în directiva gaz și electricitate pentru consumatorii vulnerabili.

Bruxelles, 17 septembrie 2008

Președintele

Comitetului Economic și Social European

Dimitris DIMITRIADIS

Avizul Comitetului Economic și Social European privind internetul obiectelor

(2009/C 77/15)

La 7 februarie 2008, în conformitate cu articolul 262 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Comisia Europeană a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Internetul obiectelor.

Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 16 iulie 2008. Raportor: dl Retureau.

În cea de-a 447-a sesiune plenară, care a avut loc la 17 și 18 septembrie 2008 (ședința din 18 septembrie 2008), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 118 voturi pentru, 0 voturi împotriva și 1 abținere.

1. Concluzii și recomandări

CESE încurajează Comisia Europeană:

1.1 să investească în cercetare, să susțină activitățile de difuzare (precum evenimentele organizate de ultima Președinție) și de stabilire de standarde, întrucât consideră că internetul obiectelor este un domeniu important;

1.2 să adopte măsuri pentru eliminarea barierelor care ar împiedica preluarea acestei tehnologii;

1.3 să evalueze dacă sistemele centralizare vor putea face față la volumul de trafic care se așteaptă în cazul aplicațiilor internetului obiectelor (IO) și dacă guvernarea locală (a numelor și serviciilor) ar reprezenta o abordare mai bună de administrare a utilizării în masă;

1.4 să investigheze dacă directivele actuale sunt adecvate pentru a garanta protecția și securitatea adecvată a datelor sau dacă este necesar să se adopte noi măsuri legislative;

1.5 să ia în considerare necesitatea ca anumite laboratoare din Europa să combine finanțarea din partea universităților și a companiilor private, pentru a se asigura că rezultatele cercetării sunt utilizate în Europa și că cercetătorii nu dispar, fiind atrași de centre și întreprinderi de cercetare din alte părți ale lumii (SUA);

1.6 în privința eventualelor riscuri electromagnetice, ar trebui să se aplice principiul precauției în cazul acelor medii noi cu o mare densitate de aparate de citire bazate pe tehnologia radiofrecvenței, și în special în ceea ce privește lucrătorii din aceste medii. Aceștia ar trebui informați cu privire la eventualele riscuri și ar trebui, de asemenea, puse în aplicare măsuri de protecție. În orice caz, problema ar trebui să fie evaluată cu seriozitate, prin studii științifice;

1.7 să nu uite că dezvoltarea tehnologică ar trebui să aibă loc în folosul oamenilor și se manifestă nevoia de a se evalua riscurile etice aferente;

1.8 pentru serviciile transeuropene, Comisia Europeană sau autoritatea administrativă independentă care va reglementa

spectrul în viitor, ar trebui să ia în considerare nevoile internetului obiectelor în ceea ce privește spectrul;

1.9 cercetarea va fi decisivă pentru câștigarea cursei în ceea ce privește livrarea capacității informaționale necesare pentru a gestiona aplicațiile viitoare ale internetului obiectelor în timp real.

2. Propunerile Comisiei

2.1 În urma comunicării sale privind etichetele RFID ⁽¹⁾, și după conferința organizată pe această temă la Lisabona în luna noiembrie a anului trecut, prin prezenta comunicare, Comisia trece la etapa următoare, care este aceea a internetului obiectelor ⁽²⁾.

2.2 Trebuie să se facă, de asemenea, referire la un număr important de comunicări și inițiative ale CESE în cursul ultimilor ani ⁽³⁾: programul i2010 face obiectul unui raport intermediar ⁽⁴⁾.

3. Observații generale și analize**3.1 Introducere**

3.1.1 Dezvoltarea tehnologiei informației (TI) are o importanță crucială pentru societățile noastre. Având în vedere piața internă, Europa este bine plasată pentru a deveni o regiune-cheie în economia digitală, dacă se adoptă măsurile necesare privind cercetarea de bază, cercetarea-dezvoltarea, precum și măsurile pe planul politic al guvernării acestui internet al viitorului.

⁽¹⁾ Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliul, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor — Identificarea prin radiofrecvență (RFID) în Europa: etape în direcția elaborării unui cadru strategic [COM(2007) 96 final].

⁽²⁾ A se vedea „Către o politică privind identificarea prin radiofrecvență (RFID) pentru Europa” („Towards an RFID policy for Europe”), raportul seminarului, elaborat de Maarten Van de Voort și Andreas Ligtvoet, 31 august 2006.

⁽³⁾ De exemplu, Avizul CESE privind „Identificarea prin frecvențe radio (RFID)”. Raportor: dl Morgan. (JO C 256 din 27.10.2007, p. 66 — TEN/293).

⁽⁴⁾ Comunicarea „Pregătirea viitorului digital al Europei — Evaluarea intermediară a inițiativei i2010” [COM(2008) 199 final].

3.1.2 Creșterea și competitivitatea europeană depind în mare măsură de aceasta și este timpul, mai mult ca oricând, ca Europa să se afirme la nivelul guvernantei politice a acestui internet, dezvoltând tehnologiile și investițiile, precum și competențele și cunoștințele necesare.

3.1.3 Internetul, chiar și în perioada actuală a tehnologiei WEB 2 interactive și mobile, se sprijină încă pe o rețea mondială de sute de mii de servere și routere, adică de calculatoare fixe legate prin cablu sau prin fibră optică, însă conexiunile la terminalele mobile, precum telefoanele mobile sau tabletele internet, se realizează prin unde electromagnetice și cunosc o răspândire foarte rapidă, cu diverse standarde de conexiune (.3G, 3G+-HSPDA, Edge, WiFi, WiMax).

3.1.4 Tehnologia WEB 2 este interactivă. Utilizatorul poate să creeze sau să furnizeze conținutul, individual sau în forme de colaborare și colective (enciclopedia Wikipedia, programele software gratuite etc.). Un mare număr de IMM-uri oferă programe software, conținuturi creative și mai ales servicii foarte diversificate (instalarea și întreținerea rețelelor, securitatea informatică, formare etc.).

3.1.5 Cipurile calculatoarelor sunt din ce mai mici, devenind în același timp din ce în ce mai complexe, și reducându-și consumul de energie. Ele se inserează în terminale mobile din ce în ce mai ușoare în care programele integrate și puterea de calcul sunt utilizate în perspectiva integrării telefonului, a accesului la internet și a geolocalizării (cipuri Sif 3).

3.2 Către internetul obiectelor

3.2.1 Internetul obiectelor începe să fie aplicat într-un context tehnologic complex, plecând de la WEB 2 și alte tehnologii aferente, deja funcționale în cea mai mare parte, și a căror fuziune reprezintă o etapă majoră către internetul obiectelor:

- protocoalele Ipv6 ⁽⁵⁾, HTTP ⁽⁶⁾, FTP etc. și un nou standard HTML 5 universal pentru citirea de site-uri (care urmează a fi elaborat);
- etichetele RFID ⁽⁷⁾ și aparatele de citire prin radiofrecvență, care le conectează la bazele de date;
- geolocalizarea (GPS și în curând Galileo);
- rețelele interconectate și capacitățile de stocare a datelor;
- inteligența artificială, mai ales în WEB 3 (o rețea semantică al cărei limbaj va fi mai apropiat de cel natural) și pentru gestionarea datelor între calculatoare;

⁽⁵⁾ Protocol de internet versiunea 6 (Internet Protocol version 6).

⁽⁶⁾ Hypertext Transfer Protocol (HTTP) este un protocol de comunicare pentru transferul de informații în intranet și în WWW. Inițial, a avut rolul de a oferi o modalitate de a publica și de a accesa pagini în format text, pe internet.

⁽⁷⁾ Identificare prin radiofrecvență.

- nanotehnologiile, mai ales cele aplicate microprocesoarelor;
- etichetele 2D (coduri de bare, Datamatrix) care rămân utilizabile, în special asociind un conținut bogat alunei adrese internet codificate cu Datamatrix, scanată de un terminal mobil care se conectează direct la site (utilizări diverse: turism, publicitate, informații etc.).

3.2.2 La elaborarea elementelor rețelelor viitoare, sistemele informatice cu paralelism masiv vor juca un rol din ce în ce mai important. Sute și mii de procesoare pot funcționa în paralel ⁽⁸⁾ și nu prin operații succesive, ceea ce permite accelerarea puternică a calculelor, și astfel conceperea unor universuri virtuale complexe simultane. De altfel, virtualizarea permite deja utilizarea într-un mod mult mai complet a puterii calculatoarelor, permițând funcționarea în mod virtual a mai multor calculatoare pe unul singur, inclusiv cu sisteme de operare diferite, iar această tehnică se răspândește rapid.

3.2.3 Europa trebuie cu siguranță să își intensifice cercetările și să formeze persoane competente cu un nivel teoretic și practic ridicat în aceste domenii, pentru a păstra cercetătorii „atracți” de marile laboratoare universitare și particulare americane și în curând chineze sau indiene. Riscul unei înapoieri tehnologice majore devine evident în absența inițiativelor de mare amploare pentru controlul internetului viitorului.

3.2.4 Tehnologiile de stocare în masă evoluează rapid. Ele sunt absolut necesare pentru bazele de date care vor conține descrierea unor obiecte identificate prin adresa lor de internet. Aceste posibilități, combinate cu posibilitățile de prelucrare a datelor, deschid calea către un internet inteligent, care va conduce la acumularea de noi cunoștințe în baze de date mai complete prin combinarea și prelucrarea datelor primite de la obiecte și de la bazele de date utilizare pentru identificare. În același timp, rețeaua devine un calculator și stochează programe care permit utilizarea bazelor de date și intervențiile umane: cereri complexe, rapoarte etc.

3.3 Primele aplicații

3.3.1 Un anumit număr de realizări sunt deja în faza de experimentare, iar anumite aplicații sunt deja operaționale, cu mijloacele actuale în domeniul economic precum:

- comerțul cu amănuntul (Wall Mart);
- logistica transporturilor și monitorizarea mărfurilor;
- securitatea anumitor întreprinderi etc.

⁽⁸⁾ Universitatea din Stanford inaugurează un nou laborator „Pervasive Parallelism Lab”, finanțat de cele mai mari companii informatice din Statele Unite, printre care HP, IBM, Intel.

3.3.2 Etichetele RFID incorporate în obiecte, de exemplu pe cartela de acces, pe produsul expus în supermarket, furnizează aparatului de citire situat la o distanță relativ mică (distanță în funcție de frecvența utilizată) un acces simultan la adresele și la caracteristicile tuturor obiectelor citite în același timp (cărucior de cumpărături, container etc.), obținând informațiile necesare (prețul de plătit, declarația vamală detaliată etc.). În Japonia se poate deja utiliza un astfel de sistem pentru cumpărături, acestea fiind plătite printr-un alt cip conținut în telefonul portabil (de fapt un terminal multifuncțional).

3.3.3 Pentru logistica transporturilor, și în legătură cu geolocalizarea, se poate afla totul despre o comandă în curs de executare, inclusiv poziția sa geografică, în timp real.

3.3.4 Internetul obiectelor este omniprezent. Se vorbește de asemenea de „un internet ambiant”, în care informațiile transmise de aparatul de citire în diferite etape ale procesului pot fi prelucrate în mod automat.

3.3.5 Într-o serie de aplicații, obiectele comunică, rețeaua „află” și poate lua deciziile corespunzătoare, de exemplu în aplicațiile electronice casnice: identificarea biometrică a persoanelor, deschiderea ușilor, aplicarea deciziilor referitoare la casă și la aprovizionare, controlul căldurii, al ventilației, al semnalelor de securitate pentru copii etc.

3.3.6 Accesul la anumite mașini sau la anumite informații poate fi determinat de un aparat de citire a amprentelor sau de recunoașterea a formei.

3.4 Omniprezența rețelelor, viața privată și securitatea

3.4.1 Acest tip de procesare de date poate însă mări considerabil riscul încălcării dreptului la viață privată sau a confidențialității afacerilor, a relațiilor client-furnizor de bunuri și servicii, întrucât, pentru ca internetul ambiant să funcționeze bine, rețelele trebuie să conțină date personale, chiar confidențiale, și strict private, așa cum este cazul în aplicațiile medicale.

3.4.2 Se pune întrebarea dacă actualele instrumente juridice comunitare de protecție a datelor sunt suficiente pentru rețelele din viitorul apropiat.

3.4.3 Dacă nu se intensifică protecția și confidențialitatea datelor sensibile, rețeaua ambiantă ar putea deveni un instrument de transparență totală pentru persoane (așa cum este cazul animalelor de casă în sistemul european de identificare).

3.4.4 Ar trebui să se vegheze în primul rând la combinarea datelor din surse diferite, reglementându-se cele care privesc obiectele și interzicându-se cele care privesc persoanele. Difuzarea datelor presupune păstrarea în prealabil a anonimatului acestora, acest lucru anulând argumentele celor care refuză să comunice date sociologice sub pretextul protecției vieții private. Nu este nevoie de o autorizație prealabilă din partea persoanelor vizate, dacă datele sunt anonime, fiind apoi prelucrate pentru realizarea de statistici înainte de publicarea rezultatelor.

3.4.5 Va trebui ca datele confidențiale definite conform legii să fie protejate printr-o criptare strictă, pentru a nu permite accesul la acestea decât persoanelor (sau mașinilor) autorizate.

3.4.6 Chestiunea siguranței sau a riscului prezentat de frecvențele ultrînalte, mai puternice, care în curând vor fi utilizate la scară largă, rămâne deschisă, așa cum recunoaște Comisia.

3.4.7 Legislația privind protecția lucrătorilor împotriva undelor electromagnetice riscă să se dovedească foarte insuficientă în ceea ce privește expunerea permanentă la frecvențe înalte și ultrînalte. Studiile privind această chestiune, axate în principal asupra posibilelor consecințe ale telefoanelor mobile asupra sănătății utilizatorilor, au rămas neconcludente. Ar trebui ca cercetările privind eventualele riscuri și metode de prevenire să fie accelerate și extinse în mod urgent, înainte de dezvoltarea „sălbatică” a anumitor tipuri de etichete de nouă generație (*).

3.4.8 Trebuie stabilite reguli, dacă se poate universale și cel puțin europene, pentru utilizarea etichetelor RFID, acordându-se prioritate dreptului la protecția vieții private, într-o perspectivă care să depășească, poate, cadrul persoanelor fizice („*natural persons*”), întrucât legislația actuală este aplicată inegal și nu acoperă toate situațiile legate de utilizarea actuală și viitoare a etichetelor RFID și a internetului obiectelor.

3.5 Internetul viitorului

3.5 Internetul viitorului

3.5.1 În măsura în care se pot realiza previziuni pe termen mediu într-un domeniu în evoluție continuă, internetul viitorului va fi, după toate probabilitățile, o combinație între WEB 3 și internetul obiectelor.

3.5.2 Cea mai mare parte a diverselor componente ale internetului viitorului există deja, se perfecționează sau se aplică, astfel încât acest internet nou își va face în curând apariția, prezentându-se ca o nouă paradigmă care va redefini locul și rolul rețelelor omniprezente în viața cetățenilor și în creșterea economică într-o măsură încă greu de conceput, însă care ar putea genera o schimbare socială majoră și ar putea reprezenta o sursă de dezvoltare fără precedent pentru firmele și țările care vor stăpâni diferitele sale aspecte, și anume care vor face în timp util investițiile necesare în cercetare, formare, creare de standarde

(*) Un studiu științific privind telefoanele mobile, realizat de cercetători britanici, demonstrează caracterul inofensiv al acestora pe o perioadă de mai mulți ani. Raportul este disponibil pe site-ul: <http://www.mthr.org.uk>.

și de noi servicii, acest lucru putând conduce la schimbarea raporturilor dintre forțele economice și științifice la scară globală. Pentru Europa, aceasta reprezintă o provocare de care trebuie să se țină seama.

3.5.3 În concluzie, internetul obiectelor realizează o fuziune a lumii fizice și a celei digitale, a celei reale și a celei virtuale. Obiectele inteligente („*smart objects*”) se integrează în rețeaua ambientă la care participă pe deplin (rețeaua omniprezentă, „*ubiquitous network*”) și vor ocupa un loc mult mai mare decât în

rețeaua participativă a persoanelor, WEB 2, care va fi încorporată în rețeaua extinsă la o scară superioară.

3.5.4 În fine, noua rețea prezintă probleme de guvernare, prin dimensiunea sa și prin conținutul său nou, prin cerințele referitoare la atribuirea a sute de miliarde de nume și prin standardele universale care trebuie utilizate. În prezent, RFID face obiectul unor standarde private și al rapoartelor comerciale cu rețeaua EPC global (Electronic Product Code), însă este acest lucru realizabil având în vedere deplina dezvoltare a internetului viitorului?

Bruxelles, 18 septembrie 2008

Președintele

Comitetului Economic și Social European

Dimitris DIMITRIADIS

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, către Consiliu, către Comitetul Economic și Social European și către Comitetul Regiunilor privind conținutul creativ online pe piața unică

COM(2007) 836 *final*

(2009/C 77/16)

La 3 ianuarie 2008, Comisia Europeană, în conformitate cu articolul 262 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor privind conținutul creativ online pe piața unică.

Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 16 iulie 2008. Raportor: dl Retureau.

În cea de-a 447-a sesiune plenară, care a avut loc la 17 și 18 septembrie 2008 (ședința din 18 septembrie 2008), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 115 voturi pentru, 1 vot împotriva și 5 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Drepturile consumatorilor

1.1.1 CESE este în favoarea unei înalte protecții a consumatorilor. În acest sens, așteaptă cu interes elaborarea unui ghid al consumatorilor și utilizatorilor de servicii ale societății informaționale.

1.1.2 CESE consideră că acest ghid trebuie să abordeze cel puțin următoarele aspecte:

- neutralitatea rețelei pentru a consolida posibilitatea de a alege a consumatorilor;
- garantarea unei protecții adecvate a datelor personale, precum și un nivel înalt de siguranță al mediului electronic;
- încurajarea stabilirii de norme cu caracter voluntar și de mărci de siguranță pentru comerțul electronic;

— aplicabilitatea drepturilor consumatorilor în mediul digital, precizând drepturile de acces, serviciul universal, precum și protecția contra practicilor comerciale neloiale;

— stabilirea de parametri de calitate pentru serviciile online;

— punerea la dispoziție pe cale electronică a unui formular simplu cu caracter european pentru raportarea acțiunilor frauduloase;

— un sistem de rezolvare a conflictelor extrajudiciare online.

1.2 Interoperabilitate

1.2.1 CESE subliniază că interoperabilitatea reprezintă un factor economic de primă importanță. Acesta constată, printre altele, că normele deschise sunt extrem de importante pentru facilitarea interoperabilității și pentru a contribui la întărirea securității și fiabilității.

1.2.2 Absența permanentă a interoperabilității limitează accesul cetățenilor europeni la echipamente, servicii și conținut, îi obligă să plătească prețuri mai ridicate pentru echipamente, limitând în același timp alegerea acestora, și îi forțează să utilizeze soluții indirecte, dat fiind că anumite părți interesate profită de diferențele tehnologice inutile pentru a crea piețe monopoliste.

1.2.3 În viziunea Comitetului, crearea unor sisteme DRM ⁽¹⁾ euro-compatibile este o falsă idee bună, întrucât ar ridica mai multe probleme decât ar rezolva și ar putea exclude anumii creatori de la difuzarea online; în plus, piața conținuturilor este globală, așa cum indică divizarea pe zone, ceea ce ar restrânge libertatea utilizatorilor.

1.3 Comitetul consideră că taxarea destul de haotică a tuturor varietăților de suporturi digitale sau de dispozitive de stocare, cu mari diferențe între statele membre, duce la denaturări considerabile ale pieței.

1.4 Măsurile penale și procedurile de derogare prevăzute de proiectul de lege „Olivennes” din Franța depășesc cu mult exigențele OMC, menționate în acordul semnat la Marrakech în 1994. Așa cum a indicat Curtea de Justiție în hotărârea „Pro Musicae”, trebuie respectat principiul proporționalității în momentul alegerii mijloacelor care vor fi utilizate pentru asigurarea respectării drepturilor de autor și, de asemenea, trebuie găsit echilibrul satisfăcător între drepturi și libertăți și interesele în cauză.

1.5 Din acest considerent, CESE așteaptă cu interes recomandarea prevăzută a fi elaborată de Comisie privind conținutul creativ online, pentru a se pronunța în mod concret asupra transparenței (etichetării) și asupra noilor forme de stabilire și gestionare a drepturilor digitale la scară europeană, precum și asupra promovării și contribuției la regimuri inovatoare de difuzare de conținut creative online și asupra căutării unor mijloace eficiente de eliminare a copiilor ilegale cu scop comercial și oricărei alte forme de piraterie.

2. Conținutul propunerii Comisiei

2.1 Principalele aspecte ale comunicării și întrebărilor Comisiei vizează:

- reglementarea și armonizarea unei piețe europene a conținutului creativ online;
- un drept comunitar al proprietății intelectuale și drepturi conexe; licențe multiteritoriale; îmbunătățirea protecției drepturilor referitoare la proprietatea literară și artistică;
- gestionarea drepturilor digitale (DRM) europene interoperabile, în funcție de suportul fizic, în special pentru conținutul online;
- asigurarea siguranței comunicațiilor și reglementărilor financiare, combaterea pirateriei și a înșelătoriilor, pentru a spori încrederea în economia digitală și a permite dezvoltarea serviciilor online;

⁽¹⁾ *Digital Rights Management* — gestionarea drepturilor digitale (expresie „corectă politic” folosită pentru denumirea dispozitivelor software sau hardware de protecție împotriva copierii).

— pe viitor, cea mai mare problemă va fi ridicată, fără îndoială, de aspectele legate de copiii private, chestiune aflată în centrul a numeroase polemici în Europa, întrucât diversele state membre ale Uniunii sunt departe de a dispune de o legislație armonizată în acest domeniu.

2.2 Potrivit documentului de lucru de 41 de pagini al serviciilor Comisiei, publicat separat de comunicare și doar în limba engleză ⁽²⁾, având în vedere caracterul transfrontalier al comunicațiilor online și noile modele comerciale impuse de noile tehnologii, politicile Uniunii ar trebui să vizeze promovarea și difuzarea rapidă a acestor noi modele, în vederea difuzării online a conținutului și cunoștințelor. „Conținutul creativ distribuit online” este conținutul și serviciile cum ar fi suporturile audiovizuale online (filme, televiziune, muzică, radio), jocurile online, publicațiile online, conținutul educațional online și conținutul creat de utilizatori (rețele sociale, bloguri etc.).

2.3 Principalul obiectiv, menționat deja în i2010 ⁽³⁾, este de a crea un spațiu unic european al informației. Problemele întâlnite persistă, în timp ce platformele tehnologice de distribuire se diversifică și se extind.

2.4 În ceea ce privește problema încrederii în economia digitală, revine chestiunea interoperabilității între materiale, servicii și platforme, iar unii consideră că incriminarea persoanelor care fac schimb de fișiere „peer to peer” (P2P) sau „Bit Torrent”, precum și regimuri drastice ale drepturilor de proprietate intelectuală nu sunt de natură să creeze un climat de încredere, în condițiile în care explozia conținutului creat de utilizatori adaugă o nouă dimensiune rolului acestora în economia digitală și apar o serie de provocări noi pentru politicile publice sub numeroase aspecte, cum ar fi încrederea și siguranța.

2.5 Utilizarea DRM este extrem de criticată de organizațiile de consumatori, care consideră că acest lucru aduce atingere drepturilor fundamentale ale consumatorilor. Acestea prezintă, de asemenea, riscuri pentru protecția datelor și nu sunt ușor de gestionat de către utilizatori. Cu toate acestea, unii reprezentanți ai industriei le apără și susțin că problemele de interoperabilitate se datorează fabricanților de material și creatorilor de programe.

2.6 Pe piața mondială, operatorii piețelor naționale fac față diversității de limbi și limitărilor unor piețe, precum și diversității normelor naționale privind licențele. Furnizorii de servicii de internet sunt în favoarea licențelor și reglementărilor multinaționale, în timp ce celelalte sectoare ale industriei sunt mai curând împotriva. Licențele naționale ar permite o mai bună remunerare a autorilor, deși multe dintre organismele de colectare a drepturilor de autor acționează pe teritoriul mai multor țări. Pe de altă parte, organizațiile muzicale și operatorii mobili doresc o simplificare a achitării drepturilor.

⁽²⁾ COM(2007) 836 final, Bruxelles, 3.1.2008 SEC(2007) 1710 Document de lucru al serviciilor Comisiei.

⁽³⁾ „i2010 — O societate informațională pentru creștere și locuri de muncă” [COM(2005) 229 final].

2.7 Furnizorii de servicii de internet critică, de asemenea, diversitatea regimurilor de colectare și ale cuantumurilor drepturilor de autor pentru copiile private, din ce în ce mai greoaie și mai complexe, și contestă utilitatea acestora în comparație cu utilizarea DRM.

2.8 Lipsa de disponibilitate a conținutului pentru distribuție online și fragmentarea pieței, precum și diversitatea contractelor încheiate pentru diversele forme de exploatare îngreunează plasarea online rapidă a creațiilor și reprezintă o piedică serioasă în calea dezvoltării serviciilor.

2.9 Documentul de lucru al Comisiei reflectă rezultatele a două consultări și arată varietatea pozițiilor diverselor interese aflate în cauză. Cu toate acestea, Comisia ar dori să avanseze pe calea (contestată) a licențelor multiteritoriale și a unor drepturi de autor europene, a generalizării DRM interoperabile în special și a creării unei autentice piețe europene care să integreze diversitatea culturilor.

2.10 Obiectivul este de a face în așa fel încât piața europeană a conținutului online (muzică, filme, jocuri etc.) să se cvadrupleze până în anul 2010, astfel ca veniturile să ajungă la nivelul de 8,3 miliarde EUR, față de 1,8 miliarde EUR în 2005.

3. Observații

3.1 Comitetul este pe deplin conștient de faptul că internetul permite colectarea sau distribuția digitală a bunurilor și serviciilor după metode care violează dreptul de proprietate imaterială a autorilor și distribuitorilor de conținut creativ online, precum și atacuri împotriva vieții private sau noi forme de escrocherie împotriva întreprinderilor și particularilor.

3.2 Operele cele mai expuse circulației ilegale sunt cele de muzică contemporană și, din ce în ce mai mult, cele audio-vizuale și programele informatice de toate tipurile. Fenomenul a luat o foarte mare amploare în perioada în care distribuitorii n-au oferit propuneri pentru nici un model comercial care să țină seama de noile posibilități de încălcare a drepturilor de proprietate imaterială. De asemenea, era nevoie de o educație referitoare la utilizarea internetului de către adolescenți, aspect care nu a fost luat în considerare de nici o instituție și care rămâne tratat în mod total neadecvat.

3.3 Primele reacții au fost uneori extreme, dar și (este adevărat, mai rar) laxe. În general, distribuitorii au introdus mecanisme de descurajare a fenomenului de copiere (așa-numitele DRM), în același timp cu solicitarea unor compensații financiare de la titularii de drepturi și cu instituirea unor măsuri penale foarte severe, dar în realitate inaplicabile, dată fiind amploarea fraudei, excepție făcând exemplele masive de produse contrafăcute provenind în principal din Europa de Est și din Asia. Câteva persoane au fost prinse pentru a servi de exemplu disuasiv, fără a se putea măsura însă impactul strategiei de descurajare, dată fiind absența unor anchete independente și a unor indicatori realiști referitori la amploarea pierderilor financiare provocate de contrafaceri.

3.4 Cu toate acestea, Comitetul își exprimă o anumită surpriză față de propunerea Comisiei de creare a unor sisteme DRM interoperabile la nivel comunitar referitoare la conținutul distribuit online. Astfel, în ce privește muzica, milioane de titluri sunt deja accesibile pe site-urile comerciale, fără DRM; tendința este ca acestea să dispară treptat. Firmele de distribuție sunt pe punctul de a realiza diferite sisteme de distribuție a acestui tip

de conținut, inclusiv posibilitatea ascultării în direct, fără obligația de a se înregistra sau de a se abona în mod special pentru a descărca un anumit număr de creații, gratuitatea însoțită de publicitate „obligatorie” etc.

3.5 Mecanismele de protecție fizică pe suporturi mobile sau chiar pe terminale sunt considerate deja mai degrabă obstacole în calea clienților cinstiți decât mijloace eficiente de protecție împotriva piratării; de asemenea, ele pot conduce la o integrare verticală (site-uri, codare care asigură dreptul de proprietate și care implică pierderi mai mari sau mai mici de calitate, playere dedicate: sisteme de distribuție Apple, cu codare AAC și playere iPod sau iPhone), ceea ce determină constituirea unui sistem anticoncurențial. Un sistem de protecție folosit în mod frecvent, mai ales în cazul programelor, al jocurilor digitale sau al anumitor publicații online, se bazează pe un cod digital de deblocare a accesului, trimis cumpărătorului după plata cumpărării efectuate sau a abonamentului pentru o anumită durată. Acest sistem este destul de eficient și deja foarte răspândit.

3.6 Comitetul consideră DRM integrate și interoperabile a fi, în practică, sisteme depășite; fără îndoială, mai degrabă decât să se fixeze în cadrul rigid al unei inițiative europene o situație tranzitorie care se schimbă repede, ar fi de preferat să fie bine observate evoluțiile în diferite sectoare ale pieței de conținut online, care par să avanseze într-o direcție favorabilă din punctul de vedere al protecției drepturilor de autor și a drepturilor conexe, în special prin intermediul codurilor de conduită corespunzătoare și al modelelor comerciale realiste ⁽⁴⁾.

3.7 Referitor la drepturile de autor și la drepturile conexe, acordurile și convențiile internaționale constituie o bază juridică — în principiu — comună atât statelor membre, cât și în relațiilor lor cu țările terțe. Cu toate acestea, se mai semnalează diferențe, în ciuda dreptului comunitar. Propunerea de creare a unui sistem comunitar al drepturilor de autor, cu referire la piața internă, ar conduce la o protecție automată în toate statele membre, din momentul în care aceste drepturi ar fi recunoscute într-unul dintre aceste state, și ar asigura o protecție uniformă.

3.8 În epoca internetului și a societății cunoașterii, este esențial să se găsească un echilibru real între interesul public și interesele private. Autorii și distribuitorii trebuie să fie remunerați în mod echitabil. Cititorii, ascultătorii și utilizatorii trebuie să poată utiliza în mod rezonabil conținutul dobândit în mod legal, în cadru privat, în biblioteci sau în scop educativ, la diferitele niveluri de învățământ.

3.9 Trebuie luată în considerare existența unui drept penal riguros, care protejează drepturile de autor și care prevede, în unele țări, sancțiuni exorbitante pentru persoanele particulare care nu le încalcă în scop comercial, în timp ce drepturile de folosire și de copiere private au fost îngădite; dimpotrivă, metodele de urmărire polițienească impuse furnizorilor de servicii internet, care se pot dovedi utile în lupta anti-teroristă, par disproporționate și ar putea să aducă atingere dreptului la viață

⁽⁴⁾ Vânzarea de muzică pe internet la același preț cu cel al CD-urilor vândute în magazine implică venituri abuzive pentru distribuitori, ceea ce nu încurajează găsirea de modele realiste, care să reflecte costul real și să permită obținerea unor beneficii comerciale echilibrate.

privată într-un cadru judiciar favorabil în mod unilateral distribuitorilor. Este posibil ca acest tip de legislație să fie în final contestat în fața Curții Europene a Drepturilor Omului de la Strasbourg, care veghează la respectarea vieții private. La rândul său, Curtea de la Luxemburg pledează pentru respectarea principiului proporționalității și pentru găsirea unui echilibru între diversele drepturi în cauză (hotărârea „Pro Musicae”).

3.10 Astfel, unele țări, adesea aceleași, percep o taxă pentru toate tipurile de suport digital, considerându-le instrumente de piratare, indiferent de tipul de utilizare avut în vedere. Deși această taxă este adesea intitulată „taxă pentru copie privată”, ea generează de fapt venituri considerabile, a căror repartizare este adesea departe de a fi transparentă. Această abordare, care consideră orice copie privată sau a cărei utilizare este permisă o încălcare a drepturilor de autor și a celor conexe, este cât se poate de iritantă pentru cei care utilizează în mod corect tehnologiile informatice, adică pentru o foarte mare majoritate, precum și pentru întreprinderile care le utilizează în alte scopuri decât copierea pieselor muzicale sau a jocurilor. Aceste taxe ar trebui să fie măcar moderate și proporționale cu costurile efective de stocare a unităților digitale (de exemplu, un procentaj din prețul de vânzare al suportului, împărțit la capacitatea totală în GB, căci se observă diferențe considerabile între prețuri în funcție de suporturile de stocare).

3.11 Drepturile diferitelor părți interesate trebuie respectate, dar cu respectarea directivelor în vigoare și a principiului proporționalității, după cum s-a exprimat cu claritate Curtea de Justiție în hotărârea sa „Pro Musicae” (5).

4. Observațiile suplimentare ale Comitetului

4.1 Comitetul este de părere că se poate vorbi despre interoperabilitate (indispensabilă pentru existența unei concurențe libere) doar atunci când consumatorul poate să utilizeze dispozitivul dorit pentru a parcurge conținutul. Singura soluție ar fi ca

(5) HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră) 29 ianuarie 2008.

În cauza C-275/06,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare, ... **Curtea (Marea Cameră), pronunță prezenta hotărâre:** „Directiva 2000/31/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 8 iunie 2000 privind anumite aspecte juridice ale serviciilor societății informaționale, în special ale comerțului electronic, pe piața internă (directiva privind comerțul electronic), Directiva 2001/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 mai 2001 privind armonizarea anumitor aspecte ale dreptului de autor și drepturilor conexe în societatea informațională, Directiva 2004/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind respectarea drepturilor de proprietate intelectuală și Directiva 2002/58/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 iulie 2002 privind prelucrarea datelor personale și protejarea confidențialității în sectorul comunicațiilor publice (Directiva asupra confidențialității și comunicațiilor electronice) nu impun statelor membre să prevadă, într-o situație precum aceea din acțiunea principală, obligația de a comunica date cu caracter personal în vederea asigurării protecției efective a dreptului de autor în cadrul unei proceduri civile. Totuși, dreptul comunitar impune acestor state ca, la transpunerea directivelor menționate, să se asigure că se întemeiază pe o interpretare a acestora care permite asigurarea unui echilibru just între diferitele drepturi fundamentale protejate de ordinea juridică comunitară. Pe lângă aceasta, la punerea în aplicare a măsurilor de transpunere a acestor directive, incumbă autorităților și instanțelor din statele membre nu numai să interpreteze dreptul lor național într-un mod conform directivelor menționate, ci și să nu se întemeieze pe o interpretare a acestora care ar intra în conflict cu drepturile fundamentale respective sau cu alte principii generale ale dreptului comunitar, precum principiul proporționalității.”.

acest conținut să fie codat ca sursă deschisă (*open source*), devenind astfel general accesibil. Or, toate sistemele DRM împiedică în mod automat parcurgerea conținutului de către orice dispozitiv, hardware sau software care nu a fost autorizat în mod explicit de către editorul DRM. Prin definiție, sistemele DRM se bazează pe formate închise secrete, ale căror specificații tehnice nu sunt accesibile publicului. În consecință, sistemele care nu sunt autorizate și certificate de editorul de DRM nu au posibilitatea de a intra în concurență. De altfel, nu există în prezent nici un DRM care să aibă la bază o sursă deschisă. Această soluție ar presupune implementarea unor sisteme complexe de licențe încrucișate, iar unii autori ar putea fi excluși de pe piață, de exemplu în virtutea faptului că nu utilizează DRM. Astfel, un întreg sector al creației de conținut digital, care ar cuprinde institute științifice și centre de cercetare, universități, software-ul gratuit, conținutul creat sub licențe alternative, ar putea fi exclus de pe o piață care nu ar recunoaște decât conținutul comercial, ceea ce ar fi incompatibil cu societatea informațională și a cunoașterii, în avangarda căreia Europa dorește să se situeze.

4.2 Niciuna dintre aceste variante nu este satisfăcătoare, de exemplu în ceea ce privește importul în Europa al operelor și conținutului care provin din țări terțe sau exportul în afara continentului. În consecință, orice software DRM european va trebui să fie compatibil și cu cele de pe piețele externe, adesea mult mai active în domeniul audiovizual. Sistemele DRM lasă cale liberă atitudinilor anticoncurențiale și încercărilor de integrare verticală în sectorul multimedia. Un exemplu relevant este reprezentat de iTunes Apple, care utilizează un DRM și o codare brevetată, obligând în practică la utilizarea unui player de tip iPod sau iPhone.

4.3 Dacă se indică doar API-ul (*application programmer's interface*) unui software DRM, și nu întregul program sursă, aceasta putând reprezenta o tentație destul de mare în cazul anumitor furnizori, va exista în continuare riscul ca adevărata interoperabilitate să devină imposibilă.

4.4 Pirații reușesc foarte repede să ocolească sau să reproducă orice sistem de protecție, astfel încât furnizorii nu mai au încredere în DRM și sunt în căutarea unor noi modele comerciale de distribuție, cum ar fi abonamentul forfetar, parcurgerea gratuită a conținutului, dar descărcarea lui contra cost, introducerea de mesaje publicitare etc. În locul adoptării în pripă a unei legislații neclare, așa cum s-a întâmplat în Franța, unde textele de lege care s-au succedat au condus la o jurisprudență contradictorie, ar trebui să se acorde încredere pieței. Lobby-ul făcut de marile case de înregistrare (cinci astfel de companii domină sectorul muzical la nivel global, iar alte șase sau șapte pe cel audiovizual) a avut până în prezent un rol determinant în abandonarea dreptului la copie privată și în incriminarea schimbului de fișiere între persoane particulare. Ultimul proiect de lege din Franța perseverează pe acest drum fără ieșire constituit de exacerbarea dispozițiilor represive.

4.5 În opinia Comitetului, exprimată în unele avize anterioare, dreptul penal nu ar trebui să se aplice decât contrafacerilor cu scop lucrativ (de exemplu, producția și distribuția de către organizații criminale). În unele state membre, pot fi foarte ușor obținute, inclusiv pe piața liberă, copii-pirat ale unor software-uri sau ale unor creații muzicale și audiovizuale. Există și o

industrie europeană a contrafacerilor, dar majoritatea acestora provin din Asia. Ar trebui acordată prioritate urmării și sancționării contrafacerilor pe scară largă și în scopuri comerciale, precum și dezvoltării unei cooperări polițienești și judiciare care să ducă la distrugerea rețelelor criminale internaționale.

4.6 În ceea ce privește schimburile de fișiere, în special cele între adolescenți, trebuie lansate cu prioritate campanii de informare cu privire la necesitatea remunerării echitabile a autorilor și producătorilor (mai ales a autorilor, care primesc adesea un procentaj redus din drepturile încasate) și trebuie încurajată educația civică.

4.7 Nu toate schimburile masive de fișiere implică în mod obligatoriu fișiere asociate unor drepturi bănești, putând fi vorba despre schimburi și publicări gratuite a diferite conținuturi (rezultate ale unor experiențe și lucrări științifice sau opere sub licență nerestrictivă în ce privește copierea sau distribuția).

4.8 Cu toate acestea, conform proiectului de lege aflat în discuție în Franța, întreaga rețea trebuie să fie supusă supravegherii, cu stocarea pe termen lung a datelor personale ale utilizatorilor de internet. Aceste date ar urma să fie disponibile pentru reprezentanții marilor case de înregistrare, deși, dacă un astfel de sistem ar fi pus în aplicare, numai autoritățile publice dotate cu mandat judiciar ar trebui să aibă acces la astfel de date.

4.9 Dreptul la copie privată ar deveni excepția, supusă unor puternice restricții, prevăzute în „contractele” elaborate de furnizorii de conținut, cu termeni greu de înțeles și care stânjenesc practica obișnuită a cumpărăturilor sub impulsul de moment.

4.10 Autorii și distribuitorii profesioniști sunt de fapt singurii beneficiari ai unei astfel de protecții excesive din partea legii, în vreme ce producătorii individuali de conținut, creatorii încă necunoscuți de public sau cei care fac apel la licențe alternative (există aproximativ 50 de tipuri de licențe, printre care GPL, LGPL și *creative commons*) nu fac obiectul niciunei protecții specifice, deși aceste licențe sunt guvernate de drepturile de autor și nu sunt neapărat gratuite. În aceste cazuri, va trebui să se recurgă la o acțiune în justiție, prin formularea unei plângeri privitoare la contrafacere, ceea ce ar crea o profundă inegalitate în fața legii între marii distribuitori multinaționali și întreprinderile mici sau particulare.

4.11 Comitetul consideră că principiul de bază al legislației ar trebui să fie asigurarea protecției consumatorilor de bună credință, precum și remunerarea corectă a muncii autorilor.

4.12 Dispozițiile care restricționează utilizarea unei licențe legal dobândite, precum și accesul la datele personale de către reprezentanții marilor firme sunt în contradicție cu obiectivele urmărite, deoarece aceia care se ocupă cu contrafacerea la scară „comercială” vor putea să depășească toate obstacolele tehnice și să își ascundă urmele în rețea, ceea ce va face ca numai schimburile legale sau ilegale, dar fără scop lucrativ, de date între utilizatorii de internet să poată fi controlate. O mare parte dintre aceste schimburi sunt într-adevăr ilegale și trebuie combătute cu mijloace adaptate caracterului lor de masă. Câteva condamnări

„cu titlu de exemplu” și mediatizarea acestora în scopul descurajării anumitor utilizatori de internet nu sunt suficiente pentru rezolvarea situației, deoarece șansele de a fi prins sunt statistic foarte reduse și nu-i vor îngrijora, de exemplu, pe adolescenții care nu sunt conștienți de prejudiciile pe care le provoacă autorilor lor preferați.

4.13 Stocarea de lungă durată a datelor personale ale tuturor utilizatorilor de internet de către furnizorii de servicii de internet (FSI) reprezintă în sine o gravă intruziune în viața privată a acestora. Se pune întrebarea dacă aceasta este absolut necesară pentru respectarea drepturilor de autor și a celor conexe, sau dacă ea nu este cumva disproporționată în raport cu obiectivul ce trebuie atins. Sunt aceste drepturi atât de absolute încât să antreneze o încălcare permanentă a dreptului la viață privată al tuturor utilizatorilor de internet?

4.14 Aceste date personale pot fi eventual folosite în lupta împotriva terorismului, dar, în orice caz, utilizatorii de internet trebuie să beneficieze de garanții legale în privința confidențialității conexiunilor lor, garanții care pot totuși fi suspendate în interesul general, de către o autoritate publică ce dispune de mandat și în scopul precis definit de acesta.

4.15 Ar putea fi autorizată utilizarea datelor în general, în a numite scopuri, cum ar fi pentru colectarea și analiza informațiilor, în anumite condiții, în special cu păstrarea anonimatului. Dimpotrivă, ar trebui interzisă compararea încrucișată a fișierelor nominale, culegerea de date nominale în scopul elaborării de profiluri pentru o publicitate mai eficientă, precum și stocarea și combinarea acestor date cu lista de cuvinte-cheie utilizate în motoarele de căutare, precum și alte practici deja curente (și de care profită în special marile case de înregistrări și alte companii mari), care aduc atingere vieții private a cetățenilor.

4.16 Numeroase țări percep taxe pentru toate suporturile informatice, fixe sau mobile, în beneficiul exclusiv al titularilor de drepturi (mai ales audiovizuale), inclusiv pentru suporturile care nu sunt destinate acestei utilizări, orice utilizator de suport digital fiind considerat un pirat potențial. Unele categorii de utilizatori, și în special întreprinderile, ar trebui exceptate de la aceasta. Pe de altă parte, furnizorii de internet în bandă largă care și-au dezvoltat rețeaua printr-o utilizare potențial ilegală ar putea fi taxați la un nivel relativ redus, dar în conformitate cu intensitatea traficului dintre persoanele private, contribuindu-se astfel la veniturile provenite din colectarea drepturilor de autor și la promovarea de noi conținuturi. Cu excepția cheltuielilor presupuse de colectare și redistribuire, statele nu ar trebui să utilizeze (în parte sau în întregime) în beneficiul propriu taxele percepute.

4.17 Succesiunii de legi și proiecte din Franța, care introduc dezechilibre și sunt neconvingătoare ca mijloc de sprijinire a tinerilor creatori de conținut și a întreprinderilor mici și mijlocii, ar trebui să i se prefere exemplele de gestionare a drepturilor din țările scandinave, în special din Suedia.

4.18 Urmând modelul acestei țări, ar putea fi introdus un sistem global, după o perioadă rezonabilă de garantare a unor drepturi exclusive.

4.19 Comitetul a invitat deja, cu ocazia dezbaterilor pe marginea proiectului de directivă privind protecția drepturilor de proprietate intelectuală (PI-PLA: proprietate industrială, literară și artistică și alte drepturi conexe sau recunoscute și protejate ad-hoc în Uniune), la o abordare fermă, dar proporțională în lupta împotriva contrafacerii în scopuri comerciale.

4.20 În ceea ce privește OMC, aceasta a atras atenția, în Acordul privind aspectele comerciale ale drepturilor de proprietate intelectuală (TRIPs), asupra eventualelor abuzuri din partea posesorilor de drepturi, care pot denatura concurența sau pot fi în contradicție cu interesul general.

4.21 „Obiective: protecția și respectarea drepturilor de proprietate intelectuală ar trebui să contribuie la promovarea inovației tehnologice și la transferul și difuzarea tehnologiei, în avantajul reciproc al celor care creează și al celor care utilizează

cunoștințele tehnice în interesul binelui social și economic comun, și să asigure un echilibru între drepturi și obligații”.

4.22 „Principii: [...] 2. Ar putea fi necesare măsuri adecvate, cu condiția să fie compatibile cu prevederile prezentului Acord, în scopul evitării folosirii abuzive a drepturilor de proprietate intelectuală de către deținătorii de drepturi sau recurgerii la practici care restrâng în mod nerezonabil comerțul sau care prejudiciază transferul internațional de tehnologie”.

4.23 Observațiile de mai sus ale Comitetului, care figurează în Avizul din 29 octombrie 2003 ⁽⁶⁾ privind propunerea de Directivă a Parlamentului European privind respectarea drepturilor de proprietate intelectuală sunt în concordanță cu obiectivele TRIPs (articolul 7) și cu principiile acestuia [articolul 8 alineatul (2)], care ar trebui să figureze în expunerea de motive a directivei, deoarece eventualele sancțiuni nu pot fi total dissociate de dreptul material, iar posibilele abuzuri din partea deținătorilor de drepturi de PI-PLA nu ar trebui trecute cu vederea ⁽⁷⁾.

Bruxelles, 18 septembrie 2008

Președintele

Comitetului Economic și Social European

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁶⁾ JO C 32, 5.2.2004, p. 15.

⁽⁷⁾ „Acordul TRIPs”, care constituie Anexa 1 C a Acordului de instituire a Organizației Mondiale a Comerțului (OMC), semnat la 15 aprilie 1994 și aprobat prin Decizia Consiliului 94/800/CE din 22 decembrie 1994 privind încheierea, în numele Comunității Europene, în domeniile de competența sa, a acordurilor obținute în cadrul negocierilor comerciale multilaterale din Runda Uruguay (1986-1994) (JO L 336, p. 1), se întărește „Acord privind aspectele drepturilor de proprietate intelectuală legate de comerț”. La articolul 41 alineatul (1), se prevede: „Membrii se vor asigura că legislația lor cuprinde proceduri destinate asigurării protecției drepturilor de proprietate intelectuală de tipul celor care sunt enunțate în prezenta parte, de o manieră care să permită o acțiune eficientă împotriva oricărui act care ar aduce atingere drepturilor de proprietate intelectuală care fac obiectul prezentului Acord, inclusiv măsuri corective rapide destinate să prevină orice încălcare și măsuri corective care să constituie un mijloc de descurajare a oricărei încălcări ulterioare. Aceste proceduri vor fi aplicate într-un mod care să evite crearea de obstacole în comerțul legitim și să ofere protecție împotriva folosirii lor abuzive”.

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2005/35/CE privind poluarea cauzată de nave și introducerea unor sancțiuni în caz de încălcare

COM(2008) 134 final — 2008/0055 (COD)

(2009/C 77/17)

La 4 aprilie 2008, în conformitate cu articolul 80 alineatul (2) din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Consiliul a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Poluarea cauzată de nave și introducerea unor sancțiuni în caz de încălcare.

Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 16 iulie 2008. Raportor: dl Retureau.

În cea de-a 447-a sesiune plenară, care a avut loc la 17 și 18 septembrie 2009, (ședința din 17 septembrie 2008), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz în unanimitate.

1. Propunerile Comisiei

1.1 Comitetul este consultat cu privire la modificările pe care Comisia propune să le aducă Directivei din 2005 privind lupta împotriva poluării cauzate de nave, pentru a asigura respectarea jurisprudenței Curții de Justiție din domeniul infracțiunilor contra mediului în ceea ce privește competențele fiecărei instituții comunitare, eficacitatea legislației comunitare și preeminența TCE asupra TUE în ceea ce privește politicile și obiectivele comunitare definite în tratate.

2. Observații generale

2.1 Comitetul observă încă o dată că, în materie de drept penal, Comunitatea nu dispune, în principiu, de nici o competență conferită prin tratate.

2.2 Cu toate acestea, Comisia trebuie să urmărească îndeaproape eficacitatea dreptului comunitar pentru care dispune de putere de inițiativă, pentru a putea duce la îndeplinire politicile prevăzute de TCE care țin de competența sa; în acest scop, Comisia poate propune în inițiativele sale legislative ca guvernele să prevadă în legislația lor națională sancțiuni proporționale, efective și cu efect de descurajare, inclusiv de natură penală, la adresa persoanelor fizice și juridice, în cazul în care aceste persoane săvârșesc infracțiuni contra mediului, fie cu intenție, fie în urma unor neglijențe grave, individual sau în calitate de complici sau în cazul în care instigă la săvârșirea unor astfel de infracțiuni pasibile de aplicarea sancțiunilor penale menționate.

2.3 În avizul său precedent ⁽¹⁾, Comitetul criticase pozițiile radicale ale Comisiei în legătură cu limitele domeniului de competență a Comunității în materie penală și susținuse o interpretare mai moderată, care s-a dovedit în cele din urmă în deplină conformitate cu jurisprudența Curții de Justiție ⁽²⁾; din

⁽¹⁾ JO C 220, 16.9.2003, p. 72.

⁽²⁾ A se vedea hotărârea Curții din 23 octombrie 2007, Comisia Comunităților Europene susținută de Parlamentul European c. Consiliului, cauza C-440/05.

2000 și până în prezent s-a pierdut mult timp în acest conflict interinstituțional care este de acum înainte soluționat în mod clar — ceea ce va permite, pe viitor, o mai bună respectare a standardelor privind protecția mediului.

2.4 S-a manifestat uneori temerea că viitoarea modificare a tratatelor va duce la noi modificări ale competențelor și, în consecință, a legislației, care va suferi astfel instabilitate și de insecuritate — însă o astfel de temere nu este justificată, nici din perspectiva situației instituționale actuale și nici în cazul în care s-ar pune în aplicare Tratatul de la Lisabona. În orice caz, statele membre nu par să fie dispuse să-și abandoneze competențele în materie penală, considerate drept competențe legate de suveranitate, aparținând „nucleului dur” al competențelor unui stat. Chiar și eventualitatea unei evoluții — care, așa cum se poate ușor imagina, nu ar fi radicală — în ceea ce privește competențele respective ale instituțiilor legislative, nu ar putea justifica neapărat, în sine, o modificare fundamentală a legislației.

2.5 Pe de altă parte, în cauza C-308/06 înaintată Curții, referitoare la legalitatea directivei 2005/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 septembrie 2005 din perspectiva dreptului internațional public, Curtea și-a declinat competența, punând astfel capăt contestației prezentate; într-adevăr, chiar și în eventualitatea sesizării altor instanțe internaționale, nu s-ar putea da curs acestui litigiu — din motive juridice și politice care depășesc cadrul acestui aviz — dar, chiar și în situația în care o jurisdicție ar accepta să se pronunțe, cu titlu consultativ, asupra unui proiect de legislație comunitară, nu ar fi suficient pentru a sfida legiuitorul comunitar — care beneficiază în ordinea internă de supremația dreptului comunitar în raport cu dreptul național și cu cel internațional, iar în plus, nu este supus acestuia din urmă.

2.6 Propunerea privind poluarea cauzată de nave impune prin urmare statelor membre, în total acord cu jurisprudența comunitară, într-un număr redus de situații grave pe care le definește și în care solicită statelor membre să sancționeze penal, să prevadă și să introducă în dreptul lor penal sancțiuni penale

efective, proporționale și cu efect de descurajare referitoare la aceste infracțiuni, pentru a combate aceste încălcări bine definite ale legislației comunitare.

2.7 Fără să se poată vorbi de un demers de armonizare a dreptului penal, întrucât statelor membre le este adresată o simplă invitație să califice și să sancționeze penal infracțiuni pe care legiuitorul comunitar se mulțumește să le identifice, jurisprudența Curții permite totuși introducerea unor obligații în materie penală pentru statele membre, ceea ce constituie un

mijloc mai eficient de consolidare a legislației europene și a respectării acesteia atunci când se referă la aspecte de o mare importanță.

2.8 În consecință, Comitetul salută și sprijină propunerea de modificare a directivei din 2005 și estimează că noile mijloace de identificare și de urmărire a navelor, care vor fi puse treptat în aplicare, vor permite respectarea în totalitate a prevederilor acestei directive, precum și sancționarea eficace și sistematică a practicilor ilegale.

Bruxelles, 17 septembrie 2008

Președintele

Comitetului Economic și Social European

Dimitris DIMITRIADIS

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de facilitare a aplicării transfrontaliere a normelor în domeniul siguranței rutiere

COM(2008) 151 final — 2008/0062 (COD)

(2009/C 77/18)

La 13 mai 2008, în conformitate cu articolul 71, punctul 1, litera c) din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Consiliul a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de facilitare a aplicării transfrontaliere a normelor în domeniul siguranței rutiere.

Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 16 iulie 2008. Raportor: dl Simons.

În cea de-a 447-a sesiune plenară, care a avut loc la 17 și 18 septembrie 2008, (ședința din 17 septembrie 2008), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz în unanimitate.

1. Concluzii

1.1 Propunerea de directivă a Comisiei urmărește să formuleze propuneri pentru crearea unei gestionări și a unei penalizări mai eficiente a infracțiunilor rutiere comise într-un stat membru, altul decât cel în care a fost înmatriculat autovehiculul.

1.2 Scopul propunerii este atingerea obiectivelor pe care Comisia și le-a propus în 2001, și anume înjumătățirea, în cursul perioadei 2001-2010, a numărului de decese cauzate de accidente de circulație.

1.3 Realizarea acestor obiective nu va fi posibilă fără adoptarea unor măsuri suplimentare. Propunerea de față constituie una din aceste măsuri și își concentrează atenția asupra felului în care sunt abordate infracțiunile rutiere atunci când sunt comise într-un alt stat.

1.4 Comitetul consideră că propunerea de directivă oferă un instrument eficient pentru o abordare adecvată a infracțiunilor săvârșite într-un alt stat membru. O asemenea acțiune trebuie,

prin urmare, să fie însoțită de controale și sancțiuni efective și eficiente. De aceea, Comitetul lansează un apel urgent Consiliului și statelor membre, pentru îmbunătățirea situației în acest domeniu.

1.5 În vederea creșterii eficienței directivei, Comitetul consideră că trebuie extinsă lista infracțiunilor pe care Comisia a redactat-o, integrând aici toate infracțiunile care au legătură cu o ameliorare a siguranței rutiere.

1.6 Din rațiuni de eficiență și de eficacitate, Comitetul consideră că schimbul de informații ar putea fi realizat prin utilizarea unei rețele electronice care există deja, de exemplu sistemul EUCARIS (sistemul european de informații referitoare la vehicule și permise de conducere), având în vedere costurile reduse ale acestuia. Comitetul recomandă Comisiei să efectueze un studiu de fezabilitate, în scopul evaluării posibilității de a dezvolta dispozitivele existente, prin integrarea schimbului de date avute în vedere.

1.7 În ce privește sancționarea infracțiunilor, Comitetul propune să se țină seama de unele elemente precum permisul de conducere cu puncte, confiscarea autovehiculului sau reținerea temporară a permisului, care pot fi aplicate contravenientului în combinație sau nu cu amenzi.

1.8 Comitetul apreciază drept pozitiv faptul că, având în vedere eficiența acțiunii, propunerea de directivă prevede desemnarea de către fiecare stat membru a unei autorități centrale, însărcinată cu aplicarea regulilor.

1.9 În schimb, Comitetul nu vede valoarea adăugată a modelului-tip propus de Comisie pentru notificarea infracțiunii. În opinia Comitetului, miza nu constă în formă, ci în conținut. Tot în opinia sa, Comisia ar trebui să se limiteze la a defini în mod precis datele necesare îndeplinirii scopurilor directivei.

1.10 Comitetul poate fi de acord cu procedura comitologică preconizată de Comisie, în vederea aplicării măsurilor propuse.

2. Introducere

2.1.1 În cartea sa albă din 2001 privind transporturile, UE și-a propus drept obiectiv ca până în 2010 să reducă la jumătate numărul deceselor rezultate în urma accidentelor rutiere. În mod concret, aceasta înseamnă că de la 54 000 de morți înregistrate în 2001 în cele 27 de state, numărul acestora trebuie să fie redus la 27 000 pe an în 2010.

2.1.2 Între 2001 și 2007, numărul persoanelor decedate în urma accidentelor rutiere a scăzut cu 20 %. Pentru a se ajunge la o înjumătățire până în 2010, reducerea ar fi trebuit să fie de 37 %. Prin urmare, este necesară o intensificare a eforturilor.

2.2 Propunerea Comisiei

2.2.1 În pregătirea prezentei propuneri de directivă, Comisia a organizat o ședință publică de informare și o reuniune cu părțile reprezentative interesate. Din aceste întâlniri a rezultat textul documentului care face obiectul prezentului proiect de directivă.

2.2.2 Comisia consideră că propunerea de directivă de față oferă un instrument eficient pentru a atinge totuși obiectivele propuse și pentru a veghea ca toți cetățenii UE să fie tratați pe picior de egalitate.

2.2.3 Propunerea de directivă urmărește să îmbunătățească aplicarea sancțiunilor pentru infracțiunile care au fost comise într-un alt stat membru decât cel în care a fost înmatriculat autovehiculul.

2.2.4 Infracțiunile rutiere comise la volanul unui autovehicul înmatriculat într-un alt stat membru rămân adesea nepedepsite. Se știe de exemplu că procentajul conducătorilor auto străini din totalul infracțiunilor de depășire a vitezei maxime admise se situează între 2,5 % și 30 %.

2.2.5 Dat fiind că datele disponibile arată că depășirile vitezei maxime admise stau la baza a 30 % din accidentele rutiere mortale, o intervenție eficientă în acest sens ar putea contribui la reducerea drastică a acestor decese.

2.2.6 Și alte tipuri de infracțiuni menționate în propunere au un mare impact: conducerea sub influența alcoolului (25 %), absența portului centurii de siguranță (17 %) și nerespectarea semnificației culorii roșii a semaforului (4 %).

2.2.7 Comisia nu-și arogă intenția de armonizare a regulilor de circulație sau a amenzilor pentru infracțiunile rutiere, aspecte care cad sub incidența competențelor fiecărui stat membru. Propunerea preconizează doar măsuri de natură administrativă care să contribuie la un sistem eficient de aplicare și peste granițe a sancțiunilor prevăzute pentru principalele infracțiuni rutiere, prin care să se atingă obiectivul de înjumătățire, până în 2010, a numărului de decese provocate de accidentele de circulație.

3. Observații generale

3.1 În avizul său privind comunicarea Comisiei intitulată „Programul de acțiune european pentru securitate rutieră — Reducerea cu jumătate a numărului victimelor accidentelor de circulație până în 2010: o responsabilitate comună”, și adoptat la 11 decembrie 2003, Comitetul își exprima deja dubii cu privire la obiectivele — în opinia sa — prea ambițioase ale Comisiei. Și în prezent este evident că sunt necesare măsuri suplimentare pentru atingerea acestor obiective.

3.2 De aceea, Comitetul percepe o valoare adăugată manifestă în abordarea la nivel european a aplicării de sancțiuni pentru infracțiunile rutiere comise peste granițe. CESE împărtășește punctele de vedere ale Comisiei referitoare la faptul că trebuie făcut totul pentru a se atinge obiectivul posibil fixat în 2001, de a reduce la jumătate până în 2010 numărul deceselor în accidente de circulație, și consideră că proiectul de directivă supus atenției constituie un mijloc de a progresa în mod semnificativ în acest sens. O asemenea acțiune trebuie însă să fie însoțită de controale și sancțiuni efective și eficiente. De aceea, Comitetul lansează un apel urgent către Consiliu și către statele membre, pentru ca fiecare să acționeze conform competențelor și situației proprii, pentru îmbunătățirea controalelor și o mai eficientă sancționare.

3.3 Strategia propusă de Comisie pare simplă. O rețea de schimburi de date, ale cărei detalii concrete vor trebui precizate, va permite unui stat membru să notifice conducătorilor auto din alte state membre infracțiunile comise de aceștia pe teritoriul său. Nu este foarte clar ce fel de rețea și ce fel de sistem are în vedere Comisia.

3.4 În articolul 4 al proiectului de directivă, Comisia semnalează că schimbul de informații trebuie să fie rapid, prin intermediul unei rețele electronice europene, care va trebui realizată într-un termen de 12 luni. În altă parte din document se poate citi, în legătură cu schimbul de informații, că va fi utilizat un sistem de informare deja existent, astfel încât și costurile vor putea fi limitate. Comisia nu precizează însă care va fi sistemul folosit pentru schimbul de informații. Comitetul împărtășește opinia Comisiei, după care, pentru a economisi timp și bani, cea mai bună soluție este să se opteze pentru un sistem de informare a Uniunii Europene deja existent.

3.5 În mod concret, Comitetul consideră că este necesar un demers similar celui folosit în cadrul deciziei Consiliului referitoare la intensificarea colaborării transfrontaliere în vederea luptei împotriva terorismului și a criminalității transfrontaliere, caz în care se folosește tehnologia EUCARIS. Acest sistem este folosit în prezent de către 18 state membre și va fi utilizat de toate cele 27 de state membre atunci când decizia Consiliului va intra în vigoare. În comparație cu alte sisteme dispuse în rețea, costurile acestuia sunt foarte modeste.

3.6 Comitetul pledează cel puțin pentru un studiu de fezabilitate efectuat de către Comisie și referitor la dezvoltarea tuturor sistemelor existente, printre care tehnologia Eucaris, în scopul integrării schimbului de date avut în vedere.

3.7 Comitetul consideră corectă opțiunea Comisiei de a se limita, prin propunerea sa, la a stabili dispozițiile normative care să constituie temeiul juridic al schimbului de date referitoare la înmatricularea autovehiculelor. Statelor membre le revine sarcina definirii procedurii de urmărire. Acest lucru este în conformitate cu principiul subsidiarității.

3.8 Comitetul dorește să sublinieze că eficiența aplicării normelor va crește dacă pe întreg teritoriul Uniunii vor fi încheiate acorduri de introducere și monitorizare, la nivel național, a unor dispoziții de armonizare — de exemplu — a vitezei maxime admise, a nivelului de alcoolemie admis, a strategiei în materie de sancțiuni etc. Consiliul ar trebui ca odată și odată să obțină rezultate în acest sens.

4. Observații specifice

4.1 Dat fiind obiectivul care trebuie atins, și anume reducerea la jumătate — până în 2010, în raport cu 2001 — a numărului deceselor datorate accidentelor rutiere și dat fiind că, între timp, la sfârșitul anului 2007, s-a constatat că nu este posibilă atingerea acestui obiectiv fără luarea de măsuri suplimentare, Comitetul consideră că cooperarea transfrontalieră propusă de Comisie, în jurul a patru teme, și anume:

- excesul de viteză,
- conducerea în stare de ebrietate,
- absența portului centurii de siguranță și

— nerespectarea semnificației culorii roșii a semaforului

reprezintă un pas în direcția bună întrucât, după datele Comisiei, inițiativa va salva în fiecare an viața unui număr de 200-250 de victime ale accidentelor de circulație.

4.2 În opinia Comitetului, Comisia ar trebui să adauge la articolul 1 al proiectului de directivă și alte infracțiuni comise în afara granițelor unui stat membru, precum apelurile telefonice efectuate fără folosirea căștilor de ascultare, conducerea agresiv, nerespectarea interdicției de depășire, conducerea pe contrasens și conducerea sub influența drogurilor. După cum notase deja în avizul său privind comunicarea Comisiei referitoare la „Programul de acțiune european destinat siguranței rutiere — Reducerea la jumătate a numărului de victime rutiere în Uniunea Europeană până în 2010: o responsabilitate comună”, este necesar ca, pentru atingerea obiectivelor fixate, să fie folosite toate mijloacele posibile.

4.3 În ce privește sancționarea infracțiunilor, Comitetul propune să se țină seama de unele elemente precum permisul de conducere cu puncte, confiscarea autovehiculului sau reținerea temporară a permisului, care pot fi aplicate contravenientului în combinație sau nu cu amenzi.

4.4 Comitetul se regăsește în propunerea Comisiei, menționată la articolul 6 din proiectul de directivă, ca fiecare stat membru să trebuiască să desemneze o autoritate centrală, responsabilă cu coordonarea aplicării acestui text.

4.5 Din perspectiva subsidiarității, Comitetul nu consideră recomandabilă prescrierea de către Comisie a unui model de „formular de notificare”, așa cum se menționează în articolul 5 al propunerii de directivă. Într-adevăr, importantă este accentuarea conținutului, și nu a formei. În opinia Comitetului, Comisia ar trebui să se limiteze la descrierea precisă a datelor care trebuie înregistrate.

4.6 În articolul 8 al propunerii de directivă, Comisia propune ca, referitor la implementarea directivei, să fie asistată de un Comitet de aplicare a normelor privind siguranța rutieră. Comitetul este de acord cu procedura de comitologie propusă.

Bruxelles, 17 septembrie 2008

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Dimitris DIMITRIADIS

Avizul Comitetului Economic și Social European privind negocierile internaționale privind schimbările climatice

(2009/C 77/19)

La 16 și 17 ianuarie 2008, în conformitate cu articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, Comitetul Economic și Social European a hotărât să elaboreze un aviz din proprie inițiativă privind

Negocierile internaționale privind schimbările climatice.

Secțiunea pentru agricultură, dezvoltare rurală și protecția mediului (Observatorul dezvoltării durabile), însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 2 septembrie 2008. Raportor: dl Osborn.

În cea de-a 447-a sesiune plenară, care a avut loc la 17 și 18 septembrie 2008 (ședința din 17 septembrie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 130 de voturi pentru, 3 voturi împotriva și 3 abțineri.

1. Sinteză și recomandări

1.1 Schimbările climatice constituie una dintre cele mai mari provocări cu care se confruntă lumea în secolul XXI. Pentru a se evita schimbări climatice catastrofale, emisiile globale de gaze cu efect de seră vor trebui reduse substanțial, iar emisiile țărilor dezvoltate vor trebui să scadă până la mijlocul secolului cu 60-80 % în raport cu nivelul din 1990.

1.2 Negocierile internaționale privind schimbările climatice lansate în Bali în decembrie 2007 sunt extrem de importante, întrucât acestea vor avea o influență decisivă asupra amplitudinii acțiunilor care vor fi întreprinse la nivel mondial până în 2020. Este vital ca aceste negocieri să conducă la rezultate pozitive la Copenhaga, în 2009.

1.3 UE și-a fixat ca obiectiv obligatoriu reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră cu 20 % până în 2020, față de 1990, și a prezentat în cadrul negocierilor oferta reducerii acestor emisii cu mai mult, și anume cu 30 % sub nivelul din 1990, dacă alte țări își vor lua angajamente similare. În consecință, Comisia a prezentat propuneri în cadrul pachetului de măsuri energetice din 23 ianuarie 2008, preconizând acțiuni în vederea atingerii obiectivului de reducere a acestor emisii cu 20-30 %.

1.4 Comitetul susține pe deplin inițiativa UE din cadrul negocierilor în general, și mai cu seamă angajamentul unilateral al acesteia, menit să dea avânt negocierilor, de a atinge un obiectiv de reducere cu 20 % a emisiilor până în 2020.

1.5 Comitetul consideră însă că provocarea reprezentată de schimbările climatice este atât de gravă încât trebuie depuse toate eforturile pentru a progresa în acest domeniu. UE ar trebui să aibă ca obiectiv reducerea propusă în mod condiționat, de 30 % până în 2020 și negocierile ar trebui să asigure angajamente comparabile din partea celorlalte țări dezvoltate, precum și angajamente semnificative din partea economiilor în curs de dezvoltare, a căror cotă de emisii se află în creștere rapidă.

1.6 Pentru a avea maximum de influență asupra negocierilor, UE trebuie să-și poată dovedi credibilitatea prin atingerea obiectivelor la care se angajează. Înainte de sfârșitul anului 2008

trebuie să fie deja instituit un pachet de măsuri pentru obținerea obiectivului de reducere cu 20 %.

1.7 Comitetul consideră că, pentru atingerea obiectivului de reducere cu 30 % până în 2020 (în opinia sa, adevăratul obiectiv), va fi probabil nevoie de un set suplimentar de măsuri la nivel național și european. Comitetul insistă asupra necesității de a se face cât mai rapid pași pe calea elaborării unui al doilea set de măsuri care ar putea asigura reducerea cu 30 %.

1.8 Comitetul așteaptă cu interes viitoarele propuneri ale Comisiei privind adaptarea la schimbările climatice și recomandă ca acestea să fie completate cu strategii de adaptare națională, elaborate de fiecare stat membru.

1.9 Comitetul recomandă desfășurarea de noi inițiative pentru a sprijini consolidarea capacității și transferul de tehnologie în domeniul combaterii și adaptării la schimbările climatice.

1.10 Pentru a se răspunde în mod adecvat la schimbările climatice, va fi nevoie de modificări esențiale în economia mondială, precum și în fluxurile de investiții. Comitetul recomandă analiza mai detaliată a gamei de resurse necesare și a mecanismelor publice și private adecvate, necesare pentru gestionarea acestor fluxuri. Comitetul observă că amploarea eforturilor și capacității manageriale necesare pentru această situație sunt comparabile cu acelea cerute de planul Marshall pentru reconstrucția Europei după cel de-al doilea Război Mondial. În această situație, UE ar trebui să fie unul dintre inițiatorii majori ai acestui plan necesar.

1.11 Va fi în special nevoie de fonduri în sprijinul măsurilor de atenuare și adaptare din țările în curs de dezvoltare. Extinderea mecanismului de dezvoltare ecologică (MDE) poate reprezenta o sursă de fonduri, dar criteriile și implementarea acestuia trebuie înăsprite. Europa ar putea asigura o parte din resursele necesare prin scoaterea la licitație a permiselor de comercializare a dreptului de emisie a dioxidului de carbon.

1.12 Este nevoie să intre în acțiune organismele publice de toate felurile și la toate nivelurile, precum și consumatorii și publicul în general.

1.13 Uniunii îi este rezervat un rol crucial în orientarea și orchestrarea acestei vaste transformări. Solicităm tuturor instituțiilor UE să contribuie din plin la atingerea obiectivului climatic al UE. Comitetul va face tot ceea ce îi stă în putință pentru a mobiliza ajutorul societății civile în acest uriaș efort comun.

1.14 Trebuie stabiliți cât mai repede cu putință parametrii acordului la scară globală care urmează a fi încheiat în cadrul negocierilor internaționale din următoarele 18 luni, astfel încât eforturile politice să se poată concentra asupra modalităților de comunicare a acestei mize și de asigurare a sprijinului necesar, a încrederii și angajării tuturor componentelor societății, la nivel mondial, în scopul realizării mutațiilor majore care se impun. Acest acord nu se poate obține în spatele ușilor închise, ci prin implicarea tuturor componentelor societății. Măsurile de reducere trebuie să se dovedească a fi realiste, valide din punct de vedere economic și social și realizabile la termen.

2. Context

2.1 Schimbările climatice constituie una dintre cele mai mari provocări cu care se confruntă lumea în secolul XXI. Cel de-al 4-lea Raport de evaluare al Comitetului Interguvernamental pentru Schimbare Climatică (IPCC), publicat în 2007, a trecut în revistă schimbările care au avut deja loc ca urmare a creșterii enorme a emisiilor de gaze cu efect de seră cauzate de oameni în ultimele două secole, și a prevăzut noi schimbări alarmante, dacă nu se acționează imediat pentru a se limita nivelul global de emisii în următorii ani. IPCC și-a exprimat opinia că obiectivul global ar trebui să fie păstrarea temperaturii medii a planetei la un nivel care să nu depășească cu mai mult de 2 °C nivelul preindustrial, în scopul evitării unor efecte catastrofale. Pentru atingerea acestui obiectiv, emisiile globale de gaze cu efect de seră vor trebui reduse substanțial, iar emisiile țărilor dezvoltate vor trebui să scadă până la mijlocul secolului cu 60-80 % sub nivelul din 1990.

2.2 Comunitatea internațională se străduiește de 20 de ani să se pună de acord asupra unui plan de acțiune colectiv pentru limitarea emisiilor de gaze cu efect de seră. Convenția cadru privind schimbările climatice a fost acceptată la Rio în 1992 și a fost ulterior consolidată de Protocolul de la Kyoto din 1997, care angaja țările semnatare în eforturi specifice pentru a reduce emisiile până în 2012. Cu toate acestea, este general recunoscut că aceste acorduri și acțiuni reprezintă numai un început și că va fi nevoie de acțiuni mult mai viguroase și mai extinse în anii următori pentru a se atinge obiectivul până la mijlocul secolului. Prin urmare, negocierile internaționale privind schimbările climatice lansate în Bali în decembrie 2007 sunt extrem de importante, deoarece vor avea o influență decisivă asupra amplitudinii acțiunilor care vor fi întreprinse la nivel mondial până în 2020. Este vital ca aceste negocieri să conducă la rezultate pozitive la Copenhaga, în 2009.

2.3 Obiective pentru 2020. Foaia de parcurs din Bali face referire la o secțiune a celui de-al 4-lea Raport de Evaluare al IPCC în care se demonstrează că pentru țările dezvoltate vor fi necesare până în 2020 reduceri de 25-40 % față de nivelul din 1990 pentru atingerea obiectivului pe termen lung de limitare a

încălzirii globale la cel mult 2 grade deasupra temperaturii dinainte de epoca industrială.

2.4 Evident, țările dezvoltate vor fi cele care trebuie să întreprindă reduceri severe, în cifre absolute, ale emisiilor, dat fiind că, proporțional cu numărul de locuitori, acestea au fost și rămân cei mai mari factori generatori de schimbări climatice. Europa va trebui să-și aducă contribuția. Este necesar ca Statele Unite să fie readuse în circuitul strategiilor internaționale și să se angajeze în mod real la reducerea emisiilor. De asemenea, Rusia va trebui să contribuie, acceptând un obiectiv mai realist decât în runda de la Kyoto.

2.5 UE joacă un rol major în cadrul acestor negocieri. Consiliul a adoptat o perspectivă pe termen lung de reducere a emisiilor țărilor dezvoltate cu 60 până la 80 % până în 2050. Ca măsură intermediară pentru atingerea acestui obiectiv pe termen lung, UE și-a fixat ca obiectiv obligatoriu reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră cu 20 % până în 2020, față de 1990, și a prezentat în cadrul negocierilor oferta reducerii acestor emisii și mai mult, și anume cu 30 % sub nivelul din 1990, dacă alte țări își vor lua angajamente similare. În consecință, Comisia a prezentat propuneri în cadrul pachetului de măsuri energetice din 23 ianuarie 2008, preconizând acțiuni în vederea atingerii obiectivului de reducere a acestor emisii cu 20-30 %.

2.6 Este de asemenea tot mai important ca țările în curs de dezvoltare să își ia la rândul lor angajamente serioase pentru a contribui la limitarea schimbărilor climatice. Marile economii emergente ale Chinei, Indiei, Braziliei și a altor câteva alte state sunt deja sau devin rapid producători semnificativi de gaze cu efect de seră; va fi important ca acestea să-și gestioneze economiile în așa fel încât să limiteze rata de creștere a emisiilor mult sub nivelul la care s-a ajuns pe baza modelului antreprenorial actual.

2.7 Esența acordului global avut în vedere de către negociații este ca țările dezvoltate să se angajeze în direcția unor obiective și măsuri ambițioase pentru reducerea emisiilor proprii, și totodată să ofere sprijin financiar și tehnologic țărilor în curs de dezvoltare în schimbul angajamentului acestora de a-și gestiona creșterea și dezvoltarea, în așa fel încât să limiteze cât mai mult posibil creșterea emisiilor de gaze cu efect de seră.

3. Observații generale

3.1 CESE a urmărit de la bun început atât evoluția generală a negocierilor, cât și pachetul de măsuri propus de Comisie pentru a permite UE să-și îndeplinească propriile angajamente. Pentru a urmări îndeaproape negocierile, Comitetul a trimis mici delegații din partea societății civile europene, ca parte a delegațiilor UE, la Conferința părților Convenției ONU din Bali și la ședința ulterioară sesiunii intermediare de la Bonn. CESE utilizează, de asemenea, contactele cu organizații ale societății civile și cu grupări din alte țări-lider în domeniu, pentru a studia mai în amănunt pozițiile adoptate de acestea și rolul pe care îl poate juca societatea civilă în promovarea acordului și implementării.

3.2 Comitetul trece în revistă diferitele elemente ale pachetului Comisiei privind clima și energia în mai multe avize separate la care se face trimitere și care sunt rezumate în acest aviz cu caracter general. În prezentul aviz din proprie inițiativă, Comitetul analizează atât progresele și perspectivele negocierilor în general, cât și rolul jucat de Europa. După adoptarea avizului, Comitetul intenționează să organizeze evenimente în cadrul ședințelor de negociere care vor avea loc la Poznań în decembrie 2008 și la Copenhaga în decembrie 2009, pentru a ajuta societatea civilă să înțeleagă și să reacționeze la negocierile în curs.

3.3 Foaia de parcurs pentru negocieri stabilită în Bali identifică patru elemente esențiale ale negocierilor:

- angajamente privind obiective și măsuri naționale pentru limitarea emisiilor de gaze cu efect de seră până în 2020 și pentru contribuția la atenuarea schimbărilor climatice;
- măsuri pentru gestionarea adaptării la schimbările climatice inevitabile;
- măsuri pentru sprijinirea transferurilor de tehnologie și a consolidării capacității de atenuare și adaptare la schimbările climatice;
- introducerea unor construcții financiare adecvate pentru a susține măsurile de atenuare și adaptare, transferul de tehnologie etc.

3.4 Comentariile din prezentul aviz sunt structurate în jurul acestor patru elemente.

4. Atenuarea susținută a schimbărilor climatice prin limitarea sau reducerea emisiilor (primul pilon)

4.1 **Obiective.** Comitetul se declară de acord cu aprecierea IPCC conform căreia reducerea emisiilor țărilor dezvoltate cu 25 până la 40 % față de nivelul din 1990 reprezintă un obiectiv suficient de ambițios până în anul 2020. Obținerea unor reduceri mai ample înainte de 2020 ar fi probabil imposibilă în momentul de față.

4.2 Comitetul susține pe deplin poziția de lider pe care UE și-a asumat-o în cadrul negocierilor. Comitetul găsește laudabil spiritul de inițiativă dovedit de UE prin angajamentul unilateral al acesteia de a atinge un obiectiv de reducere cu 20 % a emisiilor până în 2020, menit să dea avânt negocierilor. Comitetul consideră însă că gravitatea schimbărilor climatice impune asumarea tuturor eforturilor pentru a atinge reducerea propusă în mod condiționat, de 30 % până în 2020, precum și pentru a asigura în cursul negocierilor angajamente comparabile din partea celorlalte țări dezvoltate, alături de angajamente semnificative din partea economiilor în curs de dezvoltare, a căror cotă de emisii se află în creștere rapidă.

4.3 Dacă rezultatul negocierilor va fi redus la un angajament de numai 20 % pentru UE și angajamente relativ modeste din partea celorlalte state, din punctul de vedere al Comitetului, acest lucru va reprezenta un grav eșec.

4.4 Punerea în aplicare. Pentru UE, măsurile propuse de către Comisie în pachetul pentru climat și energie reprezintă un plan de implementare pozitiv și extrem de constructiv, în scopul atingerii obiectivului european de reducere a emisiilor cu 20 % înainte de 2020. Comitetul a elaborat avize separate privind fiecare dintre elementele acestui plan. Pe scurt, Comitetul susține toate elementele acestui plan, cu următoarele comentarii:

- Comitetul susține reformele preconizate și extinderea comercializării cotelor de emisie de gaze cu efect de seră. Reducerea plafonului de emisii și tendința de a extinde licitarea cotelor de emisie sunt binevenite, întrucât acestea respectă principiul „poluatorul plătește”, evită profiturile nejustificate, stimulează și finanțează instalațiile cu emisii reduse de dioxid de carbon și sprijină inovarea. Date fiind însă dimensiunile investițiilor de transformare necesare atât în Europa, cât și în țările în curs de dezvoltare, CESE recomandă ca alocația pentru sprijinirea măsurilor de atenuare și adaptare la schimbările climatice să fie mărită la cel puțin 50 % din veniturile obținute prin scoaterea la licitație a cotelor de emisii, față de cota de 20 % propusă de Comisie⁽¹⁾. De asemenea, Comitetul salută decizia Consiliului și a Parlamentului European de a include sectorul aviatic în ETS începând cu anul 2012.

- Comitetul susține inițiativa de împărțire a eforturilor pentru sectoarele UE nereglementate ETS și solicită instituțiilor să nu permită scăderea obiectivului global în cursul dezbaterilor de detaliu privind baza împărțirii valorilor-țintă în acest sector⁽²⁾.

- Comitetul susține în mod expres ideea progresului rapid în domeniul energiilor regenerabile. Obținerea unei cote a utilizării ER de 20 % din consumul final total de energie până în 2020 ar reprezenta un prim pas semnificativ către utilizarea unor cote mult mai înalte până în anul 2050⁽³⁾.

- Comitetul deplânge faptul că problema crucială a eficienței energetice, în cazul căreia obiectivul de creștere cu 20 % până în 2020 nu este obligatoriu, pare a fi tratată cu mai puțină considerație decât ar merita, așa cum reiese în mod clar din raportul Comisiei asupra planurilor de acțiune naționale privind eficiența energetică. Majoritatea statelor membre nu au respectat termenele de elaborare a planurilor naționale, calitatea acestor planuri variază mult, iar în unele cazuri le lipsește întru totul ambiția, cu toate că se pot obține câștiguri importante din eficientizarea energetică pe termen foarte scurt și cu niște costuri ale investiției inițiale relativ reduse⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ A se vedea Avizul CESE 1201/2008 adoptat la 9 iulie 2008.

⁽²⁾ A se vedea Avizul CESE 1202/2008 adoptat la 9 iulie 2008.

⁽³⁾ A se vedea Avizul CESE 1511/08, adoptat la 17 septembrie 2008.

⁽⁴⁾ A se vedea Avizul CESE 1513/08, adoptat la 17 septembrie 2008.

— Comitetul salută cadrul legislativ propus de Comisie cu privire la captarea și stocarea carbonului (CSC). Cu toate acestea, se declară preocupat de faptul că finanțarea proiectelor demonstrative prevăzute este insuficientă și că progresele pe calea aplicării la scară industrială vor fi prea lente, în contextul în care aceste aspecte vor fi extrem de importante pentru acele țări care vor depinde în mod substanțial de cărbune și de alți combustibili fosili pentru furnizarea de energie timp de încă mulți ani ⁽⁵⁾.

4.5 Uniunea Europeană a investit multă încredere și capital politic pentru a face din sistemul său de limitare și de comercializare a cotelor de emisii un instrument esențial de garantare a reducerilor necesare ale emisiilor. Sistemul UE de comercializare a cotelor de emisii (ETS) a devenit deja cel mai mare sistem de comercializare a cotelor de emisii la nivel mondial și urmează să se dezvolte și mai mult după 2012. Până acum, însă, acest sistem nu avut decât un impact limitat asupra emisiilor europene, având în vedere că plafoanele și alocațiile inițiale generoase au generat un preț foarte redus al emisiilor de dioxid de carbon. Pe măsură ce plafoanele au devenit mai restrictive, prețul dioxidului de carbon a început să crească și, alături de alți factori care determină creșterea prețului combustibililor fosili, va avea probabil un impact mai mare asupra producției de energie în Europa și asupra altor sectoare industriale.

4.6 Comitetul este în general de părere că prin consolidarea sistemului de comercializare a cotelor de emisii se va obține un efect pozitiv asupra întreprinderilor și a ocupării forței de muncă din Europa, încurajându-se dezvoltarea rapidă a multor procese și produse cu emisii reduse și eficiente din punct de vedere energetic, care vor deveni în viitor lideri pe piață. Acest fapt va crește gradul de ocupare a forței de muncă, va reduce dependența de import a Europei și îi va spori siguranța energetică.

4.7 UE s-a aflat până acum pe o poziție fruntașă în domeniu, însă obiectivul-cheie trebuie să devină încurajarea dezvoltării de sisteme de comercializare în SUA și în alte țări și relaționarea tuturor acestor sisteme pentru a realiza o piață comună mondială a dioxidului de carbon. Dezvoltarea unei piețe reale a dioxidului de carbon la nivel global ar putea juca un rol major în asigurarea reducerii emisiilor mondiale în modul cel mai eficient și mai puțin costisitor. Comitetul sprijină cu convingere inițiativa ICAP (Parteneriatul internațional de acțiune pentru carbon), care are ca scop obținerea unei evoluții armonioase a diferitelor sisteme de comercializare a cotelor de dioxid de carbon din diverse colțuri ale lumii înspre o piață globală unică. Pe măsură ce va prinde contur o piață internațională a dioxidului de carbon în cadrul unui sistem mondial de limitare a emisiilor, va scădea riscul ca sistemul de comercializare existent doar în Europa să dăuneze competitivității acesteia.

4.8 Ar putea fi utile și acorduri internaționale sectoriale, care să stabilească planuri și strategii mai detaliate pentru asigurarea reducerii progresive a emisiilor generate de sectoarele principale și de produsele acestora. Acesta ar trebui însă privit numai ca sprijin în vederea implementării valorilor-țintă naționale, ferm stabilite la nivel internațional, și nu ca alternativă la obiectivele

naționale obligatorii, deoarece s-a dovedit în ultimii 20 de ani că acordurile sectoriale încheiate în mod voluntar în acest domeniu generează rezultate prea puține și tardive, pe lângă faptul că nu se poate asigura aplicarea eficientă a acestora.

4.9 În ceea ce privește transporturile, Comitetul își reafirmă poziția conform căreia temelia unei strategii pe termen lung a durabilității în transporturi trebuie să o constituie reevaluarea fundamentală de către conducătorii auto profesioniști a cererii de transport și a modului în care politicile de planificare teritorială, de infrastructură și de transport în comun ar putea, în timp, să suprimă creșterea nesăbuită a cererii de transport și în cele din urmă chiar să o reducă. Planificarea nu ar trebui să pornească de la ideea că intensificarea traficului este inevitabilă și că unicul mod de limitare a emisiilor provenite din transporturi rezidă în îmbunătățirea tehnică a combustibililor și a motoarelor — chiar dacă acestea sunt foarte importante.

4.10 În ceea ce privește măsurile tehnice, Comitetul consideră că ar trebui definite obiective stricte în materie de reducere a emisiilor din sectorul automobilelor nu numai pe termen scurt (120g de CO₂ pe km până în 2012/2015), ci și pe termen mediu, astfel încât emisiile să se reducă substanțial până în 2020 ⁽⁶⁾. În același timp, ar trebui sprijinite mai mult dezvoltarea și introducerea rapidă a vehiculelor fără emisii de dioxid de carbon, care funcționează cu electricitate sau cu hidrogen.

4.11 Comitetul are o viziune mai puțin optimistă decât Comisia cu privire la posibilitatea atingerii unui obiectiv de 10 % pentru biocarburanți. Având în vedere problemele legate de producerea majorității biocarburanților în ceea ce privește potențialul acestora de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră, precum și impactul social și asupra mediului al producerii acestora, vor trebui stabilite criterii de durabilitate mai stricte decât cele propuse de Comisie, astfel încât biocarburanții să nu fie introduși decât în măsura în care influențează în mod real și semnificativ reducerea emisiilor de carbon și nu impun presiuni inacceptabile asupra terenurilor agricole și producției alimentare. Mai mult, considerațiile economice sugerează actualmente tot mai limpede că utilizarea biomasei pentru producerea de electricitate sau căldură (cel puțin în prezent și în viitorul apropiat) este mult mai eficientă decât utilizarea acesteia sub formă de biocarburanți.

4.12 Măsuri adiționale pentru atingerea obiectivului de 30 %. Comitetul consideră că, dacă pachetul de măsuri este adoptat înainte de sfârșitul anului 2008 și punerea în aplicare a acestuia debutează în 2009, sunt șanse reale ca UE să-și atingă obiectivul de reducere a emisiilor cu 20 % până în 2020.

4.13 Comitetul se îndoiește însă de posibilitatea realizării obiectivului de reducere a emisiilor cu 30 % până în 2020, doar prin adoptarea unor obiective mai ambițioase pentru elementele separate din cadrul pachetului și prin utilizarea sporită a creditelor din cadrul mecanismului de dezvoltare nepoluantă, așa cum sugerează în prezent Comisia. Comitetul consideră că pentru atingerea acestui obiectiv mai ambițios va fi probabil necesară o gamă mai largă și mai completă de măsuri, atât la nivel european, cât și la nivelul statelor membre.

⁽⁵⁾ A se vedea Avizul CESE 1203/2008 adoptat la 9 iulie 2008.

⁽⁶⁾ A se vedea Avizul CESE 1500/08, adoptat la 17 septembrie 2008.

4.14 La nivel european, Comitetul sugerează că este necesară prezența următoarelor elemente într-un pachet suplimentar de măsuri:

- întreprinderea unui număr mai mare de acțiuni, pe baza reglementării și stabilirii de standarde, pentru promovarea eficienței energetice în toate sectoarele și pentru toate produsele principale;
- adoptarea unor măsuri suplimentare în vederea accelerării dezvoltării și a introducerii surselor de energie regenerabile;
- sprijinirea mai fermă a dezvoltării de vehicule care funcționează cu electricitate sau cu hidrogen;
- extinderea sistemului de comercializare a cotelor de emisii de dioxid de carbon la sectorul naval (Comitetul este sceptic în ceea ce privește capacitatea discuțiilor actuale din cadrul Organizației Maritime Internaționale de a genera acțiuni suficient de extinse și de rapide);
- mai multe eforturi colective de a adopta obiective naționale mai ferme de reducere, în contextul acordului de partajare a eforturilor.

4.15 La nivelul statelor membre, în vederea punerii în aplicare a acordului privind partajarea sarcinilor, Comitetul consideră că statele membre și liderii lor politici trebuie să implice mult mai mult publicul larg, întreprinderile, sindicatele și alte organizații ale societății civile în cadrul parteneriatului, pentru a le determina să participe la efortul comun care trebuie realizat.

- Cetățenii trebuie încurajați și stimulați să-și aducă contribuția, de exemplu prin îmbunătățirea eficienței energetice a locuințelor, utilizarea unor forme mai ecologice de energie pentru iluminare și căldură, achiziționarea de bunuri și servicii mai eficiente din punct de vedere energetic și reducerea impactului emisiilor de dioxid de carbon rezultate în urma deplasărilor regulate și din timpul vacanțelor. CESE își exprimă convingerea că un procentaj tot mai mare al publicului și al organizațiilor societății civile ar fi dispus să întreprindă acțiuni în acest sens, cu condiția să primească un semnal politic puternic și eficient cu privire la ceea ce se așteaptă de la acestea, precum și stimulentele adecvate.
- Multe autorități locale și regionale au demonstrat deja spiritul lor vizionar și au dat dovadă de un spirit de conducere politică curajoasă în acest sens. Acestea trebuie încurajate și stimulate să își continue eforturile.
- Întreprinderile trebuie, de asemenea, încurajate să facă mai multe progrese în acest sens. Acestea trebuie să fie îndrumate și încurajate să își îmbunătățească în permanență eficiența energetică a activităților și să utilizeze energie obținută din surse cu emisii scăzute de dioxid de carbon. Ar trebui să se recurgă în mod mai sistematic și mai ferm la reglementare, pentru a îmbunătăți performanțele energetice ale tuturor tipurilor de produse și de servicii. Trebuie să se solicite sectorului construcțiilor să obțină o eficiență energetică mult mai înaltă, atât în procesul de construcție, cât și în performanța clădirilor date în folosință.
- Sindicatele joacă, de asemenea, un rol important. Mulți dintre membrii acestora se află în prima linie în ceea ce

privește realizarea unor îmbunătățiri în termeni de eficiență energetică și difuzarea de informații practice, iar contribuția lor potențială trebuie recunoscută și încurajată. Sindicatele trebuie, de asemenea, să fie pe deplin implicate în procesul de transformare a industriei și a economiei pe calea reducerii emisiilor. Dacă sunt bine gestionate, noile forme de producție ar trebui să furnizeze tot atâtea posibilități de angajare a personalului ca și vechile metode de producție, intensive la nivel de emisii de dioxid de carbon, și totodată să păstreze niște condiții de muncă mulțumitoare.

4.16 Pentru a spori credibilitatea UE la nivel internațional, este extrem de important ca toate statele membre să întreprindă cât mai multe eforturi pentru a se asigura că vor fi realizate nu numai obiectivul global stabilit la Kyoto pentru UE-15, ci și obiectivele individuale stabilite la Kyoto pentru 2012. În ultimul său raport intermediar privind realizarea obiectivelor de la Kyoto (⁽⁷⁾), Comisia precizează că doar 3 dintre statele membre ale UE-15 sunt pe cale să-și îndeplinească obiectivele utilizând politicile naționale existente, iar 8 ar trebui să-și atingă obiectivele „dacă se ține cont de efectul mecanismelor de la Kyoto, al puțurilor de carbon și al politicilor și măsurilor naționale suplimentare, care fac deja obiectul discuțiilor”. Trei state membre nu vor fi capabile să-și îndeplinească obiectivul asumat în temeiul Protocolului de la Kyoto. Mai mult, utilizarea masivă a creditelor din cadrul mecanismului flexibil de la Kyoto, în special a mecanismului de dezvoltare ecologică, demonstrează că, în numeroase state membre, evoluția atât de necesară către o societate cu emisii scăzute de dioxid de carbon nu a început încă.

5. Adaptarea la schimbările climatice (cel de-al doilea pilon)

5.1 Chiar în condițiile în care acțiunile de reducere a emisiilor globale în viitor vor avea succes, se prevede creșterea încălzirii globale în următoarele decenii, ca urmare a emisiilor deja existente. În replică la Cartea verde a Comisiei privind Adaptarea la schimbările climatice, Comitetul a adoptat deja un aviz pe această temă (⁽⁸⁾). Pe scurt, Comitetul consideră că UE trebuie să stabilească o strategie generală pentru gestionarea adaptării la schimbările climatice în Europa, în cadrul căreia fiecare stat membru ar trebui să conceapă planuri mai detaliate de adaptare la nivel național. De asemenea, ar trebui acordată o prioritate sporită adaptării în domeniile cercetării și analizei, în programele bugetare și de investiții, precum și în alte măsuri. Comitetul își exprimă speranța că în Cartea albă privind adaptarea, prevăzută pentru toamna lui 2008, Comisia va propune măsuri detaliate pentru a progresa în acest domeniu.

5.2 În afara Uniunii Europene, există numeroase părți ale lumii în curs de dezvoltare care vor fi afectate și mai mult de schimbările climatice, dar care dispun de mai puține resurse pentru a face față acestui fenomen. Prin urmare, Europa și alte țări membre ale OCDE trebuie să considere prioritar creșterea ajutorului financiar și alte măsuri de sprijin acordate acelor părți ale lumii care sunt deosebit de vulnerabile, pentru a le ajuta să facă față schimbărilor climatice. Considerațiile privind schimbările climatice trebuie să fie aduse în prim plan în toate politicile de dezvoltare.

(⁽⁷⁾) COM(2007) 757 final.

(⁽⁸⁾) JO C 120, 16.5.2008, p. 38.

5.3 Vor fi de asemenea necesare eforturi majore pentru susținerea gestionării durabile a pădurilor în țările în curs de dezvoltare și pentru reducerea presiunilor comerciale care conduc în continuare la defrișări masive în multe din sistemele climatice mondiale. CESE pregătește în prezent un aviz separat privind schimbările climatice și silvicultura.

6. Acțiunea în materie de dezvoltare tehnologică și de transfer de tehnologie (cel de-al treilea pilon)

6.1 Pentru a reuși tranziția spre o economie cu emisii scăzute de dioxid de carbon, va trebui să se realizeze o a doua revoluție industrială. Va trebui să aibă loc o tranziție majoră spre forme mai ecologice de producție a energiei, noi tehnologii de captare a emisiilor de dioxid de carbon și de alte gaze cu efect de seră, și va trebui să se exercite o presiune continuă pentru transformarea modelelor de produse și de consum pentru a deveni mai eficiente și mai puțin consumatoare de energie. În acest scop, sectoarele publice și private vor trebui să își consolideze programele de cercetare și vor trebui să pună în aplicare programe de investiții de mare amploare pentru reechiparea industriei și transformarea produselor și serviciilor. Multe din tehnologiile necesare există deja, dar acestea trebuie puse în aplicare pe scară mult mai largă decât în prezent.

6.2 În UE va fi necesară modificarea radicală a programelor de cheltuieli ale UE și ale guvernelor pentru a susține cercetarea, dezvoltarea și investițiile în acest domeniu. De asemenea, vor fi necesare stimulente fiscale, precum și de altă natură, pentru ca întreprinderile și alte părți implicate să facă investițiile necesare.

6.3 Va fi necesar să fie identificate tipurile de tehnologie și de servicii care sunt mai adaptate pentru a permite economiilor emergente și țărilor în curs de dezvoltare să-și gestioneze dezvoltarea continuă într-un mod cât mai durabil și mai puțin intensiv la nivel de emisii de dioxid de carbon și să fie sprijinit transferul de tehnologie spre aceste economii în condiții corespunzătoare. Atunci când se identifică noi tehnologii care s-ar putea dovedi în special utile pentru țările în curs de dezvoltare pentru ca acestea să se adapteze la schimbările climatice sau pentru ca acestea să atenueze impactul dezvoltării lor viitoare asupra mediului, ar trebui să fie sprijinită introducerea rapidă a acestora la scară largă, în condiții accesibile. Trebuie subliniat faptul că economiile emergente sunt, ele însele, la originea unora dintre noile tehnologii necesare. Transferul de tehnologie nu ar trebui privit doar ca o cale cu sens unic de la nord la sud, ci și ca un mijloc de a facilita răspândirea rapidă a tehnologiilor-cheie în întreaga lume, indiferent de locul de unde acestea provin.

6.4 Comitetul invită Uniunea Europeană ca, alături de partenerii acesteia, să găsească rapid modalități de a pune la dispoziția țărilor în curs de dezvoltare, în condiții accesibile, tehnologiile cele mai avansate și mai eficiente în domeniul emisiilor de dioxid de carbon, inclusiv, în special, tehnologii din domeniul energiei electrice, al industriilor mari consumatoare de energie, al transporturilor și, de îndată ce tehnologiile vor fi puse la punct, din domeniul stocării dioxidului de carbon. Țările susceptibile de a rămâne în mare măsură dependente de generarea de energie pe bază de cărbune vor avea nevoie de ajutor în scopul

utilizării celor mai moderne tehnologii „curate” de exploatare a cărbunelui și al introducerii tehnologiei captării dioxidului de carbon de îndată ce aceasta va fi perfecționată.

6.5 Sprijinul prin transfer de tehnologie ar trebui să le permită țărilor în curs de dezvoltare interesate să își gestioneze propria dezvoltare în domeniul reducerii emisiilor decât ar fi altminteri cazul și ar putea fi, în mod rezonabil, condiționat în oarecare măsură de luarea de angajamente adecvate din partea acestor țări, conform cărora acestea vor lua la rândul lor măsuri destinate să limiteze creșterea potențială a emisiilor proprii.

6.6 În paralel cu negocierile privind clima, UE și SUA vor trebui să demareze o nouă inițiativă de a liberaliza comerțul de bunuri și servicii ecologice în cadrul OMC. Această inițiativă ar trebui concepută de așa manieră încât atât țările dezvoltate, cât și țările în curs de dezvoltare și economiile emergente să se bucure de avantaje nete de pe urma liberalizării, de exemplu prin încurajarea dezvoltării (mai extinse) a tehnologiilor și serviciilor ecologice în țările în curs de dezvoltare.

7. Extinderea finanțărilor și a investițiilor pentru a susține atenuarea schimbărilor climatice și adaptarea la acestea (cel de-al patrulea pilon)

7.1 Țările în curs de dezvoltare vor avea nevoie de sprijin la scară largă din partea țărilor dezvoltate pentru a-și putea îndeplini rolul în cadrul unui răspuns adecvat la provocarea reprezentată de schimbările climatice, fără a-și compromite obiectivele de dezvoltare. Va fi, în special, important să se garanteze că pe viitor, progresul țărilor în curs de dezvoltare va genera pe cât posibil emisii reduse și că nu va reproduce schema dependenței excesive de producția cu intensitate mare de emisii de dioxid de carbon, care a caracterizat (în mod negativ) dezvoltarea din nord.

7.2 Țările în curs de dezvoltare, cele mai afectate de schimbările climatice și care dispun de cele mai puține resurse pentru a gestiona adaptarea, vor avea, de asemenea, nevoie de sprijin suplimentar. Acestea vor necesita programe consolidate de protecție a zonelor costiere, de prevenire a inundațiilor, de atenuare a perioadelor de secetă, de reamenajare a terenurilor agricole, de acoperire a noilor nevoi în materie de sănătate publică etc.

7.3 Comitetul salută faptul că, la Bali, toate țările au recunoscut că vor fi necesare noi resurse, investiții și mecanisme pentru a gestiona acest transfer. Cu toate acestea, cu câteva excepții laudabile, lumea dezvoltată nu are o reputație prea bună în îndeplinirea promisiunilor trecute de a aloca resurse suplimentare în scopul obiectivelor dezvoltării durabile. În situația de față este de importanță vitală ca toată lumea să se mobilizeze și să se angajeze resurse complet separate.

7.4 Comitetul ia notă de estimările Convenției-cadru a Organizației Națiunilor Unite privind schimbările climatice și ale altor organisme, conform cărora, odată ce programele vor fi pe deplin puse în aplicare, ar putea fi necesare resurse în valoare de

câteva sute de miliarde de dolari pe an obținute din sectoarele public și privat. Comitetul recomandă ca, în orice caz, Convenția-cadru, Comisia și/sau OCDE și instituțiile financiare internaționale să ia măsuri urgente pentru a cuantifica mai precis nevoile și pentru a asigura respectarea promisiunilor și angajamentelor necesare, astfel încât să se obțină finanțările adecvate și astfel încât programele întreprinse să poată avea un impact decisiv asupra problemei mondiale a schimbărilor climatice. Veniturile obținute în urma licitării alocărilor în etapele ulterioare ale sistemului de comercializare a cotelor de emisii ar putea reprezenta o nouă sursă de finanțare, dar este puțin probabil ca acestea să fie suficiente, în sine, pentru toate obiectivele care trebuie realizate.

7.5 Mecanismul de dezvoltare nepoluantă a reușit să direcționeze noi resurse către susținerea de investiții corespunzătoare în alte țări decât cele din anexa I. Însă repartitia proiectelor a favorizat puternic China și alte economii emergente, și există mari dubii în ceea ce privește caracterul adițional și calitatea multora dintre proiecte. Pentru ca acest mecanism să poată juca un rol cât mai eficient în reducerea emisiilor de dioxid de carbon, este vital ca criteriile de acceptare a proiectelor să fie puse în aplicare și monitorizate în mod corespunzător.

7.6 Comitetul recomandă ca UE și ceilalți factori interesați să analizeze de urgență modul în care se pot elimina lacunele acestui mecanism în perioada următoare, precum și modul în care se poate da un impuls întregului program. Pe viitor, mecanismul de dezvoltare nepoluantă ar trebui să dea prioritate proiectelor care contribuie în mod semnificativ nu numai la reducerea emisiilor, ci și la încurajarea transformării în economii cu consum redus de dioxid de carbon. Mai cu seamă în economiile emergente, nu pare util să se finanțeze în continuare proiecte simple de eficientizare energetică („fructele de pe prima creangă”), care vor fi întreprinse oricum de țările respective. Pentru aceste țări o opțiune viabilă ar putea fi recurgerea la „mecanisme sectoriale de dezvoltare ecologică” — eventual în combinație cu obiective fără pierderi ⁽⁹⁾.

7.7 În întreaga lume, va fi esențial ca sectorul privat să investească masiv într-o producție mai puțin intensivă la nivel de emisii de dioxid de carbon. Măsurile luate de Europa și de guvernele naționale ar trebui să aibă ca principal obiectiv încurajarea sectorului privat să realizeze astfel de investiții.

7.8 Costurile și investițiile necesare se vor ridica la nivelul miilor de miliarde de dolari în următorii 50 de ani. Aceste sume sunt foarte mari. Cu toate acestea, investițiile de acest gen devin deja necesare pe măsură ce rezervele globale de combustibili fosili scad și prețurile cresc. Independent deci de schimbările climatice, devine tot mai important din perspectivă economică să se diversifice sursele de energie în defavoarea combustibililor fosili și să se folosească în mod mai rațional resursele rămase. De asemenea, aceleași concluzii rezultă și din considerații de securitate, dat fiind că atât scăderea resurselor de combustibili

fosili, cât și schimbările climatice deja apărute reprezintă surse grave de instabilitate și de conflict în multe părți ale lumii.

7.9 Din această perspectivă, necesitatea de a răspunde prompt amenințării schimbărilor climatice nu reprezintă o povară suplimentară asupra economiei globale, ci doar un motiv în plus, foarte convingător, pentru a demara urgent transformarea economică și industrială de care este oricum nevoie. Atunci când prețul barilului de petrol era de 60 USD, raportul Stern aprecia costurile măsurilor necesare în următorii 50 de ani pentru a face față schimbărilor climatice la 1 % din PIB. În momentul de față, cu un preț al barilului de peste 100 USD, investiția în surse regenerabile și în măsuri de eficientizare pare deja mult mai interesantă în mediul de afaceri. În același sens, costul suplimentar al măsurilor necesare pentru a face față schimbărilor climatice va fi probabil mult mai scăzut, iar în unele cazuri ar putea chiar să se dovedească negativ, ceea ce înseamnă că acțiunea efectivă asupra schimbărilor climatice va reprezenta de fapt un beneficiu net pentru economia globală în anii care vor urma.

7.10 Un răspuns adecvat la provocarea mediului nu ar trebui privit deci ca o obligație enormă, descurajantă și împovărătoare care va sta în calea creșterii economice, ci mai degrabă ca o oportunitate de a fi în primele rânduri ale viitoarei revoluții economice și industriale. UE s-a situat în avangarda dezbaterii politice privind schimbările climatice; trebuie însă să întreprindă mai multe acțiuni pentru a traduce această poziție politică avansată într-un mediu de afaceri la fel de activ și de viguros, care să stimuleze întreprinderile și societățile Europei să facă investițiile necesare pentru a deveni lideri mondiali și competitori redutabili în economia cu emisii reduse de dioxid de carbon a viitorului.

7.11 S-a vorbit despre necesitatea unui nou Plan Marshall, iar Comitetul salută această comparație, întrucât ea dă o idee cu privire la amploarea provocării și a eforturilor care vor fi necesare. Este necesară o viziune de tipul Planului Marshall pentru a uni țările din întreaga lume în fața unei provocări mondiale comune, țările cele mai puternice și cele mai bogate oferind exemplul și ajutând, în același timp, celelalte țări într-un mod cât mai generos.

7.12 Este nevoie să intre în acțiune organismele naționale și publice de toate felurile și la toate nivelurile, întreprinderile de orice profil, precum și consumatorii și publicul în general.

8. Concluzii

8.1 Schimbările climatice se produc deja, iar impactul acestora este grav peste tot în lume. Se prevede o înrăutățire a acestor probleme în următorii ani, având în vedere sporirea concentrațiilor de gaze cu efect de seră și creșterea din ce în ce mai rapidă a temperaturii. Lumea are nevoie de acțiuni rapide privind stabilirea și punerea în aplicare a obiectivelor vizând

⁽⁹⁾ Obiective fără pierderi: angajamente de a reduce emisiile cu o cantitate anume; fără penalizare dacă nu se atinge obiectivul, însă cu posibilitatea de a vinde credite atunci când reducerile depășesc obiectivul.

reducerea, până în 2020, a emisiilor de gaze, care să ducă, în perioada următoare, la reduceri majore. Cu cât se realizează mai devreme, cu atât reducerea acestor emisii este mai eficientă, încetinind procesul de încălzire globală.

8.2 Țările dezvoltate au emisii mult mai mari pe cap de locuitor decât restul lumii și trebuie să își stabilească obiective și acțiuni mai solide pentru reducerea acestor emisii. Europa trebuie să se asigure că își va respecta angajamentele asumate pentru 2012 și după aceea să se angajeze la o reducere de 30 % până în 2020 — cea mai mare reducere propusă. Pentru a fi credibilă asumându-și aceste ambiții, ea are nevoie de un pachet de măsuri serioase și realiste, pentru a se asigura că poate să îndeplinească aceste obiective și trebuie să se pregătească încă de pe acum pentru reducerile care vor fi necesare după anul 2020.

8.3 Țările în curs de dezvoltare trebuie să fie, de asemenea, angajate, și să facă eforturi în special pentru a asigura dotarea sectoarelor cu cele mai mari niveluri ale consumului de energie din economiile emergente cu moduri de producție mai eficiente din punct de vedere energetic și cele mai mici emisii de carbon. Ele vor avea nevoie de un sprijin important și orientat din partea țărilor dezvoltate.

8.4 Parametrii acordului global care urmează a fi elaborat în cadrul negocierilor internaționale din următoarele optsprezece luni trebuie stabiliți cât mai curând posibil, astfel încât efortul

politic să poată fi concentrat pe comunicarea mizei și pe obținerea de sprijin, încredere și angajament din partea tuturor segmentelor societății, în întreaga lume, pentru schimbările majore care trebuie efectuate. Acesta nu este un acord care să poată fi realizat în spatele ușilor închise, deoarece toate segmentele societății trebuie să se implice. Măsurile de reducere trebuie să se dovedească realiste, valide din punct de vedere economic și social și realizabile la termenele stabilite.

8.5 Transformarea globală necesară este comparabilă, ca amplitudine, cu revoluția industrială din ultimele două secole, care a transformat energia stocată în combustibilii fosili pentru a realiza creșteri masive ale capacităților și cantităților de producție ale societății umane. În prezent, lumea are nevoie de o a doua revoluție industrială pentru a înlocui combustibilii fosili cu alte forme de energie și pentru a maximiza eficiența energetică, astfel încât să putem atinge niveluri comparabile ale producției și creșterii economice, fără a încălca atmosfera cu niveluri insuportabile de emisii de gaze cu efect de seră. Este nevoie de investiții importante; trebuie efectuate modificări adecvate și concentrate în materie de norme, taxe, impozite și alte instrumente economice; va fi nevoie de schimbări semnificative ale comportamentului economic și ale stilului de viață al oamenilor. Fiecare trebuie să înțeleagă provocarea și să se angajeze în realizarea schimbărilor necesare.

Bruxelles, 17 septembrie 2008

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Dimitris DIMITRIADIS

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind informarea consumatorilor referitoare la produsele alimentare

COM(2008) 40 final — 2008/0028(COD)

(2009/C 77/20)

La 10 martie 2008, în conformitate cu articolul 95 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Consiliul a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind informarea consumatorilor referitoare la produsele alimentare.

Secțiunea pentru agricultură, dezvoltare rurală și protecția mediului, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 2 septembrie 2008. Raportor: dl José María Espuny Moyano.

În cea de-a 447-a sesiune plenară, care a avut loc la 17 și 18 septembrie 2008 (ședința din 18 septembrie 2008), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 77 de voturi pentru și 3 voturi împotriva.

1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE salută această inițiativă a Comisiei, care va facilita înțelegerea informației de către consumator și care va atrage după sine simplificarea legislației.

1.2 Cu toate acestea, CESE dorește să sublinieze faptul că, dacă nu sunt însoțite în prealabil de acțiuni corespunzătoare de formare a consumatorului final, informațiile menționate la punctul 3.4.1 își pierd o mare parte din valoare și din obiective. În acest sens, CESE regretă faptul că propunerea nu este însoțită de măsuri de susținere a formării consumatorilor, atât la nivelul statelor membre, cât și la nivel european. Ca măsură minimală, un ghid al acțiunilor prioritare în acest sens, anexat la regulament, ar putea constitui un prim pas foarte util.

1.3 În ceea ce privește specificarea originii, se mențin prevederile reglementării actuale. Din această perspectivă și luând în considerare interesul manifest al consumatorilor pentru originea produselor alimentare, CESE regretă că noua propunere de regulament nu prevede menționarea obligatorie pe etichetă a originii. CESE consideră că ar trebui să se realizeze o diferențiere între produsele care au suferit o primă transformare și cele care au suferit o a doua transformare, astfel încât obligația de a menționa principalele ingrediente agricole ale acestora din urmă să se determine de la caz la caz.

1.4 CESE își exprimă profunda îngrijorare cu privire la dezvoltarea „sistemelor naționale” suplimentare descrise la capitolul VII al propunerii, care nu aduc elemente pozitive complementare, ci devin o scuză pentru a interveni în libera circulație pe piața internă. Riscul este deosebit de important pentru IMM-uri, având în vedere că, după cum subliniază însăși Comisia în propunerea sa, peste 65 % din operatorii din sectorul alimentar își comercializează produsele în alte state membre. Prin urmare, IMM-urilor le va fi mai greu să-și exporte produsele către alte state membre, ceea ce va avea repercusiuni asupra costurilor și competitivității acestora. Aceste efecte negative s-ar putea evita doar dacă „sistemele naționale” respective ar aduce informații suplimentare, care nu ar trebui să figureze în mod obligatoriu pe etichetă, dar care ar fi disponibile pe alte căi (internet, numere de telefon gratuite etc.).

1.5 CESE înțelege faptul că, din motive de coerență, Comisia intenționează să aplice același sistem de derogări produselor alcoolice, sistem care va putea fi revizuit în termen de cinci ani, în urma publicării raportului obligatoriu pe această temă.

1.6 CESE sugerează ca statele membre să dispună de lista necesară de infracțiuni și sancțiuni asociate, pentru a preveni nerespectarea acestor dispoziții comune, care ar trebui armonizate, astfel încât comportamente identice să fie sancționate cu aceeași severitate în toate statele membre.

1.7 În acest sens, CESE solicită Comisiei și statelor membre să facă un efort pentru a elabora instrumente de informare, și, în special, o bază de date publică cu privire la informațiile care trebuie să figureze în mod obligatoriu pe etichetele diverselor produse alimentare, ceea ce le-ar permite întreprinderilor, consumatorilor și autorităților publice să utilizeze o bază comună în momentul punerii în aplicare a legislației.

1.8 În ceea ce privește lizibilitatea, punerea în aplicare a cerinței propuse de Comisie, conform căreia dimensiunea caracterelor trebuie să fie de cel puțin 3 mm, nu pare realizabilă. Ar trebui luate în considerare diferite aspecte cum ar fi cantitatea de informații, dimensiunea și forma ambalajului etc. O valoare de referință acceptabilă ar putea-o reprezenta aceea a caracterelor Jurnalului Oficial al UE.

1.9 În cele din urmă, în scopul clarității și al simplificării, CESE consideră că trimiterile la textele abrogate ar trebui să fie mai explicite, pentru a facilita lectura și punerea în aplicare a regulamentului.

2. Rezumatul propunerii Comisiei

2.1 Propunerea urmărește consolidarea într-un regulament a legislației actuale privind etichetarea, prezentarea produselor alimentare și publicitatea privitoare la acestea (inclusiv etichetarea nutrițională), în vederea modernizării, simplificării și clarificării acesteia.

2.2 Propunerea va abroga următoarele dispoziții în vigoare în materie de etichetare a produselor alimentare: Directivele 2000/13/CE, 90/496/CEE (în termen de cinci ani), 87/250/CEE, 94/54/CE, 1999/10/CE, 2002/67/CE, 2004/77/CE și Regulamentul (CE) nr. 608/2004.

2.3 Propunerea are ca principale obiective un nivel ridicat de protecție a consumatorului și funcționarea corectă a pieței interne.

2.4 Domeniul de aplicare al legislației în acest domeniu se extinde pentru a cuprinde toate aspectele legate de informațiile privind produsele alimentare puse la dispoziția consumatorului final de către operatorii economici și pentru a include, de asemenea, produsele alimentare livrate de restaurațiile colective și cele destinate a fi furnizate acestora.

2.5 Principiile generale și cerințele obligatorii de etichetare stabilite de legislația anterioară se mențin, extinzându-se anumite aspecte, cum ar fi responsabilitățile fiecărei verigi a lanțului alimentar, sau circumstanțele în care indicarea țării de origine este obligatorie.

2.6 În ceea ce privește etichetarea nutrițională, se produce o schimbare importantă față de legislația anterioară, și anume se introduce obligația de a indica prezența a șase „nutrienți” sau substanțe, atât în cantitate, cât și în procentaj, din consumul zilnic recomandat.

2.7 O altă schimbare majoră constă în coexistența cu „sistemele naționale” de etichetare nutrițională, suplimentare față de dispozițiile regulamentului. Acestea adaugă la modalitățile de prezentare a informațiilor nutriționale de pe etichete cerințe voluntare, stabilite la nivel național.

2.8 Proiectul de regulament prevede ca numeroase modificări aduse propunerii să se efectueze prin intermediul procedurii de comitologie. Pentru a facilita intrarea sa în vigoare, sunt prevăzute diverse perioade de tranziție.

2.9 Anexele reiau în amănunt diverse elemente din text, cum ar fi: ingredientele care cauzează alergii sau intoleranțe, mențiunile suplimentare obligatorii, produsele alimentare care sunt exceptate de la cerința de etichetare nutrițională, denumirea produsului alimentar, indicarea cantitativă și denumirea ingredientelor, declararea cantității nete, data limită de consum, concentrația alcoolică, consumul de referință, valoarea energetică, exprimarea și prezentarea declarației nutriționale.

2.10 În cele din urmă, se prevede ca regulamentul să intre în vigoare la 20 de zile după adoptarea sa, cu toate că punerea în aplicare efectivă a mențiunilor obligatorii și a declarației nutriționale se amână cu 3 ani (cu 5 ani pentru aceasta din urmă în cazul IMM-urilor).

3. Observații generale

3.1 Consolidarea, actualizarea și simplificarea

3.1.1 În ultimii 30 de ani, legislația europeană referitoare la etichetarea și prezentarea produselor alimentare, precum și la publicitatea privitoare la acestea, a contribuit la menținerea unui nivel ridicat de protecție a consumatorilor și la buna funcționare a pieței interne.

3.1.2 Propunerea actuală urmărește atât consolidarea și actualizarea legislației existente, cât și simplificarea acesteia, reducerea sarcinii administrative și creșterea transparenței în raport cu consumatorii. CESE susține aceste obiective, însă regretă complexitatea textului propus, care îngreunează aplicabilitatea directă a regulamentului.

3.2 Dezvoltarea de „sisteme naționale” suplimentare

3.2.1 Nu există nicio îndoială în ceea ce privește faptul că un regulament care ar consolida și ar actualiza legislația în prezent dispersată ar duce la o mai mare omogenitate a nivelului de protecție de consumatorilor și la o mai bună armonizare. Cu toate acestea, CESE își exprimă îngrijorarea în ceea ce privește introducerea așa-ziselor „sisteme naționale” prevăzute la articolele 44 și următoarele, întrucât acestea pot pune în pericol obiectivele de armonizare și omogenitate. Conform acestor noi dispoziții, diversele state membre vor putea adopta sisteme naționale cu cerințe suplimentare care, deși au caracter voluntar, vor conduce la includerea unui număr mai mare de informații pe etichete și ar putea, astfel, crea confuzie în rândul consumatorilor.

3.2.2 Problema devine și mai gravă dacă se ia în considerare faptul că, pe fiecare piață națională, se comercializează produse care provin din numeroase alte state membre. Ambalajele acestor produse vor putea indica diverse informații, hotărâte la nivelul statelor membre respective, care ar putea să nu fie înțelese de consumatorii care nu sunt obișnuiți cu acestea.

3.3 Cerințe privind informațiile obligatorii

3.3.1 Proiectul reia, în articolele sale, marea majoritate a mențiunilor obligatorii prevăzute de legislația în vigoare și care s-au dovedit utile pentru protejarea sănătății și a intereselor consumatorilor (cum ar fi denumirea, lista de ingrediente, cantitatea, datele, numele sau denumirea comercială și sediul întreprinderii). Unele dintre aceste mențiuni sunt reluate în amănunt în anexe.

3.3.2 Experiența ultimilor ani demonstrează că aceste cerințe sunt utile și trebuie menținute. Drept urmare, CESE dorește ca indicarea originii alimentelor și a produselor care au suferit o primă transformare, precum și a principalelor ingrediente utilizate la elaborarea produselor care au suferit o a doua transformare, pe baza unei evaluări de la caz la caz a acestora din urmă, să fie, de asemenea, obligatorie.

3.4 Declarația nutrițională

3.4.1 Trebuie să se ia în considerare necesitatea de a oferi consumatorilor europeni o educație nutrițională, astfel încât aceștia să poată adopta un regim echilibrat. Fără o astfel de educație de bază, consumatorii europeni nu vor putea înțelege și utiliza informațiile care le sunt puse la dispoziție. Măsurile privind prezentarea unui număr mai mare de informații nutriționale sunt bine-venite, dar nu trebuie uitat că, fără o formare a consumatorilor în domeniul nutriției, acestea nu vor avea efectul dorit.

3.4.2 Având în vedere dezechilibrele nutriționale ale populației europene, va fi necesar ca orice măsură de informare să fie însoțită de un efort important de formare.

3.4.3 Propunerea presupune, din diverse motive, o schimbare substanțială față de legislația în vigoare. În primul rând, propunerea prevede ca informația nutrițională să devină obligatorie, în timp ce, în temeiul Directivei 90/496/CEE, aceasta era voluntară. În al doilea rând, propunerea stabilește ca fiind obligatorie menționarea următoarelor elemente: valoarea energetică, lipidele, acizii grași saturați, glucidele, zaharurile și sarea. În al treilea rând, va trebui indicată nu numai cantitatea acestor elemente, ci și procentajul din consumul zilnic recomandat pe care acestea îl reprezintă, urmărindu-se astfel informarea consumatorului cu privire la cantitatea adecvată pe care o poate consuma în cadrul unui regim echilibrat. În ultimul rând, propunerea prevede ca aceste informații să figureze în câmpul vizual principal al ambalajului și să fie prezentate într-o anumită ordine.

3.4.4 Având în vedere numărul de informații obligatorii care figurează deja pe etichete, va trebui să se evalueze cu precizie care informații nutriționale sunt utile pentru consumatori. Trecerea de la etichetarea nutrițională voluntară la o etichetare nutrițională obligatorie constituie deja o schimbare de anvergură pentru un număr mare de IMM-uri din sectorul agroalimentar. Prin urmare, informațiile obligatorii s-ar putea limita la cele prevăzute în prezent ca informații facultative, respectiv valoarea energetică, proteinele, glucidele și lipidele.

3.4.5 Principalul avantaj al modelului de etichetare nutrițională propus de Comisie constă în faptul că aduce o informație

(dozele zilnice recomandate) care orientează consumatorul cu privire la modul în care poate integra produsul respectiv în regimul său și că nu evaluează produsul în sine, ci în cadrul unui regim alimentar, așa cum recomandă nutriționiștii.

3.5 Extinderea informației obligatorii cu privire la țara de origine a produsului alimentar

3.5.1 Legislația actuală impune ca, în cazul în care ar putea apărea confuzii în rândul consumatorilor, să se indice țara de origine a produsului alimentar.

3.5.2 CESE consideră că indicarea originii nu răspunde doar exigențelor consumatorilor, ci contribuie de asemenea în mod eficient la îmbunătățirea transparenței pe piață și la sprijinirea dezvoltării viitoare a sectorului agricol și a zonelor rurale din toată Uniunea Europeană. Crearea unei legături directe cu regiunea din care provine produsul alimentar și indicarea modului de producție propriu acestuia constituie factorii esențiali în jurul cărora se construiește modelul european de dezvoltare, bazat pe respectul regulilor care garantează siguranța alimentară, ambientală, bunăstarea animalelor și standarde corespunzătoare de sănătate publică.

3.5.3 Astfel, indicarea originii trebuie să devină obligatorie pentru toate produsele agricole și alimentare netransformate sau care au suferit o primă transformare. În cazul alimentelor care au suferit o a doua transformare, va trebui să se evalueze, de la caz la caz, obligația de a se menționa originea principalelor materii prime agricole utilizate la elaborarea produsului final.

Bruxelles, 18 septembrie 2008

Președintele

Comitetului Economic și Social European

Dimitris DIMITRIADIS

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind introducerea pe piață și utilizarea furajelor

COM(2008) 124 final — 2008/0050 (COD)

(2009/C 77/21)

La 18 martie 2008, în conformitate cu articolele 37 și 152 alineatul (4) din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Consiliul a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social cu privire la

Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind introducerea pe piață și utilizarea furajelor.

Secțiunea pentru agricultură, dezvoltare rurală și protecția mediului, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 2 septembrie 2008. Raportor: dl Allen.

În cea de-a 447-a sesiune plenară, care a avut loc la 17 și 18 septembrie 2008 (ședința din 17 septembrie 2008), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz în unanimitate.

1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE salută propunerea de regulament al Comisiei.

1.2 CESE salută propunerea, astfel cum este formulată la articolul 4 alineatul (1) și la articolul 5 alineatul (1), ca secțiunile relevante din Regulamentul privind igiena furajelor și Regulamentul privind legislația alimentară să se aplice la hrana pentru animalele de companie precum și la cele pentru animalele destinate producției de alimente.

1.3 Autoritățile de control trebuie să poată avea acces la orice informație privind compoziția sau proprietățile declarate ale furajelor introduse pe piață, astfel încât să poată verifica acuratețea etichetei.

1.4 Operatorii din sectorul furajelor care introduc pentru prima dată furaje pe piața UE și care utilizează furaje sau materii prime furajere importate din afara UE trebuie să garanteze că aceste importuri se conformează aceluiași standard ca și produsele corespunzătoare originare din UE. Autoritățile de control trebuie să aibă posibilitatea de a verifica acest lucru.

1.5 Trebuie să existe un angajament atât în sensul că persoana care răspunde la numărul de telefon gratuit indicat pe eticheta hranei pentru animale de companie are calificarea corespunzătoare pentru a răspunde întrebărilor clienților, cât și în sensul că întrebările vor fi preluate rapid.

1.6 Articolul 17 alineatul (1) literele (a) și (b) ar trebui să se aplice în toate cazurile. Acest lucru înseamnă că pe eticheta furajelor combinate trebuie menționată întotdeauna categoria de animale căreia le sunt destinate și instrucțiunile corespunzătoare de utilizare.

2. Context

2.1 În prezent, circulația materiilor prime și a furajelor combinate este reglementată de cinci directive vechi ale

Consiliului și aproximativ 50 de acte de modificare sau de aplicare. Legislația este extrem de dispersată, cu numeroase referințe încrucișate, ceea ce o face dificil de înțeles și de aplicat în mod uniform în diferitele state membre. De exemplu, două state membre aplică diferit directiva în privința nivelului permis al vitaminei D3 în furajele combinate.

2.2 Comerțul intracomunitar cu furaje combinate se ridică numai la 2,6 % din producție, ceea ce sugerează existența unor obstacole comerciale și o lipsă de coerență în aplicarea directivelor existente.

2.3 Ar trebui spus că, în 2005, 5 milioane de crescători de animale au produs, în UE-25, lapte, carne de porc, pui, vită și vițel în valoare totală de 129 miliarde EUR. Valoarea furajelor combinate achiziționate se ridică la 37 miliarde EUR. Industria alimentară comunitară (exclusiv hrana pentru animale de companie) este angajatorul direct a 100 000 de persoane, în 4 000 de întreprinderi.

2.4 În termeni cantitativi, aproximativ 48 % din hrană este constituită din furaje neprelucrate produse la ferme, de exemplu iarba, furaje însilozate, fân, porumb. 32 % din furajele cumpărate sunt furaje combinate.

2.5 Aproximativ 62 de milioane de gospodării din UE dețin animale de companie. Piața UE a hranei pentru animalele de companie este estimată la 9 miliarde EUR pe an și asigură locuri de muncă pentru 21 000 de persoane.

2.6 Eticheta se utilizează în scop de punere în aplicare, trasabilitate și control și pentru a transmite informații utilizatorului.

2.7 S-au exprimat preocupări legate de faptul că legislația actuală privind etichetarea hranei pentru animale de companie poate induce în eroare clienții în privința calității și naturii ingredientelor acestora.

3. Definițiile furajelor

3.1 Furajele sunt de patru categorii:

- a) materii prime furajere care pot fi consumate direct, cum sunt iarba ori semințele sau materii prime care pot fi incorporate în furaje combinate;
- b) aditivi alimentari, care sunt substanțe precum microorganismele sau preparatele (altele decât materiile alimentare și preamestecurile), care sunt în mod intenționat adăugate furajelor pentru a îndeplini anumite funcții;
- c) furajele combinate sunt un amestec de materii furajere care pot să conțină și aditivi, destinate administrării pe cale orală ca furaje complete sau ca supliment nutritiv;
- d) furajele tratate cu medicamente sunt furaje care conțin produse medicinale de uz veterinar concepute pentru a fi consumate fără altă prelucrare.

3.2 Materiile furajere și furajele combinate sunt de departe cele mai întâlnite tipuri de furaje folosite.

4. Propunerea Comisiei

4.1 Propunerea se înscrie în programul permanent al Comisiei de simplificare. Propunerea este conformă cu politica Comisiei pentru o mai bună reglementare și cu Strategia de la Lisabona.

4.2 În prezent, normele generale de comercializare a furajelor, inclusiv a hranei destinate animalelor de companie, sunt dispersate în mai multe directive, în funcție de tipul lor. Există Directiva 79/373/CEE privind circulația furajelor combinate și Directiva 93/74/CEE privind furajele destinate unor scopuri nutriționale speciale („furaje dietetice”). Directiva 96/25/CE conține normele generale pentru circulația și utilizarea materiilor prime pentru furaje. Directiva 82/471/CEE stabilește condițiile de comercializare pentru așa-numitele „bioproteine” (anumite produse utilizate în alimentația animalelor) care fac parte din categoria materiilor prime pentru furaje. Propunerea raționalizează, simplifică, actualizează și modernizează dispozițiile menționate anterior.

4.3 Regulamentul (CE) 999/2001, care prevede interzicerea hrănirii cu făină din carne și oase a animalelor destinate producției de alimente; Regulamentul (CE) nr. 1774/2002 de stabilire a normelor sanitare privind subprodusele de origine animală care nu sunt destinate consumului de către animale; Regulamentul 1829/2003 privind produsele alimentare și furajele modificate genetic, care stabilește normele de utilizare a furajelor modificate genetic; Regulamentul (CE) nr. 183/2005 de stabilire a cerințelor privind igiena furajelor, care se concentrează asupra siguranței în procesul de producție a alimentelor. Aceste regulamente, care au

fost instituite ca urmare a noii abordări integrate a siguranței alimentare „de la fermă la consumator”, nu se modifică.

4.4 Obiectivul general al noului regulament propus este de a consolida, a revizui și a moderniza directivele existente privind circulația și etichetarea materiilor prime pentru furaje și a furajelor combinate.

4.5 Se aplică principiul subsidiarității deoarece propunerea nu este de competența exclusivă a Comunității. Propunerea respectă principiul subsidiarității, armonizând cadrul de reglementare pentru comercializarea și utilizarea furajelor.

4.6 Propunerea elimină obligațiile inutile și ineficiente cu privire la etichetare. Se propune ca obligațiile de etichetare a ingredientelor să fie aceleași cu obligațiile de etichetare a alimentelor. Noua normă nu va mai impune indicarea procentajului tuturor materiilor prime, ci numai indicarea lor în ordinea exactă a cantităților. În prezent, toate materiile prime folosite în furajele combinate pentru animalele destinate producției de alimente trebuie să fie indicate ca procentaj din greutatea totală, dar cu o toleranță de $\pm 15\%$. Fermierul nu poate afla procentajul real din compoziție. În noua propunere, dacă un producător dorește să indice procentajul, trebuie să-l indice cu exactitate. În plus, în cazul furajelor combinate, trebuie indicat procentajul exact pentru materiile prime menționate pe etichetă. În sfârșit, fermierul poate solicita informații suplimentare privitoare la compoziție, altele decât ordinea descrescătoare a greutateii materiilor prime, solicitare pe care producătorul o poate respinge numai în cazul în care ar dezvălui secrete de fabricație.

4.7 Numele operatorului din sectorul furajelor care introduce pentru prima dată un furaj combinat pe piața UE trebuie să fie identificat în clar pe etichetă.

4.8 Orice informație furnizată în mod voluntar pe etichetă trebuie să fie exactă și ușor de înțeles pentru utilizatorul final.

4.9 Comisia va fi obligată să dețină și să actualizeze lista materiilor prime a căror introducere pe piață este interzisă. În afară de aceasta, Comisia poate adopta orientări pentru clarificarea diferenței între materii prime pentru furaje, aditivi pentru furaje și medicamente de uz veterinar.

4.10 Cerințele privind autorizațiile prealabile introducerii pe piață trebuie să fie proporționale cu riscul, pentru a garanta că noile materii prime pentru furaje sunt specificate în mod adecvat pentru o utilizare corectă. Abordarea integrată a siguranței alimentare „de la fermă la consumator” (în temeiul Regulamentului 178/2002) permite reducerea birocrăției în domeniu. Procedura de autorizare prealabilă nu se justifică pentru toate bioproteinele și noile materii prime.

4.11 Dat fiind că pentru semințele de bază există o concurență puternică între furaje, alimente și combustibili, tendința este de a crește conținutul de coproduse în rațiile de furaje. Absența unor informații clare despre produs contribuie la subutilizarea acestora.

4.12 Se propune ca toate părțile interesate (și utilizatorii) să fie implicate în crearea unui catalog al materiilor prime pentru furaje, care să fie mai cuprinzător și mai bine adaptat la cerințele pieței decât lista actuală, neexhaustivă, existentă în directivă. De asemenea, părțile interesate vor fi încurajate să elaboreze coduri comunitare privind bunele practici de etichetare în cadrul etichetării voluntare, și anume un cod referitor la hrana pentru animale de companie și un cod referitor la furajele animalelor destinate producției de alimente. Comisia va participa la elaborarea catalogului comunitar voluntar și a codurilor, oferind consiliere și aprobându-le în final (coreglementare).

4.13 Etichetarea aditivilor pentru furaje va fi general obligatorie numai în cazul aditivilor sensibili. Restul aditivilor ar putea fi etichetați pe baze voluntare, în consens cu codul bunelor practici al părților interesate, astfel cum este aprobat de reglementările de bază.

4.14 În cazul hranei pentru animalele de companie, obiectivul este de a îmbunătăți adecvarea etichetelor, de a facilita cumpărarea și de a preveni etichetarea înșelătoare. Orice afirmații legate de calitățile nutritive trebuie să poată fi verificate ca fiind exacte din punct de vedere științific. În temeiul articolului 19, eticheta hranei pentru animale de companie trebuie să conțină un număr de telefon cu apelare gratuită, care să permită clientului să obțină informații cu privire la aditivii și materiile prime care nu sunt menționate ca atare, ci numai prin categoria de care aparțin.

4.15 Furajele destinate unor scopuri nutriționale specifice, pot fi comercializate ca atare numai dacă respectă caracteristicile nutriționale esențiale declarate și astfel cum sunt autorizate și incluse în lista redactată în conformitate cu articolul 10. În temeiul articolului 13 alineatul (3), pe etichetă sau pe forma de prezentare a furajelor nu se va susține că acestea previn, tratează sau vindecă vreo boală.

4.16 Etichetarea și prezentarea furajelor nu trebuie să înșele utilizatorul. Afișarea detaliilor obligatorii trebuie să fie completă și într-o poziție vizibilă pe ambalaj.

4.17 Operatorul din sectorul furajelor care introduce pentru prima dată furaje pe piața UE este responsabil de specificațiile de etichetare și garantează prezența substanțelor menționate și exactitatea lor materială.

5. Observații generale

5.1 Nivelul de siguranță a alimentelor și a furajelor s-a îmbunătățit semnificativ datorită noii legislații generale privind alimentația, a Regulamentului privind igiena furajelor și a

normelor de aplicare respective. Sistemul mai bun de trasabilitate, introducerea principiului HACCP (analiza riscurilor și puncte critice de control) în întreprinderile din acest sector garantează o mai bună siguranță a furajelor pe tot teritoriul.

5.2 Este esențial ca niciuna din modificările propuse să nu compromită standardele de siguranță necesare în cazul animalelor destinate producției de alimente.

5.3 Operatorii din sectorul furajelor trebuie să furnizeze autorităților toate informațiile necesare pentru a dovedi că normele sunt respectate în mod corespunzător.

5.4 Reducerea sarcinilor administrative este binevenită, deoarece în multe domenii există suprareglementare în termeni de cerințe birocratice.

5.5 Nu se poate pune problema de a permite vreodată introducerea făinii de carne și oase (FCO) în furajele rumegătoarelor destinate producției de alimente. În prezent Regulamentul privind EST (999/2001) prevede interzicerea hrănirii rumegătoarelor cu FCO. FCO poate fi utilizată în hrana pentru animale de companie. Regulamentul propus nu recomandă nici o modificare în utilizarea făinii din carne și oase, în măsura în care această problemă nu intră în domeniul de aplicare al prezentei propuneri de regulament. Acest subiect va trebui dezbătut în cadrul propunerii de regulament de stabilire a normelor sanitare aplicabile produselor secundare de origine animală care nu sunt destinate consumului uman.

5.6 Furajele combinate sunt produse, în general, în apropiere de locurile în care se cresc animalele. Rezultă că instalațiile de producție sunt deseori situate în zone rurale, cu alternative limitate de ocupare a forței de muncă. Din perspectiva transportului furajelor la ferme este de asemenea convenabil să existe un sistem local de distribuție, care evită necesitatea de a conduce pe distanțe lungi autocamioanele, contribuind astfel la reducerea emisiei de gaze cu efect de seră.

5.7 Comisia subliniază că în interiorul UE există o comercializare redusă a furajelor combinate și consideră că propunerea de regulament va contribui la creșterea concurenței prin încurajarea unui comercializării intracomunitare mai intense cu furaje combinate.

6. Observații specifice

6.1 În general, CESE salută propunerea de a simplifica, a raționaliza și a îmbunătăți eficiența administrativă a sectorului furajelor.

6.2 Noul regulament propus conferă o mai mare libertate și responsabilitate operatorilor din sectorul furajelor. Articolul 12 alineatul (1) prevede că producătorii de furaje răspund pentru afișarea detaliilor pe etichetă și pentru exactitatea acestora și, de asemenea, trebuie să îndeplinească obligațiile ce le revin în conformitate cu acest regulament, precum și obligațiile impuse

de celelalte regulamente pertinente, cum sunt 183/2005, 178/2002 și 1831/2003. Regulamentul 882/2004 stabilește normele generale de desfășurare a controalelor oficiale efectuate pentru a asigura verificarea conformității cu legislația, iar Oficiul Alimentar și Veterinar (OAV) al Comisiei trebuie să asigure aplicarea coerentă a acestuia. Operatorii din sectorul furajelor care introduc pentru prima dată furaje pe piața UE și care folosesc importuri din afara UE trebuie să facă obiectul unor controale adecvate, pentru a verifica dacă importurile respectă aceleași standarde ca și produsele corespunzătoare originare din UE.

6.3 Acordarea unei răspunderi mai mari producătorilor de furaje pentru a-și organiza activitatea înseamnă că, dacă apare o problemă gravă de contaminare cu substanțe otrăvitoare sau furaje dăunătoare pentru dezvoltarea animalelor sau pentru mediu, în special în domeniul materiilor prime noi, pot fi provocate prejudicii grave sectorului de producție a furajelor înainte de a se putea lua măsurile adecvate de remediere a situației. Dacă producătorul are resurse financiare insuficiente pentru a rezolva problema, pot apărea probleme chiar și mai grave.

6.4 Clientul, care este fermierul, trebuie să fie protejat în mod adecvat de pierderile financiare, sociale și economice în caz de dezastru. De aceea, este necesar ca deliberările să aibă loc într-un cadru de reglementare specific și să țină seama de raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind dispozițiile juridice, sistemele și practicile în vigoare în statele membre și la nivel comunitar privind răspunderea sectoarelor

de producție de alimente și de furaje și privind sistemele aplicabile de garanții financiare în sectorul furajelor ⁽¹⁾.

6.5 Trebuie să respectăm principiul precauției în acest domeniu, în care s-au făcut greșeli grave în trecut.

6.6 Este improbabil să apară o intensificare majoră a comerțului intracomunitar cu furaje combinate pentru animalele destinate producției de alimente, deoarece clienții preferă să lucreze cu operatori locali. Această situație s-ar putea schimba dacă întreprinderi multinaționale ar prelua controlul unei părți semnificative a sectorului furajelor.

6.7 Există riscul ca unele întreprinderi multinaționale să urmărească preluarea controlului a unor părți mari din sectorul furajelor, reducându-se astfel concurența. Dacă s-ar întâmpla astfel, s-ar putea ajunge la o reducere semnificativă a numărului de fabrici de furaje și la intensificarea comerțului intracomunitar. Dar nu rezultă că piața va deveni mai concurențială.

6.8 În ceea ce privește hrana pentru animale de companie, ceea ce le este cu adevărat necesar proprietarilor sunt sfaturile adecvate cu privire la cea mai bună hrană pentru animalele lor, nu o listă a ingredientelor ca atare. De asemenea, este important să se prezinte cantitățile adecvate pentru hrănirea unor anumite animale de companie și să se precizeze dacă este vorba de furaje complete sau de suplimente nutritive.

6.9 Deoarece crește cererea mondială de proteine, este foarte necesară o investiție majoră în cercetarea și dezvoltarea din sectorul furajelor.

Bruxelles, 17 septembrie 2008

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ JO C 246, 20.10.2007, p. 12.

Avizul Comitetului Economic și Social European privind impactul dezvoltării continue a piețelor energetice asupra lanțurilor de valori economice industriale din Europa

(2009/C 77/22)

La 17 ianuarie 2008, în conformitate cu articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, Comitetul Economic și Social European a hotărât să elaboreze un aviz din proprie inițiativă cu privire la

Impactul dezvoltării continue a piețelor energetice asupra lanțurilor de valori economice industriale din Europa.

Comisia consultativă pentru mutații industriale, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 24 iunie 2008. Raportor: dl Zbořil. Coraportor: dl Kerkhoff.

În cea de-a 447-a sesiune plenară, care a avut loc la 17 și 18 septembrie (ședința din 17 septembrie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 62 voturi pentru, 5 împotriva și 5 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Comitetul ia notă de noul context în care se găsesc piețele energetice și recunoaște necesitatea de a atenua modificarea antropică a climatului prin reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră (GES). Costurile schimbărilor climatice și metodele rentabile economic de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră reprezintă subiecte importante în dezbateră pe tema politicii privind clima. Ele sunt cu atât mai importante cu cât, pentru a satisface necesitățile de energie ale întregii populații mondiale, aprovizionarea globală cu energie va trebui să se dubleze până în 2050. Politicile privind clima și energia durabilă vor trebui structurate astfel încât să își atingă scopurile, cu menținerea în același timp a lanțurilor de valori economice industriale drept coloană vertebrală a economiei europene, chiar dacă se ține seama de costurile pagubelor asociate schimbărilor climatice. Acest lucru este în interesul Uniunii Europene înseși.

1.2 Din cauza cantității mari de energie necesare pentru producerea de materiale de bază din materii prime, industriile producătoare de materiale de bază sunt puternic afectate de orice schimbare a costurilor și taxelor la energie, ca și de măsurile financiare similare. Totuși, amprenta energetică a materialelor de bază trebuie raportată la întregul lanț de valori economice industriale, deoarece nu poate fi luată în considerare separat.

1.3 Comitetul consideră că se poate obține creștere și inovare economică în economia europeană doar pe o bază industrială viabilă. Industria producătoare de materiale de bază competitive și inovatoare reprezintă o cerință fundamentală pentru lanțurile de valori economice industriale. Într-adevăr, sprijinirea tehnologiei ecologice și a energiei durabile reprezintă un obiectiv important. Cu toate acestea, chiar și crearea de tehnologii ecologice necesită lanțuri de valori economice industriale foarte performante. Acestea depind la rândul lor de disponibilitatea și expertiza industriei producătoare de materiale de bază. Inovațiile legate de mediu în special pot fi obținute doar printr-o cooperare de-a lungul întregului lanț de valori. Succesul nu este posibil fără luarea în considerare a întregului lanț de valori.

1.4 Comitetul reamintește că cel mai mare consumator de energie în Uniunea Europeană îl reprezintă clădirile, care totalizează 40 % din cererea finală de energie. Jumătate din potențialul câștigurilor în eficiență energetică poate fi asigurat în

domeniul construcțiilor, cu costuri economice negative. O astfel de modalitate de economisire a energiei poate asigura ea singură îndeplinirea angajamentelor asumate de UE prin Protocolul de la Kyoto. În plus, aceste modalități de economisire a energiei pot fi obținute prin utilizarea tehnologiilor deja existente. Mai mult, creșterea performanței energetice a clădirilor are numai efecte pozitive, cum ar fi crearea unor locuri de muncă utile, reducerea costurilor de funcționare, creșterea confortului și un mediu înconjurător mai curat. Aceasta ar trebui să reprezinte o prioritate absolută a Uniunii Europene. De asemenea, Comitetul recunoaște importanța materialelor de bază noi și a îmbunătățirii celor existente, utilizate la aparatul menajer și de birou, precum și în alte sectoare, cum ar fi energia sau transporturile.

1.5 O eventuală delocalizare a industriilor mari consumatoare de energie ar reduce în mod semnificativ interesul pentru amplasarea siturilor industriale în Europa și ar conduce la o reducere a creșterii economice și a gradului de ocupare a forței de muncă, punând în pericol modelul social european. Datorită interdependenței din cadrul lanțurilor de valori economice industriale, nu este posibilă, pe termen scurt, compensarea acestor pierderi în alte sectoare, cum ar fi tehnologia ecologică. În schimb, aceste sectoare și-ar vedea de asemenea redusă competitivitatea.

1.6 Industriile mari consumatoare de energie trebuie să contribuie la atingerea obiectivelor politicii energetice și de mediu. Cu toate acestea, cerințele trebuie elaborate în așa fel încât să poată fi eliminată cea mai mare parte a dezavantajelor competitive într-un mediu de afaceri global. Prin natura lor, industriile producătoare de materiale de bază sunt foarte sensibile la impactul costurilor la energie. Prin urmare, instrumentele politicii energetice și de mediu trebuie examinate foarte atent și concepute în funcție de gradul în care afectează competitivitatea acestor industrii.

1.7 Industriile mari consumatoare de energie au nevoie de o alimentare sigură cu energie, care să se bazeze pe un mix energetic european adecvat, din care nu ar trebui să lipsească nicio sursă de energie (cărbune, energie regenerabilă și nucleară), ca și pe o concurență efectivă pe piețele de gaz și electricitate, concretizată în final în prețuri rezonabile la aprovizionarea cu energie. Interesele politicilor energetice naționale ar trebui mai bine

ancorate într-o strategie europeană integrată, având în vedere faptul că, până acum, piața energiei electrice nu a ținut pasul cu piața unică a bunurilor industriale. Deși câteva state membre au decis să nu utilizeze tehnologia nucleară, producerea în continuare de electricitate pe baza fisiunii nucleare în UE implică și conservarea expertizei europene în acest domeniu. Menținerea opțiunii nucleare presupune bineînțeles un nivel înalt de siguranță și angajați bine pregătiți ⁽¹⁾.

1.8 Încheierea unui acord internațional ambițios privind schimbările climatice este de importanță crucială în combaterea schimbărilor climatice. Un astfel de acord ar trebui să impună obligații de reducere a emisiilor tuturor țărilor cu volume importante de emisii (conform principiului responsabilităților comune, dar diferențiate), inclusiv industriilor mari consumatoare de energie, pentru a asigura o concurență loială și bazată pe condiții egale. În lipsa unui astfel de acord, ar trebui să se ia în considerare alocarea gratuită a cotelor, în cadrul EU-ETS, pentru industriile mari consumatoare de energie care prezintă riscuri de „scurgeri de carbon”, pentru a contracara amenințările la adresa siturilor industriale și a creșterii economice în Europa. Alegerea finală a metodei de alocare ar trebui să aibă la bază criteriul performanței (de exemplu, în urma unei analize comparative), în funcție de cele mai bune tehnici disponibile.

1.9 În vederea furnizării unei contribuții pe termen lung la îndeplinirea obiectivelor politicilor privind energia și clima, Comitetul recomandă călduros concentrarea asupra cercetării și creării de noi tehnologii, în special deoarece procesele de producție disponibile s-au maturizat în mare parte. În lipsa unor soluții tehnice, cerințele referitoare la îmbunătățirea eficienței energetice și obiectivele de reducere a emisiilor nu vor putea fi îndeplinite. Există deja unele structuri funcționale, cum ar fi de exemplu platformele tehnologice, dar eforturile pretind o mult mai bună coordonare, după cum se prevede în Planul strategic european pentru tehnologiile energetice (Planul SET) ⁽²⁾. Trebuie așadar să se acorde un răgaz suficient pentru înregistrarea progreselor tehnologice necesare și pentru atingerea unui grad de viabilitate comercială în termeni de competitivitate globală.

1.10 În virtutea relației sale speciale cu operatorii economici, Comitetul Economic și Social European ar trebui să pună în evidență problemele legate de lanțurile de valori economice industriale, cărora nu li se acordă întotdeauna suficientă importanță de către instituțiile politice.

2. Impactul energiei, ca factor de producție, asupra lanțurilor de valori economice industriale din Europa

2.1 Producția de materiale de bază, cum ar fi oțelul, aluminiul și alte metale neferoase, chimicalele, cimentul, varul, sticla, celuloza și hârtia, reprezintă baza indispensabilă a lanțurilor de valori economice industriale. Produsele industriale necesită materiale de construcție și funcționale de bază, cu proprietăți mecanice, fizice și chimice specifice, și care nu sunt disponibile în natură. De fapt, performanța produselor industriale depinde de utilizarea unor materiale cu aplicare specifică și optimizate în termeni de consum de substanțe și energie, calitate, viabilitate, eficiență economică, durabilitate, efecte asupra mediului etc.

Dezvoltarea continuă de astfel de materiale reprezintă prin urmare un factor major pentru nivelul inovării tehnologice care caracterizează fiecare produs. Un lanț de valori economice industriale este constituit dintr-o serie de întreprinderi sau de operatori care colaborează în vederea satisfacerii cererilor de pe piață privind anumite produse sau servicii. Industriile situate în aval în lanțurile de valori economice industriale consumă relativ mai puțină energie în procesele lor de producție; iată de ce o apreciere izolată a produsului final nu se dovedește utilă. Amprenta energetică trebuie calculată pentru tot lanțul de valori. O creștere a costurilor la energie nu are impact doar la nivelul producției de materiale de bază, ci poate avea simultan ca urmare, în condițiile în care piața o permite, o creștere a prețului la produsele industriale intermediare și finale, datorită costului ridicat al materialelor de bază.

2.2 O industrie producătoare de materiale de bază, inovatoare și competitivă, reprezintă un factor important în decizia privind amplasarea componentelor ulterioare ale lanțului de creare de valori economice industriale, cum ar fi fabricarea de mașini, de motoare sau sectorul construcțiilor. Aceasta garantează dezvoltarea în paralel de materiale pe măsură, adaptate la cerințele individuale ale utilizatorului. Cererile clienților, de furnizare exact la timp a materialelor, impun, de asemenea, ca furnizorul să fie localizat în apropiere. În lipsa materialelor de bază corespunzătoare, lanțul de valori economice industriale își pierde puterea de inovație și competitivitatea. Acest lucru este valabil mai ales pentru întreprinderile mici și mijlocii, dintre care multe se găsesc în sectorul prelucrării oțelului.

2.3 În general, producția de materiale de bază necesită cantități mari de energie, în special în comparație cu etapele următoare de producție. Energia necesară pe unitate de valoare în industriile mari consumatoare este de cel puțin zece ori (și până la de cincizeci de ori) mai mare decât în industriile care intervin ulterior, cum ar fi ingineria mecanică. În Germania, de exemplu, consumul de energie primară pentru producerea cimentului este de 4,5 kg, pentru cea a oțelului de 2,83 kg, iar pentru producerea hârtiei de 2,02 kg SKE pe unitatea de valoare adăugată, în vreme ce în sectorul ingineriei mecanice consumul este de numai 0,05 kg SKE ⁽³⁾. Aceasta se datorează faptului că materialele de bază trebuie să fie obținute din materii prime naturale, prin intermediul transformării fizice/chimice. Aceasta presupune temperaturi înalte pentru procesele de ardere, topire și reducere, precum și electricitate pentru electroliză. Obținerea de produse semifabricate necesită, de asemenea, niveluri înalte de consum de energie. În multe cazuri, sursele primare de energie nu sunt utilizate pentru producerea de căldură și electricitate, ci sunt utilizate ca materii prime sau agenți reductori, de exemplu în procesele de reducere care au loc în producerea fierului. Este important de remarcat și reducerea constantă a calității materiilor prime, în paralel cu creșterea consumului de energie în prelucrarea acestora.

2.4 Nevoile totale de energie ale unui produs industrial trebuie comparate atât cu economiile de energie care ar putea rezulta din orice inovare adusă produsului, cât și cu utilizarea sa în alte sectoare. O astfel de comparație poate fi realizată doar

⁽¹⁾ Asociația Nucleară Mondială, „Reactoarele nucleare în lume — 2006-2008 — și cerințele privind uraniul”:

<http://www.world-nuclear.org/info/reactors.html>

⁽²⁾ Planul SET — COM(2007) 723 final.

⁽³⁾ Conform calculelor Institutului Federal de Statistică din Germania (Destatis).

prin cooperarea dintre furnizorii de materii prime și producătorii industriali din aval, unde materialele nou dezvoltate joacă un rol considerabil. De exemplu, centralele electrice cu niveluri mai mari de eficiență și cu rate mai mici de consum de energie din sursă primară necesită oțeluri de înaltă performanță, termorezistente. În mod similar, ratele specifice de consum de combustibil în sectorul transportului, de exemplu, ar putea fi reduse prin utilizarea de materiale ușoare în construcția de automobile.

3. Situația pe diverse piețe energetice (cărbune, petrol, gaz, electricitate) și impactul asupra industriilor mari consumatoare de energie ⁽⁴⁾

3.1 Industriile producătoare de materiale de bază — ciment, oțel, metale neferoase, produse chimice, sticlă, celuloză și hârtie — utilizează combustibilii fosili nu numai la producerea de energie, ci și ca materii prime, fiind afectate în multe moduri de costurile diverselor surselor de energie. Petrolul brut, de exemplu, este utilizat în industria chimică ca materie primă pentru producția de mase plastice și de alte produse petrochimice. Între timp, evoluțiile de pe piețele petrolului au afectat și prețurile de achiziție a gazului și electricității, deoarece prețul gazului este în continuare corelat cu prețul petrolului. Evoluțiile de pe piața cărbunelui afectează și ele costul electricității pentru industriile mari consumatoare de energie. În același timp, industria oțelului utilizează cărbune și cocs ca agenți reductori.

3.2 Rezervele de petrol, adică acele resurse care sunt în prezent exploatabile tehnic și în mod profitabil, vor mai dura aproximativ 40 de ani. Această durată ar putea fi extinsă considerabil, dacă în viitor vor putea fi exploatate economic resurse suplimentare, în special resursele neconvenționale de hidrocarburi, cum ar fi nisipul bituminos. Evoluția prețurilor la petrol este caracterizată de creșterea consumului, în special în China și India. Efectul acestei situații este amplificat de puterea crescândă a națiunilor OPEC pe piață, ceea ce face din ce în ce mai dificilă diversificarea surselor de alimentare, din cauza rezervelor inegal distribuite. Concentrarea regională a producției în țările caracterizate de o instabilitate economică și politică importantă va spori nesiguranța, din cauza imposibilității prevederii eventualelor reduceri viitoare ale aprovizionării, cu efecte colaterale asupra prețului.

3.3 Durata de viață a rezervelor de gaz natural este — după cum se estimează în prezent — cu aproximativ 60 de ani mai mare decât cea a petrolului. Gazul natural reprezintă sursa primară de energie care înregistrează cea mai rapidă răspândire în Europa. Dependența UE de importurile de gaz natural crește într-un grad chiar mai mare decât consumul său. Zăcămintele de petrol și gaz din unele țări europene, cum ar fi Țările de Jos, Norvegia și Regatul Unit, se epuizează, în timp ce importul de gaz — provenit în mare parte dintr-o singură sursă, Rusia — crește. Pe termen lung, este de așteptat ca prețurile la gaz să crească, o astfel de dependență de o sursă unică putând avea în plus ca urmare o posibilă exercitare a unei influențe politice de către Rusia asupra UE. Probabilitatea unei astfel de evoluții este sporită de faptul că rezervele strategice de gaz din UE sunt limitate prin natura lor.

3.4 Rezervele de cărbune care pot fi extrase într-un mod viabil din punct de vedere economic sunt mult mai mari decât cele de petrol și gaz. În general, se apreciază că acestea pot acoperi un interval de 150 de ani. Mai mult, aceste rezerve sunt mai larg distribuite între continente și sunt, în mare, situate în țări mai stabile din punct de vedere politic, cum ar fi SUA sau Australia. Ca și în cazul altor surse de energie, prețul cărbunelui a crescut semnificativ în ultimii ani, ca urmare a cererii crescânde.

3.5 Electricitatea este o formă secundară de energie, produsă în principal din cărbune, gaz, energie nucleară și surse regenerabile de energie primară; în unele state membre, o bună parte a producției de electricitate se bazează încă pe petrol. Compoziția mixului de producție a electricității determină în mare măsură prețul de producere a acesteia. Cărbunele sau energia nucleară reprezintă surse rentabile de producere a energiei electrice de bază, iar sursele regenerabile de energie trebuie dezvoltate mai mult. În comparație cu alte surse primare de energie, acestea din urmă au fost caracterizate până acum de un cost relativ ridicat, în special pentru că, în cea mai mare parte, efectele externe ale surselor de energie convenționale nu se reflectă în prețul acestora. În cazul energiei eoliene și a celei fotovoltaice, de o disponibilitate scăzută și fluctuantă, care creează în consecință probleme pentru rețele, care vor trebui adaptate pentru a face față creșterii pe viitor a alimentării cu energie regenerabilă. Anumite surse regenerabile sunt mai puțin costisitoare decât altele, în funcție de regiune. Astfel, energia fotovoltaică poate fi avantajoasă din punct de vedere economic în regiuni însorite cum ar fi sudul Europei, în timp ce în nordul Europei aceasta nu se dovedește rentabilă.

4. Mediu în schimbare pentru piețele energetice

4.1 Piețele energetice sunt situate într-un mediu dinamic, la care contribuie influențe economice, politice și sociale ce interacționează în mod complex. Industria se confruntă cu o schimbare a condițiilor și costurilor alimentării cu energie, ceea ce are ca urmare o prea mare incertitudine. Dependența crescândă a Europei de importurile de energie, ca și creșterile prognozate ale prețurilor la energie sporesc îngrijorările legate de satisfacerea cererii de energie pe viitor. Este binecunoscut faptul că asigurarea alimentării cu energie la prețuri stabile și accesibile este vitală pentru dezvoltarea economică și socială și trebuie să constituie o parte integrantă a unei politici energetice sănătoase și consecvente.

4.2 Recentele evoluții rapide ale contextului economic din Europa și din întreaga lume impun elaborarea de noi concepte și politici în sectorul energiei, pentru a răspunde mai bine cerințelor de alimentare sigură cu energie. În timp ce în trecut asigurarea alimentării cu energie a fost în mod tradițional considerată ca fiind în primul rând în responsabilitatea guvernelor statelor membre, situația curentă a pieței energetice europene impune forțelor pieței să joace un rol complementar. Pe o piață liberalizată, securitatea și competitivitatea au un anumit cost. În garantarea siguranței aprovizionării pe termen lung, politica europeană comună privind energia capătă o importanță strategică ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ A se vedea de exemplu numărul din luna iunie 2007 al revistei BP *Statistical Review of World Energy*.

⁽⁵⁾ Avizul TEN/312 „Către o politică energetică comună” CESE 236/2008 fin.

4.3 Sursele de energie fosilă nu sunt regenerabile. Multe dintre resursele de petrol și gaze naturale ale UE au fost deja complet epuizate. Acest aspect ar trebui privit în contextul nivelurilor crescânde de consum ale unor țări în curs de dezvoltare, cum ar fi China și India. În cazul petrolului, în special, există un mare număr de zăcăminte neconvenționale suplimentare (cum ar fi nisipurile bituminoase), care sunt încă dificil și costisitor de exploatat și produc un volum ridicat de gaze cu efect de seră. Reducerea numărului de zăcăminte se va reflecta probabil în creșterea costurilor de exploatare, ceea ce va duce în final la creșterea prețurilor.

4.4 În totalul consumului Uniunii Europene, în prezent, aproximativ 50 % din sursele de energie primară sunt importate și se așteaptă ca acestea să crească la 70 % în viitorul apropiat (2030). UE este deci dependentă, în special în privința petrolului și gazului, de importurile din câteva țări (cum ar fi națiunile OPEC sau Rusia) care au o poziție puternică pe piață. Dat fiind că aceste țări și regiuni sunt adesea caracterizate de o instabilitate politică și economică considerabilă, nu poate fi garantată o aprovizionare constantă. Creșterile recente ale prețului la petrol au demonstrat vulnerabilitatea economică a UE. Prin urmare, descoperirea de resurse proprii în Uniunea Europeană, ca și exploatarea durabilă a celor existente, reprezintă sarcini importante. Dependența de importul de energie are consecințe majore asupra siguranței aprovizionării, acest lucru fiind valabil pentru toate sursele de energie, cu excepția cărbunelui, deoarece cărbunele este importat dintr-un număr mai mare de state, care sunt, în plus, considerate stabile. La aceasta se adaugă faptul că Europa are propriile sale resurse de cărbune, viabile din punct de vedere economic (extraction lignitului în UE este relativ ieftină).

4.5 Piețele de gaz și electricitate, care erau caracterizate de un monopol natural și de limite naționale, se află în proces de liberalizare și integrare. Când rețelele sunt reglementate, concurența la nivelul producției și la cel comercial ar trebui să antreneze reducerea prețurilor și o mai mare eficiență. Această strategie a condus la o oarecare convergență a prețurilor între țările învecinate. Cu toate acestea, segmentarea națională a piețelor, datorată strângulărilor tradiționale din rețeaua de transport, a afectat, cu puține excepții, concurența dintre statele membre.

4.6 În plus, prețul gazului și al altor surse primare de energie, care constituie cea mai importantă componentă a costurilor de producere a energiei (a se vedea punctul 3.5 de mai sus), a cunoscut în ultimii ani o creștere impresionantă. În sfârșit, nu mai există o supracapacitate de producție a energiei, iar sectorul electricității cunoaște o perioadă de investiții masive. Toți acești factori au antrenat creșteri ale prețurilor, în ciuda îmbunătățirilor continue înregistrate (a se vedea de exemplu integrarea treptată a zonei central-vestice: Belgia, Franța, Germania, Luxemburg și Țările de Jos). Fenomenul concentrării producției și distribuției de energie poate fi regăsit, de asemenea, și în afara Uniunii Europene, fără ca el să implice neapărat creșterea prețurilor la gaz și electricitate.

4.7 Decizia politică adoptată în UE, de a atenua schimbarea antropică a climatului prin reduceri masive ale emisiilor de GES, reprezintă deja un factor major pe piețele energetice, iar importanța sa crește continuu. Prin urmare, sporirea eficienței energetice a făcut obiectul unor eforturi suplimentare, ea trebuind să crească într-o măsură considerabilă dacă se dorește o reducere în deplină siguranță a concentrației de CO₂ în consumul de energie. Din această perspectivă, combustibilii fosili bogati în carbon sunt din ce în ce mai puțin luați în considerare, în timp

ce sursele de energie cu nivel scăzut de carbon (cum ar fi gazul) sau tehnologiile aproape fără emisii de CO₂ (cum ar fi sursele regenerabile de energie și, în anumite privințe, energia nucleară) au câștigat teren, deși acest lucru nu este valabil în toate statele membre.

4.8 Asigurarea unei alimentări suficiente cu energie pentru UE a devenit o provocare majoră din perspectiva achiziționării tehnologiei disponibile adecvate și, din ce în ce mai mult, o cursă contra cronometru. În trecut, câteva state membre UE au hotărât să renunțe la utilizarea energiei nucleare, cu toate efectele pe care aceasta le antrenează asupra mixului energetic. În plus, atât construcția de termocentrale pe cărbune, cât și a infrastructurii necesare pentru transportul energiei a întâmpinat rezistență din partea populației. Aceasta ar putea să conducă din ce în ce mai des la abandonarea proiectelor de termocentrale pe cărbune, așa cum s-a întâmplat, de exemplu, la Ensding, în Germania, datorită mobilizării asociațiilor de cetățeni. Chiar și unele surse regenerabile de energie, cum ar fi centralele eoliene, generează o împotrivire din ce în ce mai pronunțată. Acceptarea de către populație a tuturor surselor de energie, nu numai a celei nucleare, a devenit o problemă serioasă, care trebuie abordată cu cea mai mare seriozitate, dacă se dorește ca producția de energie să răspundă nevoilor cetățenilor și economiei UE.

4.9 Prin urmare, capacitatea de producție în UE stagnează, doar câteva proiecte noi fiind în curs de dezvoltare, nefiind exclus ca UE să întâmpine probleme în viitor. Modernizarea inevitabilă a parcului european al centralelor reprezintă o provocare și, totodată, o șansă. Este absolut indispensabil ca potențialii investitori să afle că singurele investiții rezonabile sunt cele din domeniul tehnologiilor cu emisii reduse de carbon.

5. Strategiile de adaptare ale industriei

5.1 Industriile mari consumatoare de energie care produc materiale de bază se confruntă cu numeroase presiuni pentru a se adapta — având în vedere globalizarea piețelor și schimbarea situației pe piețele energetice. Pe de o parte, întreprinderile trebuie să facă față concurenței internaționale prin dezvoltarea de produse și procese inovatoare. Pe de altă parte, ele sunt forțate să facă față unor costuri în creștere la energie, pentru a asigura respectarea deciziilor politice adoptate în ceea ce privește atât reducerea emisiilor de CO₂, cât și a nivelurilor consumului de energie.

5.2 Interacțiunile economice internaționale s-au intensificat în urma globalizării. Furnizorii din țările în curs de dezvoltare au recuperat întârzierile tehnologice și prezintă acum condiții de producție cu efort susținut, la un preț mai rezonabil. Furnizorii de materiale de bază au reacționat la această provocare prin optimizarea proceselor lor de producție, specializându-se în produse de înaltă calitate tehnologică, prin dezvoltarea de produse personalizate în strânsă colaborare cu clienții. S-au dezvoltat tot mai mult parteneriatele între furnizorii de materiale și clienți, aceasta conducând la o varietate de servicii.

5.3 Costurile energetice reprezintă o parte semnificativă a costurilor de producție a materialelor în industriile mari consumatoare de energie, fiind așadar în interesul acestora să își reducă consumul. În ultimele decenii s-au obținut succese remarcabile sub acest aspect. Industriile mari consumatoare de energie din UE sunt lideri mondiali în eficiența energetică din etapa de producție.

5.4 Cerințele politice recente privind reducerea emisiilor de CO₂ și creșterea eficienței energetice aduc noi provocări pentru industriile mari consumatoare de energie. Procesele și tehnologiile de fabricație existente și-au atins deja, în multe cazuri, limitele fizice și chimice (⁶). Consumul de agenți reductori în industria oțelului, în procesul de transformare din furnal, de exemplu, a atins deja un minimum chimic/fizic și nu mai poate fi redus fără ca aceasta să afecteze cererea din partea clienților și volumul producției. Ar fi necesare mai multe realizări tehnologice fundamentale, ce rămân încă a fi identificate, cercetate și efectuate, înainte ca eficiența energetică să se îmbunătățească semnificativ. Aceasta pretinde eforturi considerabile din partea industriei. Din acest motiv, există deja proiecte de cercetare comune și proiecte demonstrative pe termen lung în cadrul platformelor tehnologice, precum și inițiative cum ar fi captarea și stocarea dioxidului de carbon (CSC). Același lucru este valabil și pentru alte industrii cu emisii în cursul procesului de producție, cum ar fi industriile producătoare de var și ciment. Cercetarea și dezvoltarea reprezintă o provocare pe termen lung și pentru aprovizionarea cu energie, în ce privește de exemplu CSC sau energiile regenerabile.

5.5 Efortul industriilor producătoare de materiale de bază de a crea tehnologii de producție noi și revoluționare, cu un consum mai scăzut de energie, va cere timp. Pe lângă progresele tehnice, desfășurarea noilor procese trebuie sincronizată cu ciclurile de investiții ale societăților. În fond, condiția fundamentală pentru introducerea noilor procese este viabilitatea lor economică, care, la rândul ei, trebuie măsurată în funcție de concurența de pe piața mondială. Din acest motiv, și luând și considerare și alți factori (sarcini administrative, resurse financiare limitate și nesiguranța economică ce rezultă din acestea), trebuie să se ia în calcul o perioadă de câteva decenii pentru ca industriile producătoare de materiale de bază să realizeze progrese majore în economisirea energiei. Acest aspect face diferența între industriile mari consumatoare de energie și sectorul producției de energie, care, în timp ce obține, de asemenea, îmbunătățiri treptate ale eficienței în ritm cu ciclurile de inovație, poate trece mai ușor costurile de îmbunătățire și alte obligații administrative legate de aceasta în sarcina clienților dependenți.

5.6 Eficiența energetică a produselor industriale poate fi sporită semnificativ prin utilizarea de materiale de bază noi și extrem de perfecționate, produse în colaborare cu alte sectoare, cum ar fi producătorii de mașini sau constructorii de centrale electrice, rezultatul fiind componente cu o rezistență termică mai mare sau cu greutate mai mică. Sistemele adecvate de control al procesului permit, de asemenea, obținerea unor noi niveluri de calitate în ceea ce privește eficiența energetică. Instalațiile de producție a energiei regenerabile sunt, de asemenea, produse din materiale de bază funcționale și de construcție (de exemplu turbinele eoliene fabricate din oțel și materiale plastice de înaltă performanță). Deși potențialul este mare, nevoia de cercetare în domeniul materialelor rămâne, în aceeași măsură, considerabilă, deoarece majoritatea inovațiilor nu sunt încă destul de pregătite pentru a fi comercializate.

6. Impactul politicii energetice asupra lanțurilor de valori economice industriale

6.1 Politica energetică afectează piețele energetice printr-o varietate de instrumente. Pe de o parte, există cadrul european

de reglementare pentru o piață unică a electricității și gazului, care progresează încet și nu a permis încă atingerea obiectivului mult așteptat al stabilizării prețurilor. Pe de altă parte, producția de energie și consumul industrial de energie sunt și vor fi puternic afectate de sistemul EU-ETS, conceput ca instrument fundamental pentru reducerea emisiilor. Valoarea sistemului UE de comercializare a cotelor de emisii (ETS) va fi măsurată prin impactul acesteia asupra emisiilor de gaze cu efect de seră din Europa, prin relevanța sa și prin exemplul pe care îl oferă în stimularea acțiunii globale și/sau transformarea într-un sistem global cuprinzător. Chestiunea principală este că acesta nu este un sistem global, ci doar unul comunitar, ceea ce implică existența unor riscuri legate de scurgeri de carbon, în industriile aflate în concurență la nivel internațional. Acesta constituie un motiv suplimentar pentru ca UE să insiste, în cursul negocierilor asupra evoluției climatului, în favoarea comercializării la nivel internațional în a certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră. Chestiunile problematice ale sistemului revizuit propus trebuie așadar abordate în așa fel încât impactul așteptat asupra costurilor să fie redus la minimum.

6.2 Plafoanele absolute ale emisiilor de CO₂ pentru centrale și instalațiile de procesare în industriile mari consumatoare de energie au fost introduse în 2005. În astfel de cazuri, în care emisiile sunt strâns legate de volumul de producție din cauza limitărilor tehnologice, orice creștere a producției peste volumul stabilit implică o creștere considerabilă a costului. Licitarea cotelor de emisii, planificată să înceapă în 2013, va implica o creștere substanțială a costurilor de producție a tuturor materialelor de bază care, în cele mai multe cazuri, nu va putea fi trecută în sarcina clienților din aval.

6.3 UE vizează reducerea emisiilor de CO₂, menținerea dependenței de importuri la niveluri rezonabile și promovarea tehnologiilor destinate exportului, prin mărirea ponderii surselor regenerabile de energie. Finanțarea la început a acestora ar constitui o contribuție adecvată la atingerea obiectivelor, dar subvenționarea permanentă ar trebui evitată, deoarece energiile regenerabile trebuie să devină în final competitive pe piață. Evoluția actuală a prețurilor la energie, ca și progresul tehnic în cazul energiei regenerabile, a mărit deja în mod clar competitivitatea energiei regenerabile. Subvențiile naționale sunt utilizate în mod curent în UE pentru a promova energiile regenerabile în sectorul electricității, aceasta implicând în grade diferite sisteme de cotă cu comercializare de certificate și sisteme de prețuri fixe pentru energii regenerabile. Costurile adiționale ale energiilor regenerabile sunt în general luate în considerare în prețul la electricitate pentru consumatorii finali. Industriile mari consumatoare de energie trebuie să participe acum, ca și ceilalți consumatori, la finanțarea energiei regenerabile prin intermediul prețurilor la electricitate.

6.4 Deși anumite sectoare, cum ar fi cel al ingineriei mecanice, beneficiază de pe urma piețelor de energie regenerabilă, aceste câștiguri trebuie puse în balanță cu efectele negative din industriile producătoare de materiale de bază. Mai mult, lanțurile de producție și, prin urmare, competitivitatea, ar fi afectate dacă materialele de bază ar fi eliminate din cauza costurilor suplimentare rezultate din subvenționarea energiilor regenerabile (⁷). Acest lucru poate fi cel puțin evitat prin introducerea unor

(⁶) Prezentări cu ocazia audierii publice din 7 mai 2008 (CCMI/052), disponibile pe site-ul internet al CCMI: http://eesc.europa.eu/sections/ccmi/index_en.asp

(⁷) A se vedea, de exemplu, Pfaffenberger, Nguyen, Gabriel (decembrie 2003): „Evaluarea situației locurilor de muncă și a influențelor asupra locurilor de muncă în sectorul energiilor regenerabile” (*Ermittlung der Arbeitsplätze und Beschäftigungswirkungen im Bereich Erneuerbarer Energien*).

costuri maxime. Dezvoltarea pieței energiilor regenerabile oferă noi posibilități exportului de tehnologie (pentru producerea de energie eoliană de exemplu) către zonele în care ar putea fi exploatată în mod profitabil. Trebuie, de asemenea, avut în vedere faptul că nu numai întreprinderile europene, ci și economia europeană beneficiază de pe urma piețelor subvenționate din Europa, o proporție importantă a materialelor fotovoltaice din Europa provenind, de exemplu, din Japonia.

6.5 Energia nucleară reprezintă un element important în mixul energetic al multor țări UE, în timp ce altele au hotărât să renunțe la utilizarea acestei forme de generare a energiei electrice. În acestea din urmă nu există nicio sursă care să permită producerea de electricitate la un preț rezonabil și cu emisii scăzute de CO₂ pentru a asigura necesitățile de bază, ceea ce impune utilizarea de combustibili fosili sau de resurse regenerabile⁽⁸⁾. Ca urmare, prețurile la electricitate, emisiile de CO₂ și prețul cotelor de CO₂ cresc, cu efectele corespunzătoare asupra industriilor mari consumatoare de energie.

6.6 Numeroase state membre introduc taxe cu scopul de a reduce consumul de energie sau emisiile de CO₂. Într-o Carte verde privind instrumentele economice ale politicii climatice, Comisia Europeană preconizează armonizarea acestor instrumente în toată Europa și introducerea de noi stimulente pentru reducerea emisiilor de CO₂. Industriile mari consumatoare de energie s-ar confrunta cu creșteri considerabile de prețuri la energie și electricitate, aceste costuri putând fi doar parțial compensate prin măsurile menționate mai devreme, de creștere a eficienței energetice.

7. Contextul global

7.1 Politicile privind energia și schimbările climatice nu se mai limitează la granițele naționale sau regionale. Siguranța aprovizionării, lipsa de resurse energetice și, mai presus de toate, schimbările climatice, reprezintă provocări globale. Schimbările climatice pot fi combătute eficient doar în condițiile în care toate regiunile lumii sunt implicate în acest efort. Din contră, politicile ambițioase de reducere a emisiilor în UE vor rămâne ineficiente atât timp cât creșterea industrială din țările care se dezvoltă foarte rapid, cum ar fi China, poate anula imediat beneficiile obținute.

7.2 Interacțiunea în creștere dintre comerțul mondial și mișcările de capital conduce la creșterea concurenței dintre regiunile lumii. Industriile mari consumatoare de energie sunt, de asemenea, supuse din ce în ce mai mult concurenței globale în ceea ce privește clienții și capitalul. În primul rând, intervine

o concurență imediată cu alți furnizori de materiale, din afara UE. În al doilea rând, sectoarele de producție industrială care se bazează foarte mult pe exporturi, cum ar fi industria auto sau cea mecanică, transferă presiunile legate de prețuri, și care sunt impuse de piața mondială, către industriile producătoare de materiale. În ceea ce privește concurența internațională, aici se face distincția între industriile mari consumatoare de energie și sectoarele regionale, cum ar fi cel al electricității.

7.3 Combinația dintre provocarea globală reprezentată de politica privind energia și clima, și concurența industrială la scară mondială, implică o povară financiară excesivă pentru industriile mari consumatoare de energie, ceea ce antrenează delocalizări. Acestea au loc atunci când regiuni din afara Europei nu impun industriilor lor poveri financiare comparabile. Toate elementele componente ale politicii privind clima și energia trebuie să aibă la bază o evaluare realistă a resurselor (naturale, umane și sociale), precum și posibilitățile lor de evoluție în timp (Strategia de la Lisabona etc.), în vederea unei exploatare a acestor resurse în interesul viitorului durabil comun. Gândirea strategică a UE ar trebui să reflecte aceste principii fundamentale.

7.4 Delocalizarea producției ar conduce probabil la o creștere a nivelului emisiilor în regiunile din afara Europei, în care procesele de producție ar putea prezenta o eficiență energetică mai scăzută decât în țările de origine. Emisii suplimentare ar proveni din introducerea în Europa a produselor industriilor delocalizate. Chiar dacă producția ar fi delocalizată către instalații eficiente, pierderile nu ar putea fi suportate, deoarece deplasarea producției în afara Europei ar avea drept rezultat pierderea de locuri de muncă și de expertiză tehnică, inclusiv în ceea ce privește tehnologia ecologică. Reducerea globală a emisiilor GES ar trebui să reprezinte un element esențial al politicii comunitare.

7.5 Delocalizarea industriilor mari consumatoare de energie ar conduce la un grad redus de ocupare a forței de muncă și de creștere economică. Pierderea legăturii directe cu materialele de bază reduce, de asemenea, interesul implantării pentru lanțurile industriale din aval și conduce la erodarea tuturor nivelurilor lanțului de valori. Economia europeană are totuși nevoie de un nucleu industrial propriu. O economie bazată doar pe servicii nu este durabilă, deoarece multe servicii care furnizează o valoare adăugată considerabilă sunt servicii aflate în relație cu industria și care ar risca, prin urmare, să își piardă sprijinul industrial. Mai mult, avansul UE în tehnologie și inovare (atât cea din sectorul mediului, cât și din altele) depinde de prezența industriilor de bază pe teritoriul său.

Bruxelles, 17 septembrie 2008

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁸⁾ Energia hidroelectrică rămâne apanajul unui număr limitat de țări (cum ar fi cele scandinave), care beneficiază de condiții naturale avantajoase.

ANEXA 1

la avizul Comitetului Economic și Social European

Următoarele amendamente, care au primit peste un sfert de voturi pentru, au fost respinse în cursul dezbaterii:

1. Punctul 1.9

Se adaugă un nou punct:

„Pe termen mediu și lung este însă obligatoriu ca economia europeană să treacă la metode de producție și la produse cu emisii reduse de carbon. Dacă, pentru a evita ca schimbările climatice să scape de sub control, se dorește reducerea necesară a emisiilor de CO₂ din țările industrializate cu 60-80 % până în 2050, este contraproductivă protejarea ramurilor industriale cu emisii mari de CO₂. Este mai degrabă necesar ca Europa să realizeze progrese în transformarea economiei sale, pentru a obține în acest domeniu, ca lider al inovării tehnologice, un avantaj concurențial și pentru a induce schimbări și în alte țări. Printr-o abordare «business as usual», de rutină, însoțită de creșteri modeste ale eficienței și de produse mari consumatoare de energie, nu va fi posibilă realizarea unei a treia revoluții industriale.”

Rezultatul votului

Voturi pentru: 23 Voturi împotriva: 27 Abțineri: 12

2. Punctul 6.7

Se adaugă un nou punct:

„Pe termen mediu și lung este obligatoriu ca economia europeană să se transforme într-o economie cu produse și metode de producție «cu conținut redus de carbon». Dacă se dorește o reducere a emisiilor de CO₂, de 68-80 % până în 2050 în țările industrializate, considerată necesară pentru evitarea unor schimbări climatice necontrolate, protejarea ramurilor industriale mari generatoare de CO₂, este contraproductivă. Este necesar ca Europa să progreseze în direcția transformării economiei sale, pentru a își crea un avantaj concurențial din postura de vârf de lance al inovării tehnologice și pentru a iniția schimbări în alte țări. Cu atitudinea actuală («business as usual»), însoțită de modeste creșteri de eficiență la produsele energofage, nu se poate impune această a treia revoluție industrială.”

Acest amendament propune același text cu cel de la punctul 1.9 (concluzii și recomandări), dar în cadrul punctului 6 (Impactul politicii energetice asupra lanțurilor de valori economice industriale), dat fiind că punctul 1.9 este eliminat, se elimină și punctul 6.7.

3. Punctele 7.4 și 7.5

Se modifică punctul 7.4 și se elimină punctul 7.5 după cum urmează:

„O delocalizare a producției ar putea conduce probabil la o creștere a nivelului emisiilor în regiunile din afara Europei, dacă în care procesele de producție ale acestora ar putea prezenta o eficiență energetică mai scăzută decât în țările de origine, ceea ce este însă puțin probabil, dată fiind creșterea prețurilor la energie pentru instalațiile noi. Emisii suplimentare ar proveni din introducerea în Europa a produselor industriilor delocalizate. Chiar dacă producția ar fi delocalizată către instalații eficiente, pierderile nu ar putea fi suportate, deoarece deplasarea producției în afara Europei ar avea drept rezultat pierderea de locuri de muncă și de expertiză tehnică, inclusiv în ceea ce privește tehnologia ecologică. Reducerea globală a emisiilor GES ar trebui să reprezinte un element esențial al politicii comunitare rămâne deci obținerea unui acord privind clima, care să ducă la o reducere globală a emisiilor GES.”

Delocalizarea industriilor mari consumatoare de energie ar conduce la un grad redus de ocupare a forței de muncă și de creștere economică. Pierderea legăturii directe cu materialele de bază reduce, de asemenea, interesul implantării pentru lanțurile industriale din aval și conduce la erodarea tuturor nivelurilor lanțului de valori. Economia europeană are totuși nevoie de un nucleu industrial propriu. O economie bazată doar pe servicii nu este durabilă, deoarece multe servicii care furnizează o valoare adăugată considerabilă sunt servicii aflate în relație cu industria și care ar risca, prin urmare, să își piardă sprijinul industrial. Mai mult, avansul UE în tehnologie și inovare (atât cea din sectorul mediului, cât și din altele) depinde de prezența industriilor de bază pe teritoriul său.”

Rezultatul votului

Voturi pentru: 21 Voturi împotriva: 41 Abțineri: 3

ANEXA 2

la avizul Comitetului Economic și Social European

Următoarele paragrafe din avizul CCMI au fost respinse în favoarea amendamentelor adoptate de Adunare, dar au obținut cel puțin un sfert din voturile exprimate:

1. Punctul 4.9

„Riscurile pe care le prezintă anumite tehnologii sunt exagerate, în timp ce beneficiile economice furnizate de acestea sunt subestimate excesiv. De exemplu, Agenția Germană pentru Energie estimează că în 2020 capacitatea garantată de producție de energie se va afla cu 11 700 până la 15 800 MW sub necesități, aceasta în funcție de creșterea cererii ⁽¹⁾. Aceasta înseamnă că în curând capacitatea de producție a electricității se va dovedi insuficientă în UE, iar costul inactivității va fi enorm. Alte studii consideră că lipsurile ar putea fi compensate prin creșterea eficienței energetice și utilizarea surselor regenerabile. Oricum, pentru a preveni un astfel de deznodământ ar fi necesar un mix energetic care să cuprindă toate sursele de energie, iar părțile interesate ar trebui să informeze în mod clar și explicit cetățenii cu privire la aceste exigențe.”

Rezultatul votului

Voturi pentru: 36 Voturi împotriva: 20 Abțineri: 52.

2. Punctul 6.3

„Acest lucru ar putea fi evitat prin introducerea unor costuri maxime în cazul industriilor mari consumatoare de energie, pentru a împăca obiectivul promovării energiilor regenerabile cu cel al competitivității industriilor materialelor de bază. Pe lângă aceasta, dacă sprijinul acordat energiilor regenerabile este prea pronunțat, el constituie un pericol pentru lanțurile de furnizare de materiale pentru anumite industrii, cum ar fi cea forestieră ⁽²⁾. Acest pericol s-ar putea materializa, de exemplu, în dispariția industriilor tradiționale din UE, cum sunt cele ale celulozei și hârtiei.”

Rezultatul votului

Voturi pentru: 37 Voturi împotriva: 20 Abțineri: 4

⁽¹⁾ Agenția Germană pentru Energie (DENA): «Scurtă analiză a planificării în domeniul centralelor electrice și rețelelor» (Kurzanalyse der Kraftwerks- und Netzplanung in Deutschland), martie 2008.

⁽²⁾ «Bioenergie și industria europeană a celulozei și hârtiei — o analiză de impact»; McKinsey și Pöyry, pentru CEPI, august 2007.

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Cartea albă — Împreună pentru sănătate: o abordare strategică pentru UE 2008-2013

COM(2007) 630 final

(2009/C 77/23)

La 23 octombrie 2007, în conformitate cu articolul 262 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Comisia Europeană a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Cartea albă — Împreună pentru sănătate: o abordare strategică pentru UE 2008-2013.

Secțiunea pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și cetățenie, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 18 iulie 2008. Raportor: dna Cser.

În cea de-a 447-a sesiune plenară, care a avut loc la 17 și 18 septembrie 2008 (ședința din 18 septembrie 2008), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 114 voturi pentru, 4 voturi împotriva și 7 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE salută elaborarea Cărții albe intitulată „Împreună pentru sănătate”. Astfel, și Comitetul subliniază legătura care există între, pe de o parte, sănătate și, pe de altă parte, prosperitate economică și competitivitate, și recunoaște dreptul tuturor cetățenilor europeni de a se bucura de drepturi egale în ceea ce privește îngrijirea sănătății fizice și mentale și dreptul la servicii medicale de calitate.

1.2 CESE salută recunoașterea de către Consiliu a valorilor europene fundamentale și comune din domeniul sănătății, precum universalitatea, accesul la o îngrijire de calitate, echitatea și solidaritatea⁽¹⁾. Comitetul își exprimă speranța ca dezvoltarea în domeniul sănătății publice să se întemeieze pe aceste principii fundamentale; de asemenea, ar dori să fie aplicat principiul „sănătatea — prezentă în toate politicile”. De aceea, la nivelul pieței interne trebuie armonizate politicile comercială, economică și cea a concurenței, pentru ca acestea să servească obiectivului politic al UE de garantare a unui înalt nivel de sănătate publică, în vederea promovării, monitorizării și îmbunătățirii sănătății umane.

1.3 Comitetul împărtășește opinia Comisiei, conform căreia nu poate fi vorba de o cetățenie europeană activă atâta timp cât nu sunt cunoscute, nu sunt subliniate și nici asigurate drepturile fundamentale — mai ales drepturile persoanelor bolnave — și fără o informare adecvată. În absența acestor elemente, nu se poate imagina o politică europeană a sănătății.

1.4 Comitetul este de acord cu prioritățile Comisiei, în special în ceea ce privește combaterea marilor flageluri transfrontaliere și a amenințărilor transfrontaliere asupra sănătății, măsurile privind monitorizarea, alerta în astfel de cazuri, lupta împotriva tabagismului și a abuzului de alcool, precum și protecția sănătății publice.

1.5 Consultarea permanentă și coordonată a anumitor agenții gestionate de UE⁽²⁾ poate juca un rol important în asigurarea adoptării și punerii în aplicare a strategiei.

⁽¹⁾ Concluziile Consiliului privind valorile și principiile comune ale sistemului de sănătate din Uniunea Europeană (C 2006 146/01).

⁽²⁾ Agenția pentru drepturi fundamentale cu sediul în Viena, Agenția din Bilbao, Centrul european de prevenire și control al bolilor etc.

1.6 Comitetul se pronunță în favoarea colectării de date mai precise la nivel comunitar, precum și a evaluării în comun a acestor date, în vederea mării șanselor de reușită a strategiei. Pe lângă elaborarea unor indicatori potriviți și reciproc comparabili, vor trebui depuse eforturi pentru actualizarea bazelor de date și pentru elaborarea unor metode de control a preciziei datelor colectate. Cu toate acestea, Comitetul atrage atenția asupra necesității protejării foarte stricte a datelor cu caracter personal.

1.6.1 CESE consideră că informațiile privind acordarea de asistență medicală în regim transfrontalier ar trebui să fie mai bine cunoscute de public, iar calitatea și securitatea asistenței medicale transfrontaliere ar trebui asigurate tuturor cetățenilor Uniunii. În plus, statele membre ar trebui să se asigure că prestarea de servicii nu va conduce la dumping social, întrucât acesta ar putea dăuna lucrătorilor din domeniul medico-sanitar, profesionalismului lor și, ca atare, în cele din urmă, și pacienților.

1.7 CESE salută declarația Comisiei în favoarea eliminării profundelor inegalități existente în interiorul statelor membre și chiar între acestea. Cu toate acestea, Comitetul atrage atenția Comisiei asupra faptului că sprijinirea dreptului pacienților la mobilitate și îmbunătățirea mobilității lucrătorilor din domeniul medico-sanitar nu trebuie să contribuie la creșterea și mai accentuată a acestor inegalități.

1.8 CESE susține intenția Comisiei de consolidare și promovare a acțiunilor de prevenție și salută promovarea de către Comisie a programelor de ameliorare a cunoștințelor din domeniul sănătății în funcție de vârstă. Emisiunile de radio sau televiziune de utilitate publică ar putea juca un rol important; acestea ar trebui să fie destinate persoanelor sărace, care constituie o mare parte a populației Uniunii, și în special copiilor și tinerilor, care nu au altfel acces la cunoștințe și la informații obiective și prețioase.

1.9 CESE propune lansarea unui program sau a unei campanii pe termen lung pe tema „Un cetățean european sănătos”, care să însoțească strategia cincinală până la sfârșit. Aceasta ar permite o evaluare continuă a strategiei și, după caz, adaptarea sa, printr-un program anual și prin conexiuni inverse (feedback). Comitetul recomandă Comisiei să extindă la zece ani durata atât a strategiei, cât și a programului sau a campaniei pe termen lung, în vederea dezvoltării la cetățenii europeni a unui comportament care să țină seama de aspectele medicale.

1.10 CESE insistă asupra necesității de a asocia cât mai mulți actori interesați la eforturile de popularizare a strategiei, la declanșarea unei dezbateri asupra acesteia și la implementarea ei. Doar astfel, prin transparență și cooperare, adoptarea acesteia va fi un succes, iar democrația participativă va deveni o realitate.

1.11 CESE atrage atenția Comisiei asupra rolului-cheie reprezentat de sănătate și de siguranța la locul de muncă și cere, în cadrul strategiilor comunitare, să se întărească cooperarea coordonată dintre partenerii sociali, dintre statele membre, consolidându-se în același timp prevenția și protecția.

1.12 Comitetul propune ca specialiștii din diferitele domenii de activitate strategică și reprezentanții partenerilor sociali, ai organizațiilor profesionale și ai societății civile să creeze forumuri la nivel local, regional, național și comunitar. Aceste forumuri de cooperare la mai multe niveluri ar putea să constituie o rețea, să favorizeze schimbul de informații și promovarea diferitelor interese, să permită distincția între politicile naționale și cele comunitare și să contribuie la acceptarea lor. Educarea cetățenilor, în sensul adoptării unor comportamente individuale și colective în eventualitatea unor crize sanitare grave, ar trebui să facă obiectul acestor forumuri de cooperare care se adresează unui public larg și ar permite o gestionare eficientă și în interesul tuturor a perioadelor dificile.

1.13 CESE recomandă ca UE să creeze forumuri similare în domeniul politicii sale internaționale, cu participarea părților interesate, a organizațiilor internaționale, pentru a permite dezbateri pe marginea temelor politice, precum și elaborarea și implementarea strategiilor.

1.14 CESE sprijină inovarea în sistemele de asistență medicală ale statelor membre și salută avântul luat de introducerea tehnologiei comunicațiilor electronice în acest domeniu. Cu toate acestea, pentru ca principiul subsidiarității și exercitarea reală a drepturilor pacienților să fie asigurate, se cuvine continuarea studierii acestei probleme și căutarea de soluții.

1.15 CESE deplânge faptul că o strategie care interesează fiecare cetățean al Uniunii nu dispune de un buget propriu. Pentru a asigura o implementare eficientă a noii strategii, Comitetul recomandă să se analizeze bugetul UE ⁽³⁾, să se elaboreze proiectele care se referă la sănătatea cetățenilor și să se asigure evaluarea și monitorizarea acestora, precum și armonizarea lor ulterioară. Pe toată durata strategiei, în afara finanțării legate de proiecte, trebuie făcute și eforturi de asigurare, începând cu 2013, a unei finanțări bugetare pentru noile misiuni recurente.

⁽³⁾ Cf. Avizul CESE din 12.3.2008 privind reforma bugetului UE și finanțarea viitoare (raportor: dna Florio) (JO C 204, 9.1.2008).

2. Observații generale

2.1 O asistență medicală de înaltă calitate și o sănătate pe măsură reprezintă componente ale culturii europene în general și ale modelului social european, model care cuprinde valori inestimabile precum solidaritatea și care trebuie dezvoltat în mod activ ⁽⁴⁾.

2.2 Accesul la îngrijirea sănătății mentale și fizice figurează printre drepturile fundamentale ale cetățenilor europeni și constituie una dintre principalele forțe motrice ale cetățeniei europene active.

2.3 Cetățeanul european se cuvine să fie plasat în centrul preocupărilor, iar realizarea culturii noastre comunitare de sănătate și siguranță trebuie obținută prin cooperare.

2.4 În Uniunea Europeană este foarte importantă lupta împotriva sărăciei și asigurarea accesului tuturor la o asistență medicală de calitate, un indicator fundamental al reușitei în domeniul sănătății și, de asemenea, al promovării competitivității ⁽⁵⁾.

3. Sinteza Cărții albe

3.1 Comisia Europeană a organizat două consultări pe tema sănătății. Consultarea a scos în evidență sprijinul general pentru implementarea în Europa a unei noi strategii în domeniul politicii de sănătate, precum și dorința de intensificare a colaborării dintre Comisie și statele membre, în vederea îmbunătățirii continue a protecției sănătății în UE.

3.2 În cursul consultării publice au fost subliniate mai multe puncte esențiale:

- lupta împotriva amenințărilor la adresa sănătății;
- inegalitățile din domeniul sănătății, inclusiv cele legate de sex;
- importanța informării cetățenilor;
- calitatea și securitatea asistenței medicale transfrontaliere;
- definirea principalilor factori de sănătate legați de modul de viață — precum alimentația, exercițiile, consumul de alcool, tabagismul și sănătatea psihică;
- necesitatea dezvoltării sistemului de informare european, în scopul sprijinirii strategiei europene în domeniul sănătății.

3.3 Tratatul de la Lisabona, semnat la 13 decembrie 2007, completează și clarifică articolul 152 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, prin înlocuirea conceptului de sănătate umană cu cel de sănătate fizică și mentală. Acesta adaugă la conținutul tratatului și monitorizarea amenințărilor transfrontaliere grave asupra sănătății, alerta în cazul acestor amenințări și combaterea acestora.

⁽⁴⁾ Avizul CESE din 6 iulie 2006 pe tema „Coeziunea socială: să dăm conținut unui model social european” (aviz din proprie inițiativă). Raportor: dl Ehnmark (JO C 309, 16.12.2006).

⁽⁵⁾ Avizul CESE privind punerea în aplicare a Strategiei Lisabona: situația actuală și perspective.

3.4 Cartea albă insistă asupra valorilor comune, precum dreptul la o asistență medicală de calitate, echitatea și solidaritatea. Comisia a elaborat strategia comună pe baza a patru principii fundamentale:

- valori comune în domeniul sănătății;
- sănătatea văzută drept cel mai prețios dintre bunuri;
- necesitatea ca aceasta să figureze în centrul fiecărei politici;
- întărirea rolului UE în problemele de sănătate la nivel internațional.

3.5 Pe această bază, Comisia a formulat trei obiective principale pentru următorii ani:

- protecția sănătății într-o Uniune Europeană care îmbătrânește;
- protejarea cetățenilor de amenințările care le pun în pericol sănătatea;
- sprijinirea sistemelor de sănătate dinamice și a noilor tehnologii.

Pe de altă parte, în vederea realizării acestor obiective, Comisia a înaintat deja 18 propuneri de acțiune.

4. Observații specifice

4.1 CESE subscrie principiilor fundamentale fixate în Cartea albă. Din această cauză, CESE salută abordarea „sănătatea — prezentă în toate politicile” (principiul HIAP — Health in All Policies). Promovarea și realizarea acestei strategii vor cere o colaborare mult mai strânsă între Comisie, partenerii sociali, organizațiile societății civile, lumea academică și media.

4.2 Comitetul recunoaște principalele trei sfidări cărora trebuie să le facă față sectorul internațional al sănătății publice: lupta împotriva unui univers microbiologic aflat în mutație permanentă, evoluția obișnuințelor și a modurilor de comportare umană și băătălia pentru a obține mai multă atenție și mai multe resurse⁽⁶⁾. Pe de altă parte, CESE identifică provocările la care trebuie să răspundă UE și posibilitățile de care dispune aceasta:

- îmbătrânirea populației, care reprezintă o sfidare recurentă, atât în ce privește diagnosticele, cât și măsurile de îngrijire și tratament;
- amenințările pentru sănătate, precum pandemiile provocate de bolile transmisibile și bioterorismul, care constituie un subiect de preocupare crescândă;
- schimbările climatice și pericolele ascunse ale globalizării;
- în același timp, evoluția dinamică a noilor tehnologii și cea la fel de dinamică a mijloacelor de promovare a sănătății, de prevenire și tratament al bolilor.

4.3 CESE subliniază că este important ca părțile interesate (autorități publice, parteneri sociali, organizații ale societății

⁽⁶⁾ Discursul dnei Margaret CHAN, director general al OMS: Alocuțiune rostită în fața Comitetului regional pentru Europa, 18 septembrie 2007, Belgrad, Serbia. Cf. http://www.who.int/dg/speeches/2007/20070918_belgrade/fr/index.html.

civile și, în special, asociațiile reprezentative ale bolnavilor și asociațiile de protecție a consumatorilor) să poată juca un rol activ și determinant, atât în identificarea și rezolvarea problemelor, cât și în dezvoltarea unui comportament atent la aspectele legate de sănătate.

4.4 Comitetul deplânge lipsa implicării partenerilor sociali, a actorilor societății civile, a organizațiilor profesionale și a asociațiilor reprezentative de bolnavi. În opinia acestuia, colaborarea cu autoritățile publice — la nivel local, regional, național și european și o utilizare eficientă a resurselor financiare reprezintă condiții absolut indispensabile pentru elaborarea strategiei din domeniul sănătății și pentru reușita economică a Uniunii Europene.

5. Sănătatea cetățenilor europeni

5.1 CESE este de acord cu Comisia că, în cadrul punerii în aplicare a Agendei cetățenilor, drepturile civile și drepturile pacienților trebuie să constituie principalul punct de plecare al politicii europene din domeniul sănătății. Pentru a asigura sănătatea fiecăruia, se cuvine dezvoltată în mod activ solidaritatea, forța motrice a modelului social european⁽⁷⁾.

5.2 Comitetul sprijină cetățenia europeană activă din domeniul sănătății, care nu se poate concepe în absența unei poziții înțelepte în legătură cu această chestiune. Cu toate acestea, în ciuda eforturilor depuse până acum de UE și de statele membre, persistă mari diferențe între cetățenii celor 27 de state membre în ce privește starea lor de sănătate⁽⁸⁾, accesul la un mod de viață sănătos și egalitatea șanselor — mai ales⁽⁹⁾ între sexe și la nivelul grupurilor defavorizate sau fragilizate. CESE cere Comisiei să elaboreze — după identificarea handicapurilor cu care se confruntă aceste grupuri — soluții specifice și sisteme de ajutorare, favorizând totodată cooperarea dintre statele membre. Mai mult, pentru a ține cont de evoluția curbei demografice, promovarea programelor specifice destinate evaluării și menținerii stării de sănătate a persoanelor de vârstă a treia ar avea efecte pozitive asupra societății în ansamblul său.

5.3 Luând în considerare diferențele din interiorul statelor membre și dintre ele, Comitetul sprijină obiectivul comun, conform căruia politicile din domeniul sănătății ar trebui să contribuie la strategiile de reducere a sărăciei și de combatere a acesteia. Chiar dacă cheltuielile din sectorul sănătății continuă să crească, în nici un caz această creștere nu poate determina o scădere a nivelului de trai sau o sărăcire a indivizilor și a familiilor lor în UE. De asemenea, trebuie asigurată o gamă corespunzătoare de servicii publice sociale și de sănătate accesibile, egalitatea șanselor în materie de servicii medicale, precum și accesibilitatea din punct de vedere financiar și la nivel local la aceste servicii. Trebuie evitată mărirea discrepanțelor care există în societatea noastră între bogați și săraci.

⁽⁷⁾ Avizul CESE din 26 septembrie 2007 privind drepturile pacientului (aviz din proprie inițiativă). Raportor: dl Bouis (JO C 10, 15.1.2008).

⁽⁸⁾ A se vedea studiul de impact: astfel, în Italia, media de vârstă sănătoasă este de 71 ani, în timp ce în Ungaria ea este de 53 ani.

⁽⁹⁾ Avizul CESE din 13 septembrie 2006 privind Comunicarea Comisiei către Consiliu, Parlamentul European, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: „Un plan de acțiune pentru asigurarea egalității între femei și bărbați 2006-2010”. Raportor: dna Attard (JO C 318, 23.12.2006).

5.4 CESE consideră că toți cetățenii europeni trebuie să se bucure de drepturi egale în ceea ce privește îngrijirea sănătății fizice și mentale. Acest obiectiv nu va putea fi îndeplinit decât dacă grupurile defavorizate, precum persoanele marginalizate și aflate într-o stare durabilă de sărăcie, sau persoanele excluse din motive religioase vor beneficia de o atenție deosebită. Îmbunătățirea stării de sănătate publică presupune acordarea unei atenții sporite sănătății mentale, în special în cazul grupurilor defavorizate ⁽¹⁰⁾.

5.5 CESE sugerează statelor membre să promoveze mai departe dialogul intercultural, în vederea sprijinirii activităților UE și ale cetățenilor ei, mai ales în ce privește oferta și utilizarea serviciilor de sănătate. Recunoașterea și sprijinirea diversității culturale și a multilingvismului pot contribui în mod considerabil la legitimarea și conștientizarea problemelor legate de sănătate și chiar la stimularea ajutorării reciproce ⁽¹¹⁾ și a recurgerii în timp util la serviciile de asistență medicală, de prevenire și de îngrijire.

5.6 Comitetul cere Comisiei să elaboreze propuneri de dezvoltare a unui comportament care să țină cont de sănătate, în scopul integrării acestui obiectiv în cadrul fiecărei politici a UE. Obiectivul este acela de a oferi și cetățenilor care nu dispun de acces la internet și persoanelor defavorizate (al căror număr din păcate nu încetează să crească) informații independente în legătură cu sănătatea mentală și fizică. Pentru a atinge aceste obiective, ar trebui concepută o colaborare cu posturile comerciale de radio și televiziune, în vederea difuzării de informații privind sănătatea publică și date privitoare la sănătate (și mai ales legate de prevenție), precum și transmiterea de informații esențiale pentru a putea identifica în timp optim instituțiile îndrituite să efectueze controlul și să ofere îngrijire. În acest scop, s-ar putea recurge la instrumente de comunicare precum internetul, accesibil pacienților și lucrătorilor din domeniul medico-sanitar.

5.7 În opinia CESE, campania de luptă împotriva tabagismului, definirea normelor comune în domeniul etichetării mărfurilor alimentare, cercetarea farmaceutică, precum și dezvoltarea și difuzarea în mediu electronic a informației privind sănătatea aduc o valoare adăugată. Schimbul de bune practici și evaluarea performanțelor pot juca un rol esențial în mai multe domenii, în legătură cu utilizarea eficientă și eficace a resurselor financiare limitate.

5.8 CESE consideră că politica de sprijinire a familiei, precum și formarea profesională și ajutorul adecvat sunt importante pentru dezvoltarea unui comportament sănătos. Această campanie de sensibilizare poate începe încă din perioada de sarcină a viitoarelor mame ⁽¹²⁾. Prin urmare, în vederea promovării cetățeniei europene, Comitetul recomandă lansarea campaniei pe termen lung „Un cetățean european sănătos”.

⁽¹⁰⁾ Avizul CESE din 17 mai 2006 privind Cartea verde — Ameliorarea sănătății mentale a populației — Spre o strategie privind sănătatea mentală pentru Uniunea Europeană. Raportor: dl Bedossa (JO C 195, 18.8.2006).

⁽¹¹⁾ Avizul CESE din 20 aprilie 2006 privind propunerea de decizie a Parlamentului European și a Consiliului privind Anul european al dialogului intercultural (2008). Raportor: dna Cser (JO C 185, 8.8.2006).

⁽¹²⁾ De exemplu, rețeaua infirmierelor maghiare, care îi asistă pe copii și pe familiile lor de la concepție și până la împlinirea vârstei de 18 ani.

5.9 Deși sprijină libera circulație a lucrătorilor și recunoaște drepturile pacienților, CESE atrage atenția Comisiei asupra faptului că mobilitatea pacienților și a lucrătorilor din domeniul medico-sanitar nu trebuie în nici un caz să adâncească inegalitățile deja existente în domeniul sănătății. Aceste inegalități trebuie, dimpotrivă, eliminate ⁽¹³⁾.

5.10 CESE este de părere că existența unor servicii publice sociale și de sănătate suficiente și de bună calitate reprezintă o condiție prealabilă esențială pentru o formare profesională adecvată și pentru asigurarea unui număr suficient de cadre medicale. Din această cauză, se cuvine ca lucrătorii din acest domeniu să fie mai bine remunerați și să li se asigure o mai bună recunoaștere socială și morală, pentru a face aceste meserii mai atractive în rândul tinerilor. Comitetul se declară preocupat de starea de sănătate a lucrătorilor sociali și din domeniul medico-sanitar, a căror medie de vârstă crește, a celor care suferă de sindromul *burn-out* și de stres profesional; din acest motiv, consideră necesar ca munca din domeniul social și din cel al sănătății să scoată în evidență faptul că profesioniștii din domeniu depun o activitate prețioasă pentru promovarea sănătății la scara societății.

5.11 La nivel național este necesar un angajament hotărât în elaborarea unei strategii consistente în domeniul sănătății, care poate fi realizată doar dacă îi sunt alocate resurse bugetare suficiente și/sau resurse provenind din sistemele de securitate socială. Statele membre nu trebuie să investească doar în prosperitatea propriei populații, ci și în bunăstarea cetățenilor și resortisanților lor.

6. Problemele transfrontaliere și globale

6.1 CESE este de acord că, în domeniul globalizării și în cel al sănătății, UE poate juca un rol important atât în plan intern, cât și în exteriorul granițelor sale, prin contribuția la rezolvarea problemelor internaționale de sănătate, aducând soluții europene la catastrofe, pandemii și la noile sfidări legate de schimbările climatice, precum și la penuria de lucrători din sectorul medico-sanitar de pe plan internațional, printr-un fond de compensare special ⁽¹⁴⁾. Uniunea poate furniza, de asemenea, valoare adăugată în domeniul promovării accesului la medicamente.

6.2 Amenințările actuale pentru sănătate (HIV/SIDA) și cele noi, transfrontaliere, confirmă din ce în ce mai mult valoarea adăugată produsă de UE, dat fiind că, separat, statele membre nu pot combate în mod eficient aceste probleme (de exemplu, problema accesului la triterapii). Acest lucru este adevărat mai ales în cazul bolilor transmisibile, când trebuie întărite controalele și protecția și organizată prevenirea în mod coordonat.

⁽¹³⁾ Avizul CESE din 27 octombrie 2004 privind Comunicarea Comisiei intitulată „Monitorizarea procesului de reflecție la nivel înalt privind mobilitatea pacienților și evoluția asistenței medicale în Uniunea Europeană”. Raportor: dl Bedossa (JO C 120, 20.5.2005).

⁽¹⁴⁾ Avizul CESE din 11 iulie 2007 privind migrația și dezvoltarea: șanse și provocări (aviz exploratoriu). Raportori: dna Cser și dl Sharma (JO C 256, 27.10.2007).

6.3 CESE regretă absența propunerilor de acțiuni specifice ale Comisiei în favoarea lucrătorilor din domeniul medico-sanitar, actorii cei mai importanți ai îndeplinirii cu succes a obiectivelor strategiei europene din domeniul sănătății. Corelația dintre penuria de cadre medicale și problemele legate de insuficiența sau absența asistenței nu lasă loc nici unui dubiu.

6.4 CESE insistă asupra importanței unei abordări etice a drepturilor pacienților în cadrul relației dintre medici-pacienți și lucrătorii din domeniul medico-sanitar. Într-o lume aflată în permanentă schimbare și dezvoltare (un exemplu în acest sens putând fi dezvoltarea dinamică a tehnologiilor sanitare), etica și protecția datelor personale trebuie să ocupe un rol însemnat. Din această pricină, se cuvine acordată o atenție deosebită acestor probleme în cadrul procesului de învățământ și al perfecționării profesionale continue.

6.5 CESE atrage atenția asupra deficitului crescând de cadre medicale și asupra îmbătrânirii acestei bresle. Din această cauză, recrutarea lucrătorilor necesită un demers eminent etic. Situația cadrelor medicale din statele membre sau din țări terțe necesită, de asemenea, o politică adaptată privind integrarea, competențele și salarizarea acestora. Se cuvine abordată problema mijloacelor de stimulare a întoarcerii cadrelor calificate din sectorul medical care au migrat, pentru a contribui la dezvoltarea sectorului medical din țara de origine. În ceea ce privește migrațiile intracomunitare de personal medical, statele membre ar trebui să se asigure că libera prestare de servicii nu conduce la dumping social, întrucât aceasta ar putea dăuna cadrelor medicale, angajamentului lor profesional și, ca atare, în cele din urmă și pacienților.

7. Adoptarea și implementarea strategiei

7.1 CESE deplânge absența datelor și a informațiilor necesare, obiective, comparabile și analizabile privind situația cetățenilor europeni. Nu există nici un sistem de monitorizare, care să permită analize comparative între statele membre sau între regiuni. Informațiile provenind din domeniul sănătății și siguranței la locul de muncă arată, de asemenea, foarte mari diferențe și multe lacune⁽¹⁵⁾. Anumite agenții ale Uniunii Europene pot juca un rol important în acest context.

7.2 CESE recomandă continuarea eforturilor la nivel local, regional, național și european în procesul de culegere a datelor statistice relevante și de definire a indicatorilor.

7.3 Reușita Strategiei de la Lisabona reinnoite depinde în mare măsură de sănătatea și de siguranța la locul de muncă a lucrătorilor. Dat fiind că o persoană adultă își petrece o treime din viață la locul de muncă, condițiile în care își desfășoară activitatea capătă o importanță deosebită din perspectiva sănătății. Pe de altă parte, un mediu de lucru periculos și nociv pentru sănătate se poate traduce printr-o pierdere de 3 până la 5 % din PIB. Prevenția reprezintă principala cale de promovare a sănătății și siguranței la locul de muncă, precum și de asigurare în perma-

nență a acestora. IMM-urile, care utilizează mai mult de 80 % din forța de muncă, ar trebui să beneficieze — în măsura în care adoptă și respectă convențiile colective — de un sprijin special, dat fiind că ele se găsesc într-o situație defavorabilă din perspectiva posibilităților și mijloacelor financiare (în raport cu multinaționalele). CESE deplânge faptul că lucrătorii independenți nu sunt luați în considerare în cadrul măsurilor de protecție la locul de muncă.

7.4 Comitetul sprijină schimbările din sectorul sănătății din statele membre în direcția unei îmbunătățiri a calității serviciilor. În cadrul eliminării inegalităților din interiorul statelor membre și dintre acestea, trebuie abordată nu doar chestiunea responsabilității țărilor membre, ci și rolul pe care îl joacă regiunile, un rol care nu trebuie să însemne deturnarea competențelor ce revin statelor membre. În acest context, CESE regretă reformele sistemelor de sănătate publică în desfășurare în prezent în unele state membre, reforme care își propun limitarea regimurilor publice de asigurări de sănătate și privatizarea masivă a sistemelor de sănătate publică.

7.5 CESE sprijină obiectivul Comisiei de stimulare și întărire a componentei preventive și intenția acesteia de îmbunătățire a sănătății persoanelor în vârstă, a copiilor și a tinerilor. Concretizarea sa va depinde foarte mult și de propunerile de acțiune din sectorul combaterii fumatului, al alimentației sănătoase, al alcoolului, al sănătății mentale (inclusiv boala Alzheimer) și al depistării cancerului⁽¹⁶⁾.

7.6 Comitetul apreciază în mod deosebit rezultatele dezvoltării tehnologice. Cu toate acestea, soluția apelului la serviciile medicale online nu pare să răspundă obiectivelor privind egalitatea de șanse. Astfel, opiniile calificate referitoare la această problemă nu sunt cunoscute. Dacă invocarea economiei de costuri și o abordare centrată pe persoane sunt justificate, exercitarea efectivă a drepturilor pacienților și responsabilitățile statelor membre în domeniul dezvoltării și controlului sectorului medical nu au fost expuse în mod adecvat.

7.7 CESE susține o cooperare mai susținută și noi inițiative cu organizațiile internaționale. Dat fiind rolul major jucat de UE în acordarea de ajutor pe plan internațional, Comitetul este de acord cu întărirea cooperării cu OMS. Trebuie dezvoltate noi reglementări internaționale și inițiative.

7.8 Uniunea nu va putea favoriza realizarea obiectivelor OMS pentru secolul XXI decât dacă colaborează în mod eficient cu statele membre, cu agențiile Națiunilor Unite, cu OMS, OIM, alte organizații internaționale și cu Oficiul internațional pentru migrații. De asemenea, trebuie întărite relațiile cu organizațiile financiare internaționale precum FMI și Banca mondială și trebuie stimulată emergența pe plan internațional a unor forumuri de discuție cu partenerii sociali, organizațiile profesionale și societatea civilă și — mai ales — cu asociațiile reprezentative ale bolnavilor și a celor de protecție a consumatorilor.

⁽¹⁵⁾ Avizul CESE din 29.5.2008 privind Comunicarea Comisiei către Consiliu, Parlamentul European, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor privind ameliorarea calității și productivității la locul de muncă: strategia comunitară 2007-2012 privind sănătatea și securitatea în muncă. Raportor: dna Cser — SOC/258 (JO C 224, 30.8.2008).

⁽¹⁶⁾ Avizul CESE din 30 mai 2007 privind Comunicarea Comisiei către Consiliu, Parlamentul European, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor pe tema „O strategie a Uniunii Europene de sprijinire a statelor membre în reducerea efectelor nocive ale alcoolului” (raportori: dna Van Turnhout și dl. Janson (JO C 175, 27.7.2007) și Avizul CESE din 28 septembrie 2005 privind obezitatea în Europa: „Rolul și responsabilitățile diversilor parteneri ai societății civile” (aviz din proprie inițiativă, raportor: dna Sharma JO C 24, 30.1.2006).

7.9 Comitetul recomandă ca, în cadrul consolidării importanței UE pe plan internațional, acestea să îi revină un rol mai activ — în limita competențelor sale — în discuțiile internaționale privind anumite teme, mai ales în legătură cu consecințele pe care noile sfidări generate de schimbările climatice le pot avea asupra sănătății omului.

7.10 Strategia din domeniul sănătății trebuie să devină o temă permanentă pe ordinea de zi a politicii europene de vecinătate și a politicii internaționale a UE, tocmai din necesitatea de a face față împreună noilor amenințări pentru sănătate și pandemiilor, consecințelor catastrofelor și noilor probleme de sănătate provocate de schimbările climatice și alți factori.

Bruxelles, 18 septembrie 2008

8. Resurse și mijloace financiare

8.1 CESE insistă asupra importanței de a lua în considerare strategia din domeniul sănătății în fiecare din sectoarele politicii europene. Trebuie să fie asigurate resursele financiare necesare, dat fiind că în Cartea albă se menționează că în cadrul bugetului nu este prevăzut nici un mijloc financiar suplimentar. Din această cauză, dacă nu va fi asigurată o finanțare corespunzătoare, Comitetul se îndoiește de șansele de încununare cu succes a controlului la scară comunitară și a propunerilor referitoare la întărirea mijloacelor de supraveghere și răspuns la amenințările la adresa sănătății. Ar fi de recomandat o finanțare bugetară continuă, pentru fiecare misiune ⁽¹⁷⁾, atât pentru asigurarea unei finanțări eficiente a proiectelor, cât și din cauza caracterului recurent al politicilor comunitare.

Președintele

Comitetului Economic și Social European

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁷⁾ Avizul CESE din 5 iulie 2006 privind propunerea de Decizie a Consiliului privind sistemul de resurse proprii al Comunităților Europene (//CE, Euratom). Raportor: dna Cser (JO C 309, 16.12.2006).

Avizul Comitetului Economic și Social European privind extinderea măsurilor împotriva discriminării în domeniul altele decât ocuparea forței de muncă — argumente în favoarea unei directive unice și cuprinzătoare împotriva discriminării

(2009/C 77/24)

La 17 ianuarie 2008, în conformitate cu articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, Comitetul Economic și Social European a hotărât să elaboreze un aviz din proprie inițiativă cu privire la

Extinderea măsurilor împotriva discriminării în domeniul altele decât ocuparea forței de muncă — argumente în favoarea unei directive unice și cuprinzătoare împotriva discriminării.

Secțiunea pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și cetățenie, însărcinată cu pregătirea lucrării Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 18 iulie 2008. Raportor: dl Crook.

În cea de-a 447-a sesiune plenară, care a avut loc la 17 și 18 septembrie (ședința din 18 septembrie 2008), Comitetul Economic și Social European a adoptat următorul aviz cu 112 voturi pentru, 3 împotriva și 2 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Dreptul la egalitate este atât un drept universal, cât și un principiu fundamental al legislației comunitare, proclamat în Carta drepturilor fundamentale. Acest drept își are sursa în Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, în celelalte instrumente internaționale la care toate statele membre sunt semnatare și în tradițiile constituționale comune statelor membre.

1.2 Articolul 13 din Tratatul CE obligă UE să combată orice discriminare bazată pe sex, rasă sau origine etnică, pe religie sau convingeri, pe handicap, vârstă și orientare sexuală în toate domeniile care țin de competența sa. Tratatul de la Lisabona face din combaterea discriminării un obiectiv specific al UE.

1.3 Discriminarea în baza motivelor menționate la articolul 13 poate submina obiectivele Comunității Europene, astfel cum sunt menționate la articolul 2 din Tratatul CE, inclusiv promovarea unui nivel ridicat de ocupare a forței de muncă și de protecție socială, egalitatea între bărbați și femei, creșterea nivelului de trai și a calității vieții, coeziunea economică și socială și solidaritatea între statele membre.

1.4 Protecția eficientă împotriva discriminării în domeniul altele decât ocuparea forței de muncă este importantă pentru a asigura dezvoltarea unor societăți democratice și tolerante, care permit exprimarea diversității, participarea și integrarea deplină a tuturor persoanelor la viața economică și socială.

1.5 Este necesar să se ia măsuri ca răspuns la inegalitatea și discriminarea care se manifestă în continuare în UE. O astfel de discriminare dăunează atât la nivel individual, cât și la nivelul societăților europene în general. Legislația UE actuală nu este potrivită acestui scop. În timp ce toate motivele la care face referire articolul 13 sunt protejate împotriva discriminării în domeniul ocupării forței de muncă și al încadrării în muncă, legislația UE asigură și protecție împotriva discriminării, pe de o parte, pe motive rasiale sau etnice în materie de protecție socială, inclusiv securitatea socială și asistența medicală, avantajele sociale, educația și accesul la bunuri și servicii, inclusiv locuințe, și, pe

de altă parte, pe motiv de sex în sfera accesului la bunuri și servicii. Cu privire la motivele referitoare la religie sau convingeri, handicap, vârstă și orientare sexuală nu există o protecție juridică a UE împotriva discriminării în domeniul altele decât ocuparea forței de muncă. Legislația UE antidiscriminare nu recunoaște și nu oferă protecție împotriva discriminării multiple.

1.6 Situația actuală a protecției juridice în UE este complexă. Multe state membre au legi care depășesc cerințele CE, dar cu variații mari în ceea ce privește conținutul, natura și gradul de protecție oferit, în timp ce alte state de-abia dacă respectă cerințele minime. Deși organismele specializate în asigurarea egalității s-au dovedit utile în combaterea discriminării și promovarea egalității, legislația UE cere ca astfel de organisme să acționeze doar cu privire la motivele de rasă ori origine etnică și de egalitate între sexe. Multe state membre au înființat organisme specializate în egalitate, cu competențe care includ egalitatea în ceea ce privește toate sau o parte din celelalte motive de la articolul 13.

1.7 CESE consideră că UE nu are nicio justificare pentru a menține un sistem legislativ bazat pe un angajament clar din tratat de combatere a discriminării pe șase motive specificate, dar care păstrează diferențe de protecție, anumite motive beneficiind de o protecție mai redusă împotriva discriminării și de o garanție și mai limitată cu privire la tratamentul egal. În absența unei obligații de a respecta o normă europeană comună, statele membre nu sunt stimulate în niciun fel să adopte legi care să stipuleze drepturi adecvate pentru toate motivele.

1.8 CESE este preocupat de faptul că îndeplinirea obiectivelor UE va fi considerabil împiedicată de această schemă ierarhică de protecții împotriva discriminării. Aceasta ar putea împiedica libera circulație a lucrătorilor și a bunurilor, lucrătorii putând fi reticenți la ideea de a se muta în țări cu mai puține drepturi garantate, iar furnizorii de bunuri și servicii pot fi afectați negativ de cerințele incoerente de respectare a unor standarde de egalitate diferite în state diferite. Această situație împiedică coeziunea socială și va limita nivelurile de participare la societatea civilă.

1.9 CESE consideră că în prezent este necesară o nouă legislație UE care să interzică discriminarea în domenii altele decât ocuparea forței de muncă pe motive de religie sau convingeri, handicap, vârstă și orientare sexuală. În conformitate cu principiile subsidiarității și proporționalității de la articolul 5 din Tratatul CE, un standard comun ridicat de protecție juridică în toate statele membre nu poate fi instituit decât printr-o acțiune la nivel comunitar.

1.10 Acțiunea CE trebuie să ia forma unei directive unice, care să acopere toate cele patru motive. Pentru a asigura coerența și consecvența legislației UE și a celei naționale, noua directivă ar trebui să se aplice tuturor domeniilor, altele decât ocuparea forței de muncă și încadrarea în muncă din cadrul Directivei privind egalitatea rasială. CESE consideră că o singură directivă oferă avantaje majore: ar asigura o claritate maximă pentru întreprinderi și alți furnizori de bunuri și servicii, încurajându-i să respecte rapid dispozițiile acesteia; ar include în modul cel mai eficient protecția împotriva discriminării multiple; ar susține o mai mare coeziune socială.

1.11 CESE salută așadar decizia Comisiei, anunțată la 2 iulie 2008, de a propune o nouă directivă care să pună în aplicare principiul egalității de tratament indiferent de religie, convingeri, handicap, vârstă sau orientare sexuală.

1.12 Este esențial ca noua legislație să garanteze că dreptul la egalitate nu este diluat sau diminuat și nu are ca rezultat reducerea protecției împotriva discriminării oferite de legislația UE sau a statelor membre. O nouă directivă ar trebui să ofere un cadru pentru respectarea obligațiilor în materie de egalitate în conformitate cu Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu handicap, inclusiv dispoziții privind accesul și adaptările rezonabile, astfel încât persoanele cu handicap să poată participa pe deplin la viața socială. Directiva ar trebui să dea posibilitatea statelor membre să adopte măsuri care să permită acțiuni pozitive și tratament preferențial pe motive de vârstă sau handicap, atunci când acest lucru este conform principiului egalității de tratament. Nu trebuie să permită o justificare generală pentru discriminare directă, dar trebuie să permită discriminarea atunci când aceasta servește promovării egalității și respectului pentru demnitatea umană. Directiva ar trebui să ceară înființarea sau extinderea organismelor specializate, pentru ca acestea să acopere asigurarea egalității în funcție de cele patru motive principale.

2. Egalitatea este un principiu fundamental al legislației UE

2.1 Dreptul la egalitate este atât un drept universal, cât și un principiu fundamental al legislației comunitare. Acesta derivă din instrumentele internaționale la care toate statele membre sunt semnatare și din tradițiile constituționale ale statelor membre și este proclamat în articolele 21 și 22 din Carta drepturilor fundamentale.

2.2 Dreptul la nediscriminare între femei și bărbați la locul de muncă, stabilit cu mai bine de 30 de ani în urmă, a reprezentat un aspect esențial al dezvoltării Uniunii. Egalitatea de tratament între femei și bărbați rămâne esențială pentru o piață internă echitabilă, pentru libera circulație și crearea unei societăți europene puternice și bazate pe coeziune.

2.3 În anii '90, s-a accentuat conștientizarea faptului că sunt necesare măsuri de abordare a discriminării pe alte motive decât sexul și în domenii altele decât ocuparea forței de muncă. Introducerea articolului 13 în Tratatul de la Amsterdam a reprezentat o evoluție majoră, care a instituit noi puteri și o obligație extinsă privind garantarea tratamentului egal. Articolul 13 obligă UE la combaterea discriminării nu numai pe motive de sex, dar și de rasă sau origine etnică, religie sau convingeri, handicap, vârstă și orientare sexuală.

2.4 Recunoscând nevoia urgentă de acțiune cu privire la discriminarea bazată pe aceste motive suplimentare, Consiliul a aprobat două directive în anul 2000: Directiva privind punerea în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică (2000/43/CE) și Directiva de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă (2000/78/CE). În 2004, Consiliul a aprobat Directiva de aplicare a principiului egalității de tratament între femei și bărbați privind accesul la bunuri și servicii și furnizarea de bunuri și servicii (2004/113/CE).

2.5 Fiecare dintre cele trei directive face referire în preambulul său la articolul 6 din Tratatul privind Uniunea Europeană și confirmă faptul că dreptul la egalitate este un drept fundamental, bazat pe drepturile consacrate în instrumentele internaționale la care toate statele membre sunt semnatare și pe tradițiile constituționale comune tuturor statelor membre.

2.6 Acest principiu a fost reafirmat de Curtea Europeană de Justiție în cazul *Mangold/Helm* ⁽¹⁾ în hotărârea sa preliminară referitoare la interpretarea Directivei 2000/78/CE a Consiliului în ceea ce privește discriminarea pe motive de vârstă:

— „74. ... în conformitate cu articolul 1 [Directiva 2000/78], unicul scop al directivei este stabilirea unui cadru general de combatere a discriminării pe motive de apartenență religioasă sau convingeri, handicap, vârstă sau orientare sexuală, principiul însuși care stă la baza interzicerii acestor forme de discriminare avându-și sursa, așa cum reiese din considerentele trei și patru ale preambulului directivei, în diversele instrumente internaționale și în tradițiile constituționale comune statelor membre.

— 75. Principiul nediscriminării pe motive de vârstă trebuie, prin urmare, să fie considerat un principiu general al legislației comunitare.”

Nu există motive care să sugereze că Curtea nu ar confirma acest principiu în ceea ce privește celelalte motive din Directiva 2000/78.

(1) [2005] CJEU C-144/04 din 22 noiembrie 2005.

2.7 În cazul *Coleman/Attridge Law*, în care Curții Europene de Justiție i se cerea să dea o hotărâre preliminară cu privire la aplicarea Directivei 2000/78 a Consiliului, avocatul general a declarat în avizul său ⁽²⁾:

— „8. Articolul 13 din Tratatul CE exprimă atașamentul ordinii juridice comunitare la principiul egalității de tratament și al nediscriminării. Jurisprudența Curții este clară în ceea ce privește rolul egalității de tratament și al nediscriminării în ordinea juridică comunitară. Egalitatea nu este numai un simplu ideal și o aspirație politică, ci unul dintre principiile fundamentale ale legislației comunitare.”

2.8 Atât Directiva privind egalitatea rasială ⁽³⁾, precum și Directiva-cadru privind ocuparea forței de muncă ⁽⁴⁾ afirmă opinia Consiliului conform căreia discriminarea în baza motivelor la care se face referire la articolul 13 poate submina îndeplinirea obiectivelor CE, astfel cum sunt enunțate în articolul 2 al Tratatului privind CE, inclusiv promovarea unui nivel ridicat de ocupare a forței de muncă și de protecție socială, egalitatea între bărbați și femei, creșterea nivelului de viață și a calității vieții, coeziunea economică și socială și solidaritatea între statele membre.

2.9 Tratatul de la Lisabona acordă o nouă pondere combaterii discriminării pe motivele din cadrul articolului 13 ⁽⁵⁾, făcând din aceasta un obiectiv specific al UE în definirea și implementarea politicilor și activităților sale ⁽⁶⁾.

3. Importanța protecției eficiente împotriva discriminării în domenii altele decât ocuparea forței de muncă

3.1 Directiva-cadru privind ocuparea forței de muncă stabilește un cadru general pentru egalitatea de tratament indiferent de religie sau convingeri, handicap, vârstă sau orientare sexuală în ceea ce privește ocuparea forței de muncă și încadrarea în muncă; Directiva privind egalitatea rasială pune în aplicare principiul egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică, nu numai în ceea ce privește ocuparea forței de muncă și încadrarea în muncă, ci și protecția socială, inclusiv securitatea socială și asistența medicală, avantajele sociale, educația și accesul la bunuri și servicii și furnizarea de bunuri și servicii care sunt la dispoziția publicului, inclusiv locuințele.

3.2 Directiva privind egalitatea între sexe în accesul la bunuri și servicii suplimentează protecția împotriva discriminării sexuale în ceea ce privește ocuparea forței de muncă și încadrarea în muncă oferită de directivele adoptate în temeiul articolului 141 din Tratatul CE ⁽⁷⁾ și pune în aplicare principiul egalității între bărbați și femei în accesul la furnizarea de bunuri și servicii.

3.3 În Directiva privind egalitatea rasială ⁽⁸⁾ și Directiva privind egalitatea între sexe în accesul la bunuri și servicii, Consiliul a recunoscut că pentru a asigura participarea deplină a

tuturor persoanelor, protecția împotriva discriminării trebuie să depășească limitele ocupării forței de muncă ⁽⁹⁾.

3.4 CESE a recunoscut ⁽¹⁰⁾ importanța e-accesibilității în combaterea discriminării și pentru a permite participarea deplină în societate a tuturor grupurilor și a recomandat adoptarea unor dispoziții legale în temeiul articolului 13, în vederea asigurării unui standard înalt privind măsurile de e-accesibilitate.

3.5 CESE consideră că eliminarea discriminării atât în cadrul, cât și în afara pieței muncii este esențială pentru realizarea obiectivelor Strategiei de la Lisabona. Invers, discriminarea în domeniile protecției sociale, asistenței medicale, educației sau locuințelor sau în ceea ce privește accesul la serviciile esențiale din sectorul public și privat va împiedica progresul spre o creștere durabilă și locuri de muncă mai multe și mai bune.

4. Situația actuală a egalității și nediscriminării în UE

4.1 Anul European al egalității de șanse pentru toți din 2007 a oferit o ocazie valoroasă instituțiilor UE, guvernelor naționale și societății civile de a reflecta la importanța egalității și eliminării discriminării pentru realizarea unei societăți mai incluzive din punct de vedere social. Această inițiativă a pus în evidență faptul, observat clar de către Consiliu, că inegalitatea și discriminarea pe motive de sex, rasă sau origine etnică, vârstă, handicap, religie sau convingeri sau orientare sexuală „continuă să existe în Uniunea Europeană, în detrimentul femeilor și bărbaților afectați și al societăților europene în ansamblu” ⁽¹¹⁾.

4.2 Anul European a expus și diferențele în ceea ce privește protecția împotriva discriminării din cadrul legislației UE existente, descrise la punctul 3.1 de mai sus. CESE este preocupat de faptul că refuzul tratamentului echitabil, inclusiv formele instituționale de discriminare, cu privire la oricare dintre motivele de la articolul 13, în domenii precum asistența medicală, educația, accesul la bunuri și servicii și locuințele, poate contribui la o inegalitate persistentă în accesul la locuri de muncă și poate afecta profund calitatea vieții persoanelor și capacitatea acestora de a participa pe deplin la viața socială.

5. Discriminarea multiplă

5.1 Astfel cum a specificat Consiliul „Anul European a subliniat dificultățile grave care izvorăsc din discriminarea multiplă” ⁽¹²⁾.

⁽²⁾ [2008] CJEU C-303/06 din 31 ianuarie 2008.

⁽³⁾ Considerentul 9.

⁽⁴⁾ Directiva 2000/43/CE a Consiliului, considerentul 9; Directiva 2000/78/CE a Consiliului, considerentul 11.

⁽⁵⁾ Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (versiune consolidată astfel cum a fost modificată de Tratatul de la Lisabona), articolul 19.

⁽⁶⁾ Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (versiune consolidată astfel cum a fost modificată de Tratatul de la Lisabona), articolul 10.

⁽⁷⁾ De ex. Directivele 76/207/CEE și 2002/73/CE.

⁽⁸⁾ Considerentul 12.

⁽⁹⁾ Directiva 2000/43/CE a Consiliului, considerentul 12 și Directiva 2004/113/CE a Consiliului, considerentul 9.

⁽¹⁰⁾ Avizul CESE 30.5.2007 privind viitoarea legislație privind e-accesibilitatea, raportor: dl Hernández Bataller (JO C 175, 27.7.2007).

⁽¹¹⁾ Rezoluția Consiliului din 5 decembrie 2007 privind continuarea acțiunilor întreprinse pe parcursul Anului European(2007), p. 1.

⁽¹²⁾ Idem, p. 3.

5.2 „Discriminarea multiplă” recunoaște identitățile complexe ale fiecărei persoane fizice. Aceasta apare atunci când o persoană este supusă unei discriminări sau hărțuiri bazate pe mai mult de un motiv care face parte din identitatea acesteia.

5.3 În decembrie 2007 a fost publicat un raport de cercetare realizat de Institutul Danez pentru Drepturile Omului „Lupta împotriva discriminării multiple — Practici, politici și legi”⁽¹³⁾. În urma cercetărilor academice și juridice și consultării cu părțile interesate, autorii au conchis: „*Dacă vrem să luptăm împotriva existenței discriminării și inegalității, va trebui să găsim soluții fezabile pentru combaterea discriminării multiple*”⁽¹⁴⁾.

5.4 Legislația antidiscriminare a UE și legile naționale de transpunere a legislației UE ar trebui să poată asigura protecție împotriva tuturor formelor de discriminare multiplă și drept la despăgubiri. Pentru a realiza acest lucru, este necesară o protecție egală în cazul tuturor motivelor de discriminare. În prezent, conform legislației UE, acest lucru nu se întâmplă în afara domeniului ocupării forței de muncă.

6. Protecție juridică împotriva discriminării în UE

6.1 Deși nu toate statele membre au transpus deja în mod adecvat Directiva privind egalitatea rasială sau Directiva-cadru privind ocuparea forței de muncă⁽¹⁵⁾, multe state membre au legi de interzicere a discriminării care depășesc cerințele directivelor întemeiate pe articolul 13 din tratat.

6.2 Un studiu analitic⁽¹⁶⁾, publicat în decembrie 2006, a analizat legislația națională de interzicere a discriminării în domenii altele decât ocuparea forței de muncă și încadrarea în muncă pe motive de sex, orientare sexuală, handicap, religie și convingeri, și vârstă. Autorii afirmă:

„Cele mai izbitoare caracteristici ale țărilor europene studiate sunt probabil (1) faptul că majoritatea țărilor depășesc cerințele actuale ale CE și asigură o anumită formă de protecție legală pentru multe aspecte de discriminare care formează subiectul acestui raport și (2) diferențele dintre țări, în ceea ce privește gradul și natura acestei protecții”⁽¹⁷⁾.

6.3 Autorii au constatat disparități mari cu privire la motivele care fac obiectul protecției și la domeniile respective și cu privire la tipul actului care definește formele de protecție: constituțiile naționale, legislația antidiscriminare generică, legislația

națională sau regională sau legislația specială care acoperă domenii particulare, precum locuințele sau educația. Au existat variații între statele membre în natura, forma și întinderea excepțiilor la drepturile de nediscriminare⁽¹⁸⁾ în cazul fiecărui motiv. Comparația statelor membre realizată de Bell, Chopin și Palmer⁽¹⁹⁾ confirmă aceste constatări referitoare la variație și inconsistențe.

6.4 Așa cum a recunoscut Consiliul în Rezoluția sa privind continuarea acțiunilor întreprinse pe parcursul Anului European, organismele specializate în asigurarea egalității ar putea fi forțe motrice de combatere a discriminării și de promovare a egalității în fiecare stat membru; acestea au în special un rol de sensibilizarea a cetățenilor. Directiva privind egalitatea rasială, Directiva privind egalitatea între sexe în accesul la bunuri și servicii și Directiva reformată privind egalitatea între sexe⁽²⁰⁾ solicită statelor membre să înființeze organisme specializate în egalitate pentru a sprijini drepturile la egalitate pe criterii de origine rasială sau etnică și sex, însă nu există o obligație de înființare a unor astfel de organisme specializate în egalitate pentru religie sau convingeri, handicap, orientare sexuală sau vârstă. Organismele specializate stabilite în statele membre variază substanțial în ceea ce privește criteriile pentru care sunt competente: unele se limitează la originea rasială și etnică, iar altele includ motivele de la articolul 13 și motive suplimentare⁽²¹⁾. Există la nivel european o rețea Equinet⁽²²⁾, alcătuită din autoritățile autonome sau guvernamentale responsabile în statele membre cu aplicarea legislației antidiscriminare.

6.5 După ce a examinat protecția juridică împotriva discriminării pe motiv de orientare sexuală în UE⁽²³⁾, Agenția pentru Drepturi Fundamentale a recomandat ca legislația UE să asigure egalitatea de drepturi și de tratament pentru toate motivele care cad sub incidența articolului 13.

6.6 CESE consideră că nu există nicio justificare valabilă în favoarea unui sistem al UE de legislație antidiscriminare întemeiat pe un angajament înscris în tratat de combatere a discriminării bazate pe motive de sex, origine rasială și etnică, religie sau convingeri, handicap, vârstă sau orientare sexuală, care permite și perpetuează un grad mai scăzut de protecție și garanții mai limitate de egalitate de tratament cu privire la anumite motive de discriminare.

⁽¹³⁾ Oficiul pentru Publicații Oficiale al Comunităților Europene, 2007 ISBN 978-92-79-06953-6.

⁽¹⁴⁾ Idem, p. 7.

⁽¹⁵⁾ A se vedea M. Bell, I. Chopin și F. Palmer, „Elaborarea legii antidiscriminare în Europa — Cele 25 state membre ale UE comparate”, iulie 2007, Oficiul pentru Publicații Oficiale al Comunităților Europene, 2007, ISBN 978-92-79-06572-9.

⁽¹⁶⁾ A se vedea A. McColgan, J. Niessen și F. Palmer, „Analiză comparativă a măsurilor naționale de combaterea a discriminării în domenii altele decât ocuparea forței de muncă și muncii” VT/2005/062, Migration Policy Group and Human European Consultancy, decembrie 2006.

⁽¹⁷⁾ Idem, p. 3.

⁽¹⁸⁾ Op.cit. Tabele comparative pp. 36-45 și a se vedea M. Bell, I. Chopin și F. Palmer (a se vedea nota de subsol 15).

⁽¹⁹⁾ Op.cit. Tabele comparative pp. 83-113.

⁽²⁰⁾ 2006/54/CE.

⁽²¹⁾ A se vedea M. Bell, I. Chopin și F. Palmer, „Developing Anti-Discrimination Law in Europe — The 25 EU Member States Compared”, iulie 2007, Oficiul pentru Publicații Oficiale al Comunităților Europene, 2007, ISBN 978-92-79-06572-9, pp. 108-113.

⁽²²⁾ A se vedea www.equineteurope.org.

⁽²³⁾ Homofobia și discriminarea pe motive de orientare sexuală în statele membre UE: Partea I — Analiză legală, Agenția Europeană pentru Drepturile Fundamentale, 2008 (autor: Olivier De Schutter).

6.7 În absența unei legislații coerente acoperind toate motivele la nivelul UE, statele membre nu sunt stimulate în niciun fel să adopte o legislație solidă și nu există un temei juridic pentru intervenția Comisiei sau a Consiliului atunci când apar niveluri necorespunzătoare sau neuniforme de protecție împotriva discriminării, așa cum este cazul în momentul de față.

6.8 CESE acceptă că adoptarea în sine a unor legi care interzic discriminarea nu eliberează o țară de povara discriminării, dar poate, cel puțin, să reflecte recunoașterea de către respectivul stat a daunelor provocate persoanelor și societății prin discriminare și un angajament al acestuia de a folosi mijloace legale pentru stoparea discriminării. Lipsa legislației antidiscriminare poate transmite mesaje destul de diferite, indicând o convingere (greșită) că discriminarea nu există sau că nu este o problemă suficient de gravă pentru a necesita măsuri preventive oficiale sau, în termeni politici, indicând că obiectiile potențialilor discriminatori la orice formă de reglementare au întâietate în fața voinței de îmbunătățire a calității vieții pentru toți cetățenii și de obținere a unei coeziuni sociale mai mari.

6.8.1 Există dovezi clare că măsurile informale nelegislativă îndreptate către promovarea celor mai bune practici nu au reușit să elimine mecanismele de discriminare încetățenite.

6.8.2 Legislația antidiscriminare singură, în absența unui program cuprinzător de sensibilizare a cetățenilor și de educare, precum și a aplicării eficiente în practică, nu își va atinge obiectivele.

7. O ierarhie a drepturilor la egalitate împiedică realizarea obiectivelor CE

7.1 CESE consideră că existența în UE a actualului sistem ierarhic și incoerent de protecții împotriva discriminării împiedică realizarea obiectivelor CE:

- acesta împiedică libera circulație a lucrătorilor, care ar avea mai puține drepturi garantate la nediscriminare în anumite state decât în altele. De exemplu, 69,2 % dintre persoanele care au răspuns la sondajul on-line al Comisiei „Discriminarea — Este importantă?” au răspuns că nivelul de protecție juridică împotriva discriminării în domenii altele decât munca, pe motive de vârstă, handicap, religie și orientare sexuală, le-ar influența decizia de a se muta într-un alt stat membru ⁽²⁴⁾;
- poate împiedica circulația bunurilor, dacă furnizorii trebuie să îndeplinească standarde diferite de egalitate pentru bunuri și servicii în state membre diferite. De exemplu, 26,3 % din întreprinderile care au participat la studiul privind combaterea discriminării al Grupului de consultare a întreprinderilor europene ⁽²⁵⁾ au indicat că nivelul de protecție juridică oferit de un alt stat membru împotriva discriminării pe motive de vârstă, handicap, religie și orientare sexuală în ceea ce privește accesul la bunuri și servicii, precum și locuințe afectează capacitatea lor de a face afaceri în statul respectiv;

⁽²⁴⁾ Consultare on-line iulie-octombrie 2007.

⁽²⁵⁾ 12.7.2007-31.8.2007, întrebarea 4a.

- afectează calitatea vieții deoarece în absența unei interdicții legale, discriminarea și hărțuirea rămân probabil necontrolate, iar obstacolele care împiedică indivizii să beneficieze pe deplin și în mod egal de drepturile lor economice și sociale nu sunt fi eliminate;
- este îndreptat împotriva coeziunii sociale, deoarece nu acordă o recunoaștere deplină și egală tuturor grupurilor din societate;
- limitează gradul de participare la societatea civilă a unor grupuri și a comunități importante.

7.2 Declarându-se îngrijorat de continuarea discriminării, Consiliul, prin Rezoluția sa privind continuarea acțiunilor întreprinse pe parcursul Anului European:

- a remarcat că „discriminarea poate duce la sărăcie și excludere socială, prin împiedicarea participării și a accesului la resurse”;
- a remarcat că „Parlamentul European și societatea civilă au solicitat extinderea protecției legale împotriva discriminării la alte domenii decât încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă” și
- a invitat statele membre și Comisia Europeană „să sporească eforturile de prevenire și combatere a discriminării ... atât pe piața muncii, cât și în afara ei”, precum și „să asigure și să consolideze eficiența organismelor specializate în domeniul asigurării egalității”.

8. Este necesară o nouă directivă

8.1 Pentru a răspunde preocupărilor Consiliului și pentru a garanta un standard minim coerent de protecție în UE, este necesară o nouă legislație care să pună în aplicare principiul egalității de tratament indiferent de handicap, religie sau convingeri, orientare sexuală sau vârstă, în afara domeniului ocupării forței de muncă.

8.2 Date fiind natura și amploarea subiectelor afectate de nivelurile actuale de discriminare și impactul acestora asupra îndeplinirii obiectivelor UE, precum și necesitatea de a asigura un nivel de protecție ridicat și comun, acțiunea condusă de către statele membre nu este suficientă și, prin urmare, este necesară o acțiune la nivelul Comunității, în conformitate cu principiile subsidiarității și proporționalității, astfel cum sunt prevăzute la articolul 5 din Tratatul CE.

8.3 CESE recomandă ca acest lucru să ia forma unei directive unice, care să interzică discriminarea pe motive de handicap, religie sau convingeri, orientare sexuală sau vârstă în legătură cu toate domeniile care nu țin de ocuparea forței de muncă, acoperite de Directiva privind egalitatea rasială, și care să ceară înființarea sau extinderea unui organism specializat în asigurarea egalității, având competențe depline în abordarea tuturor subiectelor acoperite de legislație. Aceasta a fost una din recomandările importante ale Agenției pentru Drepturile Fundamentale a UE ⁽²⁶⁾.

⁽²⁶⁾ Homofobia și discriminarea pe motive de orientare sexuală în statele membre UE: Partea I — Analiză legală, Agenția Europeană pentru Drepturile Fundamentale, 2008 (autor: Olivier De Schutter).

8.3.1 Deși recunoaște că protecțiile bazate pe directivele anti-discriminare existente ar putea fi consolidate, inclusiv prin recunoașterea mai clară a discriminării instituționale, prioritatea actuală a CESE este de a asigura protecția pe criteriile menționate mai sus, la același standard care se aplică în prezent pentru originea rasială și etnică.

8.4 CESE acceptă că, la orice propunere de nouă reglementare, multe organizații, în special întreprinderi mici, vor reacționa inițial cu îngrijorare față de costurile conformării. Pentru întreprinderi, nivelurile multiple de reglementare fac conformarea „extrem de dificilă”⁽²⁷⁾. CESE nu este convins că adoptarea unei directive unice care stabilește un standard comun al UE de protecție împotriva discriminării în domenii altele decât ocuparea forței de muncă ar avea drept rezultat noi costuri substanțiale; în multe cazuri, costurile alinierii practicii cu legea ar fi mai mult decât de compensate de baza de clienți lărgită care ar rezulta din eradicarea discriminării. 89,8 % din participanții la Grupul de consultare a întreprinderilor europene au fost de părere că ar trebui să existe o legislație care să garanteze același nivel de protecție împotriva discriminării în întreaga Europă⁽²⁸⁾.

8.5 CESE înțelege argumentele în favoarea unor directive separate pentru fiecare dintre motivele relevante de discriminare, dar consideră că o singură directivă care să acopere toate cele patru motive este clar preferabilă:

- pentru a asigura claritate și transparență maximă pentru indivizi și furnizorii de bunuri și servicii; suntem conștienți că societățile private nu acceptă decât cu greu noi forme de reglementare și că definirea de standarde CE în materie de nediscriminare separate pentru fiecare motiv în parte, în momente diferite, fără a avea siguranța unor cerințe coerente, va face respectarea acestora mult mai dificilă, în special în cazul întreprinderilor mici, cu resurse limitate;
- pentru a permite un răspuns eficient și remedierea discriminării multiple; dacă există o protecție coerentă și echivalentă pentru toate motivele de discriminare, persoanele care sunt confruntate cu discriminarea sau hărțuirea în baza mai multor caracteristici ale identității lor vor putea cere despăgubiri corespunzătoare și relevante;
- pentru ca legislația să fie inteligibilă și accesibilă; în Rezoluția sa privind continuarea acțiunilor întreprinse pe parcursul Anului European, Consiliul s-a referit la nivelul scăzut de cunoaștere publică a legislației antidiscriminare⁽²⁹⁾. Sarcina îmbunătățirii cunoașterii de către public a acestei legislații va fi mult mai dificilă în cazul în care există variații complexe ale drepturilor la egalitate de tratament pe baza unor criterii diferite, în diversele domenii de activitate din legislația UE sau națională;
- pentru a evita orice formă de ierarhie în sistemul european de drepturi la egalitate de tratament; coeziunea socială depinde de membrii societății care resimt o obligație comună și un sentiment al apartenenței; acest lucru va fi

mult mai greu de realizat dacă grupuri diferite pot înțelege din conținutul legislației că drepturile la egalitate de tratament ale anumitor grupuri au o pondere mai mare decât drepturile altor grupuri.

8.6 Directiva privind egalitatea rasială a stabilit domeniile importante, altele decât domeniul ocupării forței de muncă, care țin de competența UE și în care, pentru realizarea obiectivelor UE, este relevant și necesar să se prevină discriminarea pe motive de handicap, religie sau convingeri, orientare sexuală și vârstă; CESE recomandă cu tărie ca aceste domenii să intre complet în sfera de aplicare a noii directive.

8.7 CESE admite că, în conformitate cu principiul subsidiarității, în ceea ce privește anumite domenii de activitate, de exemplu locuințele, educația sau anumite alte servicii publice, organizarea și prestarea de servicii și/sau alte aspecte ale reglementării țin în primul rând de competența statelor membre, la nivel național sau regional. CESE consideră că, în conformitate cu articolul 5 din Tratatul CE, în materie de egalitate de tratament în ceea ce privește toate aceste domenii de activitate, respectarea necesară a standardului comun, ridicat și cuprinzător, nu poate fi asigurată decât prin legislație la nivel european.

8.8 CESE salută decizia Comisiei, anunțată la 2 iulie 2008, de a propune o nouă directivă care ar aplica principiul egalității de tratament indiferent de religie sau convingeri, vârstă sau orientare sexuală în domenii altele decât cel al ocupării forței de muncă acoperit de Directiva privind egalitatea rasială. Întrucât proiecte anterioare ale acestui aviz au fost prezentate Comisiei, se speră că argumentele și concluziile preliminare ale grupului de studiu al CESE, care recomandă o directivă în forma propusă în prezent, au ajutat Comisia în procesul de luare a acestei decizii. Mai mult, se speră că acest aviz în forma sa finală va încuraja statele membre să recunoască valoarea și importanța legislației UE în acest scop și le poate ajuta pe acestea să contribuie la dezvoltarea pozitivă și aprobarea acesteia.

8.9 CESE este de acord cu decizia Comisiei de a propune o directivă care să fie compatibilă cât mai mult posibil cu alte directive bazate pe articolul 13, cu aceleași definiții ale discriminării directe și indirecte, ale hărțuirii și acțiunii pozitive aplicabile tuturor persoanelor prezente într-un stat membru, inclusiv resortisanților din țări terțe, și cu aceleași obligații ale statelor membre de a asigura drepturi la despăgubire, sancțiuni eficiente, proporționale și disuasive, protecție împotriva victimizării, precum și includerea mutării sarcinii probei. La fel de importante sunt obligațiile coerente de creștere a gradului de conștientizare și de încurajare a dialogului cu partenerii sociali și ONG-urile.

8.10 CESE recomandă Consiliului și altor instituții UE ca la analizarea directivei propuse să țină seama de următoarele chestiuni, pentru a garanta că, în forma sa finală, acesta deservește scopurile descrise anterior:

⁽²⁷⁾ Confederația Întreprinderilor Europene, răspunsul la Consultarea Comisiei Europene „Contează discriminarea?” 12 octombrie 2007.

⁽²⁸⁾ 12.7.2007-31.8.2007, întrebarea 4b.

⁽²⁹⁾ Consultare on-line iulie-octombrie 2007, p. 1.

8.10.1 *Menținerea nivelului de protecție*: elaborarea unei noi directive nu trebuie utilizată pentru reducerea protecției împotriva discriminării din orice legislație UE, iar statelor membre nu ar trebui să li se permită să utilizeze aplicarea directivei ca motiv de reducere a nivelului existent de protecție împotriva discriminării.

8.10.2 *Drepturile la egalitatea și amenajările rezonabile pentru persoanele cu handicap*: în afara domeniului ocupării forței de muncă, persoanele cu handicap se confruntă cu obstacole similare sau chiar mai mari care împiedică participarea lor socială deplină. Noua directivă ar trebui să ofere un cadru tuturor statelor membre pentru ca acestea să își îndeplinească obligațiile în materie de egalitate și nediscriminare în conformitate cu Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu handicap.

8.10.2.1 Noua directivă ar trebui să ceară tuturor persoanelor implicate în furnizarea de protecție socială, inclusiv securitate socială și asistență medicală, avantaje sociale, educație și bunuri și servicii, inclusiv locuințe:

- a) să anticipeze nevoile în materie de accesibilitate, inclusiv accesul la mediul fizic, transport și informații legate de handicap și
- b) să realizeze cu anticipație amenajări rezonabile, pentru a elimina barierele din calea participării și a utilizării maxime a mediului fizic de către persoanele cu handicap.

8.10.2.2 Noua directivă ar trebui să definească drept formă de discriminare incapacitatea de a asigura accesul rezonabil și de a furniza amenajări rezonabile pentru o anumită persoană cu handicap, cu excepția cazului în care măsurile ar impune o povară disproporționată asupra furnizorului.

8.10.3 *Discriminarea multiplă*: directiva trebuie să confirme că principiul egalității de tratament include protecția împotriva discriminării multiple, astfel încât această protecție să devină aplicabilă prin legislația UE și cea națională.

8.10.4 *A acțiunea pozitivă*: inegalitatea se regăsește și în domenii de activitate altele decât ocuparea forței de muncă și încadrarea în muncă, de exemplu în educație, asistență medicală, locuințe și accesul la servicii precum hoteluri, restaurante, servicii financiare și aranjamente de călătorie. Așadar, pentru a asigura în practică egalitatea totală, noua directivă trebuie să permită în mod explicit statelor membre să mențină sau să adopte măsuri de prevenire sau compensare a dezavantajelor care țin religie sau convingeri, handicap, vârstă sau orientare sexuală.

8.10.5 *Tratamentul preferențial pe motive de handicap sau vârstă*: noua directivă ar trebui să recunoască practicile din statele membre de asigurare a unui tratament preferențial pentru persoane, în criteriul vârstei sau al statutului de persoană cu handicap, multe dintre aceste practici contribuind la mai buna incluziune socială a persoanelor vârstnice sau tinere și a persoanelor cu handicap. Noua directivă nu trebuie să descurajeze organizațiile din sectorul public sau privat să ofere astfel de beneficii atunci când acestea sunt destinate eliminării sau atenuării obstacolelor reale, financiare sau de atitudine în calea participării egale. Ea trebuie să ofere statelor membre posibilitatea de a lua astfel de măsuri, cu condiția ca obiectivul legitim să fie conform principiului egalității de tratament și ca mijloacele de îndeplinire a acestui obiectiv să fie proporționale.

8.10.6 Toate excepțiile trebuie să fie definite precis. CESE acceptă faptul că pot exista situații în care tratamentul preferențial, în temeiul unui motiv care face obiectul protecției, poate fi adecvat și necesar, dar respinge introducerea unei justificări generale a discriminării directe. Excepțiile la interzicerea discriminării nu trebuie să fie atât de vaste încât să elimine impactul protecției pe care trebuie să o asigure directiva; pe de altă parte, directiva nu trebuie să fie complicată în mod inutil cu o listă lungă de excepții pentru situații sau motive particulare. Tratamentul preferențial trebuie să fie permis în cadrul legislației antidiscriminare numai atunci când promovează și consolidează egalitatea și demnitatea umană și nu subminează impactul prevederilor antidiscriminare.

8.10.7 *Consolidarea drepturilor*: recunoscând importanța și valoarea societății civile organizate, noua directivă ar trebui să garanteze că asociațiile și organizațiile care au un interes legitim în asigurarea respectării acestora se pot angaja în proceduri judiciare sau administrative fie în numele persoanelor afectate de discriminare, fie în sprijinul acestora.

8.10.8 *Organismele specializate*: cu siguranță că sensibilizarea cetățenilor, aplicarea legilor naționale și promovarea egalității de tratament ar avea mari beneficii dacă ar exista un organism de specialitate independent, dotat cu resurse și competent să execute funcțiile specificate în Directiva privind egalitatea rasială⁽³⁰⁾ sau în Directiva privind egalitatea între sexe în accesul la bunuri și servicii⁽³¹⁾. Noua directivă ar trebui să ceară înființarea unui organism sau a unor organisme (sau extinderea unui organism existent) pentru religie sau convingeri, handicap, vârstă sau orientare sexuală. În plus, aceste organisme ar trebui să primească sarcina de a evalua periodic rezultatele politicilor de combatere a discriminării.

Bruxelles, 18 septembrie 2008

Președintele

Comitetului Economic și Social European

Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁰⁾ Articolul 13.

⁽³¹⁾ Articolul 12.

Avizul Comitetului Economic și Social European privind multilingvismul

(2009/C 77/25)

Într-o scrisoare din data de 4 februarie 2008, dna Margot WALLSTRÖM, vicepreședinte al Comisiei Europene, conform dispozițiilor articolului 262 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, a solicitat Comitetului Economic și Social European să elaboreze un aviz exploratoriu pe tema:

Multilingvismul.

Secțiunea pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și cetățenie, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 18 iulie 2008. Raportor: dna LE NOUAIL MARLIÈRE.

În cea de-a 447-a sesiune plenară, care a avut loc la 17 și 18 septembrie 2008 (ședința din 18 septembrie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 144 de voturi pentru, 8 voturi împotrivă și 13 abțineri.

Sinteza avizului și a concluziilor

- Constatând faptul că acest subiect capătă din ce în ce mai mult un caracter politic și economic, Comitetul regretă că, departe de a propune un program concret în continuarea „noii sale strategii pentru multilingvism” din 2005, Comisia, dimpotrivă, a dorit să prezinte o nouă strategie la sfârșitul mandatului său.
- Comitetul recomandă Comisiei și statelor membre să accelereze dezbaterile privind obiectivele înainte de a decide asupra acțiunilor care ar trebui să fie întreprinse, în mod coordonat, în domeniul culturii și învățământului.
- În ceea ce privește alegerea primei limbi moderne predate și învățate, Comitetul încurajează statele membre și Comisia să încurajeze alegerea altor limbi decât anglo-americană și să promoveze învățarea și folosirea limbilor europene în cadrul schimburilor extracomunitare.
- Constatând strânsa legătură dintre nevoile cetățenilor europeni în domeniul lingvistic, strategia europeană pentru ocuparea forței de muncă, obiectivele de convergență din cadrul programării fondurilor structurale europene, în special a fondurilor de coeziune, Comitetul îi încurajează să utilizeze aceste fonduri pentru a atinge obiectivul de cunoaștere a propriei limbi materne și a încă două limbi moderne și chiar de să utilizeze cu prioritate în acest scop fondurile respective, adăugând că acest obiectiv ar trebui să cuprindă alte două obiective calitative: păstrarea vitalității limbilor europene și diversificarea studiului limbilor în direcția limbilor necomunitare, utile în schimburile culturale, sociale, politice și economice ale europenilor, promovând cunoașterea culturilor, pacea și prietenia dintre popoare.
- Constatând că se face prea puțin pentru categoriile de populație cele mai îndepărtate de perspectiva unui loc de muncă decent, adică declarat și protejat social, precum și pentru cele mai îndepărtate de centrele urbane sau turistice, Comitetul solicită ca, atât Comisia, cât și statele membre să vegheze, în acțiunile pe care le au în vedere, să nu creeze discriminări sau diferențe de tratament, pentru ca aceste acțiuni să nu conducă la noi excluderi sau noi frustrări. Pentru aceasta, le recomandă mai ales să consulte partenerii sociali și organizațiile societății civile active din aceste domenii.
- Deoarece Comisia își propune să organizeze o consultare între serviciile sale interne, măsurile preconizate ar trebui să țină seama de contextul îmbunătățirii activității de reglementare, astfel încât să nu afecteze competitivitatea IMM-urilor.
- Comisia și statele membre ar trebui să își propună să evalueze cu precizie, în cadrul sistemului european de certificări, formele de învățare atât formale, cât și informale, pentru a evalua amploarea acestora și pentru a face **posibile transferurile și recunoașterea calificărilor pentru cetățeni și salariați, indiferent de statutul acestora.**
- În cadrul consultărilor sociale, Comitetul face apel atât la statele membre, cât și la Comisie să încurajeze profesiunile legate de limbi, cum ar fi cele de profesor, traducător și interpret, pentru a face față utilizării limbilor oficiale în comunicarea instituțională, și reamintește faptul că nevoile nu sunt suficient acoperite, nici în acest domeniu, nici în domeniul economic.

1. Introducere

La 6 septembrie 2006, cu puțin timp înainte de crearea noului portofoliu de comisar pentru multilingvism și dialog intercultural și de numirea comisarului Leonard ORBAN, CESE a adoptat un aviz în care se pronunța asupra „unui nou cadru strategic pentru multilingvism” ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Avizul CESE din 26.10.2006 privind Comunicarea Comisiei către Consiliu, Parlamentul European, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor „Un nou cadru strategic pentru multilingvism”. Raportor: dna LE NOUAIL MARLIÈRE (JO C 324, 30.12.2006).

Mai târziu, la 25 octombrie 2007, la invitația președintelui CESE, dl DIMITRIADIS, comisarul a participat la ședința plenară a Comitetului și și-a manifestat interesul pentru lucrările acestuia.

Dorind să prezinte o nouă strategie în domeniu, comisarul a solicitat Comitetului elaborarea unui aviz exploratoriu.

Astfel, Comitetul își propune:

- să evalueze acțiunile întreprinse ca urmare a strategiei anterioare a Comisiei și a recomandărilor pe care le-a adoptat la momentul respectiv;
- să facă o sinteză a acțiunilor întreprinse de Comisie;
- să răspundă la timp solicitării care i s-a făcut în cadrul mai general al unei ample consultări publice organizate de Comisie și al audierii din 15 aprilie 2008, astfel încât comunicarea pe care Comisia dorește să o facă în septembrie 2008 să țină seama de recomandările sale.

2. Observații generale

2.1 Comitetul constată că acest subiect capătă mai multă amploare pe zi ce trece, nu din cauza unui fenomen ce ține de modă, ci în contextul real al globalizării, care aduce laolaltă actori din ce în ce mai diverși și mai numeroși. Situațiile noi necesită soluții și răspunsuri noi. Lumea se schimbă atât din punct de vedere economic și tehnic, cât și din punct de vedere social, politic, cultural și civic. Anumite fenomene există dintotdeauna sau de multă vreme, însă astăzi cresc în intensitate și devin vizibile sau chiar cruciale.

2.2 În domenii foarte diverse, la locul de muncă, precum și în relațiile de afaceri, în activitățile din timpul liber sau în turism, dimensiunea culturală se transformă în moduri pe care CESE trebuie să încerce să le înțeleagă în toate dimensiunile lor, pentru a putea transmite preocupările cetățenilor și pentru a face propuneri concrete și inteligente instituțiilor, mai ales prin participarea la consultări și inițierea de dezbateri.

Diversitatea și multitudinea opiniilor arată interesul cetățenilor europeni pentru această problemă, care poartă amprenta umanității lor comune.

2.3 În avizul menționat, Comitetul recomandă:

- „Comisia să dea *statelor membre* indicații mai precise cu privire la *legăturile care pot fi stabilite sau la acțiunile suplimentare care pot fi puse în aplicare în cadrul planurilor naționale* solicitate și să explice că multilingvismul sau plurilingvismul reprezintă o contribuție posibilă la integrarea politică și culturală a UE și un vector de înțelegere și de incluziune socială;
- *conținutul ofertei* de învățământ să fie coordonat la nivel european, dacă se doresc rezultate pe termen lung, iar gama potențială de competențe lingvistice să nu fie redusă la un număr restrâns de limbi;

— *toate practicile care promovează multilingvismul din domeniile profesional, cultural, politic, științific, social să fie promovate și încurajate;*

— *experții implicați în această activitate să nu fie doar specialiști în discipline sociale și științifice, ci să includă lingviști, interpreți, traducători, profesori și alți experți din domeniul lingvistic;*

— *în aceste orientări, să se țină mai bine seama de generațiile actuale de adulți tineri și mai puțin tineri, prin intermediul învățării pe tot parcursul vieții și al drepturilor lor culturale, atunci când Comisia va ajunge în etapa de programare;*

— *Comisia să se bazeze nu numai pe lucrări universitare, ci și pe acțiunile asociațiilor active în domeniu și să susțină inițiativele cetățenești din rețeaua societății civile.”*

2.4 Pe scurt, CESE sublinia necesitatea de a include un număr cât mai mare de cetățeni în aceste strategii în domeniul învățării, folosirii și cunoașterii limbilor și de a găsi mijloace realiste pentru a realiza acest lucru. Comitetul atrăgea atenția asupra pericolului creării de noi forme de discriminare socială și făcea apel la o abordare globală în ceea ce privește numărul de limbi-resurse din Uniunea Europeană, astfel încât aceasta să își depășească propriile frontiere lingvistice, culturale, economice. Recomanda de asemenea o abordare echilibrată între aspectele economic, cultural, civic și intensificarea eforturilor pentru recuperarea întârzierilor în domeniul muncii și al ocupării forței de muncă.

2.5 Comitetul reamintea, de asemenea, că domeniul lingvistic și cel cultural au evoluat în paralel cu grupările politice și economice din lume și că, din nefericire, tendința de dispariție a anumitor limbi merge mână în mână cu asimilarea sau dispariția anumitor grupuri sociale și politice. Europa se confruntă cu aceleași provocări ca și alte regiuni ale lumii (tendința de impunere a unei limbi unice în relațiile transnaționale și, în raport cu diversitatea limbilor sale regionale, aceeași amenințare de dispariție a anumitor limbi), cu unele diferențe: statutul limbilor sale oficiale naționale în acest ansamblu politic și economic unificat (sau pe cale de a fi unificat, în funcție de viziunea asupra gradului de integrare a UE).

2.6 UE se confruntă cu aceeași criză identitară la care trimite orice demers cultural și lingvistic, cu atuurile, totuși, pe care și le-a format în cursul construcției sale, de exemplu, instrumentele în serviciul coeziunii sale sociale și teritoriale, criteriile comune pentru democrația reprezentativă și participativă, modelele sociale întemeiate pe un anumit nivel de solidaritate.

2.7 Cu toate acestea, provocările demografice și interesele culturale, atunci când se asociază, ridică câteva întrebări importante, pe care trebuie să avem curajul să le punem: cât interes poartă europenii propriilor limbi, cât de mult doresc să le împărtășească, să le păstreze, să nu le lase să moară, cu alte cuvinte, să le vorbească între ei și cu alții?

3. Observații specifice

3.1 Comisia a inițiat o procedură de consultare publică la 14 septembrie 2007, care s-a încheiat la 15 aprilie 2008 printr-o conferință, în cursul căreia a prezentat în fața a numeroase asociații și organizații active în domeniul cultural sau pedagogic rezultatele grupurilor de lucru următoare:

- grupul de intelectuali, prezidat de dl Amin MAALOUF;
- Forumul întreprinderilor (*Business Forum*), prezidat de dl DAVIGNON;
- „Raportul ELAN: efectele lipsei competențelor lingvistice din întreprinderi asupra economiei europene”, elaborat de Centrul Național pentru Limbi;
- rezultatele consultării oficiale a celor două Comitete (CoR și CESE);
- consultarea statelor membre: conferința ministerială, februarie 2008;
- recomandările Grupului la nivel înalt pentru multilingvism;
- contribuțiile primite prin intermediul consultării online.

3.2 În timpul dezbaterilor s-au ridicat mai multe probleme:

- provocări economice;
- provocări politice (multilingvismul și integrarea regională);
- provocări din domeniul cultural (multilingvism sau pluralitate culturală?);
- comunicarea personală și cea colectivă pot duce la concluzia că limba este un instrument de comunicare ca toate celelalte. Care va fi viitorul literaturii?
- multilingvism sau plurilingvism: unii se întrebă dacă este necesar să avem competențe personale multilingve într-un mediu lingvistic care a devenit monolingv;
- Consiliul Europei a subliniat necesitatea de a proteja limbile minoritare și de a facilita folosirea acestora pentru a combate naționalismul: multilingvismul în serviciul diversității nu trebuie să prezinte un risc de excludere;
- un număr mare de participanți își exprimă frustrarea și sentimentul inegalității în ceea ce privește limbile, confruntarea limbilor europene între ele și în lume, existența unor politici naționale contradictorii;
- drepturi culturale și drepturi sociale: mulți se întrebă ce mijloace vor fi disponibile pentru astfel de angajamente. A fost pusă în discuție situația specială a romilor, în ceea ce privește integrarea lor, în general, și posibilitatea de a învăța și de a-și conserva limba, în special;
- în ceea ce privește munca și ocuparea forței de muncă, dreptul de a munci în propria limbă fără a se impune cunoștințe disproporționate în raport cu sarcinile specifice

postului, precum și problemele de securitate pe care le pune un mediu multilingv care nu este gestionat sau este prost gestionat.

3.3 Obiectivele generale pentru promovarea diversității lingvistice, prezentate de Comisie în cadrul acestei audieri

3.3.1 Diversificarea competențelor lingvistice în cadrul UE („engleza nu este de ajuns”).

Ambiția comisarului pentru multilingvism, dl Leonard ORBAN, exprimată în luarea de cuvânt din timpul acestei audieri precum și cu alte ocazii, este, în mod clar, aceea de a încerca să schimbe tendința „doar engleza”.

3.3.2 În domeniul social:

- afirmarea rolului limbilor în cadrul coeziunii sociale;
- facilitarea integrării imigranților, încurajarea învățării limbii țării-gazdă, promovarea utilizării și păstrării limbii lor materne, a transmiterii acesteia către descendenți, raportarea la limbile imigranților ca la o resursă și ca la o sursă de bogăție.

3.3.3 În domeniul economic:

- dezvoltarea competențelor lingvistice în vederea creșterii șanselor de angajare și a competitivității întreprinderilor;
- integrarea orizontală în politicile europene a aspectelor legate de multilingvism, începând cu realizarea unui bilanț (situația actuală).

3.3.4 Multilingvismul și politica externă a UE:

Comisia confirmă „obiectivul de la Barcelona”, și anume: cunoașterea de către fiecare cetățean a limbii materne și a încă două limbi moderne, aducând totuși o precizare suplimentară: limba maternă, o limbă internațională și o limbă considerată „de suflet” sau „de adopție” (concept inspirat de raportul grupului prezidat de dl Amin Maalouf).

3.3.5 Mijloace și metode:

Comisia dorește să promoveze învățarea informală a „*business literacy system*”, care accelerează înțelegerea și accesul, însă a oferit prea puține detalii cu privire la acest subiect. Comisia precizează că este vorba despre a le oferi cetățenilor europeni posibilitatea de a se afla în prezența elementelor lingvistice străine, de exemplu în autobuz sau în alte locuri publice, și că învățarea s-ar face prin „familiarizare”.

3.3.6 În ceea ce privește viitorul:

Comisia dorește să se bazeze pe o cooperare structurală, în contextul unui cadru strategic pe termen mediu între statele membre, și să aducă o valoare adăugată europeană pentru dezvoltarea acestei politici.

3.4 Raportul ELAN ⁽²⁾:

Raportul ELAN analizează beneficiile pe care le aduce întreprinderilor o forță de muncă calificată, vorbitoare de limbi străine. Cu toate acestea, nu realizează o clasificare a nevoilor în funcție de locurile de muncă și de posturile ocupate și nici în funcție de sectorul de activitate. Comisia ar trebui să solicite Fundației pentru Îmbunătățirea Condițiilor de Viață și de Muncă, cu sediul la Dublin, (sau altui organism european) realizarea unei clasificări mai detaliate a nevoilor profesionale, atât cele ale întreprinderilor, cât și cele ale lucrătorilor.

3.4.1 Raportul Forumului întreprinderilor prezidat de dl DAVIGNON ⁽³⁾:

Acest raport, publicat la sfârșitul lunii iunie 2008, arată de ce, din punctul de vedere al Forumului, este important să se investească în competențele lingvistice. Acesta rezumă ceea ce s-a realizat deja pentru promovarea limbilor în mediul de afaceri și formulează recomandări pentru îmbunătățirea performanțelor întreprinderilor în domeniul comunicării comerciale „multilingve”: „... realizarea inventarului competențelor lingvistice din cadrul lor, revizuirea politicilor de recrutare și de dezvoltare strategică în ceea ce privește resursele umane, investirea în formarea lingvistică, recrutarea vorbitorilor nativi de limbi diferite, utilizarea tehnologiilor lingvistice, a traducătorilor și interpreților, comunicatorilor și mediatorilor, îmbunătățirea mobilității internaționale a personalului.” Raportul formulează, de asemenea, recomandări pentru Europa și instituțiile sale și pentru guvernele locale, regionale și naționale și prezintă argumente în favoarea multilingvismului.

3.5 Raportul grupului dlui Amin MAALOUF ⁽⁴⁾:

Comitetul este de acord cu inițiativa Comisiei de a consulta un grup de intelectuali de renume al căror raport a fost calificat de reprezentantul grupului, cu ocazia audierii din 15 aprilie, ca fiind „probabil cel mai bine scris și cel mai ușor de citit raport al Comisiei de până acum” — ceea ce este adevărat din anumite puncte de vedere — și care propune europenilor învățarea unei limbi internaționale și a unei limbi „personale de adopție”, altfel spus, o învățare dezinteresată, neeconomică, din interes personal. Deși generoasă și recunoscând rolul de vector de cultură și de comunicare al limbilor, această propunere presupune că toți cetățenii sunt interesați în mod egal și au timpul necesar pentru aceste preocupări lingvistice, ceea ce este departe de a fi adevărat, din motive culturale, dar și pentru că majoritatea cetățenilor europeni nu au o putere de cumpărare care să le permită să se angajeze în practici culturale „calificante”, după cum au fost definite acestea de profesorul Pierre BOURDIEU.

Este adevărat că putem spune, de exemplu, că un număr tot mai mare de europeni sau de tineri europeni înțeleg interesul folosirii limbilor străine moderne europene sau neeuropene, însă un număr din ce în ce mai mare de europeni se confruntă, de

⁽²⁾ Cf. Raportul ELAN „Efectele lipsei competențelor lingvistice din întreprinderi asupra economiei europene”, disponibil la adresa de internet:

http://ec.europa.eu/education/policies/lang/doc/elan_fr.pdf.

⁽³⁾ Cf. raportul Grupului „Forumul întreprinderilor”, disponibil la adresa:

http://ec.europa.eu/education/languages/news/news1669_en.htm.

⁽⁴⁾ Cf. raportul Grupului de intelectuali pentru dialog intercultural, prezidat de dl. Amin MAALOUF: „O provocare salutară — Despre modul în care multitudinea limbilor ar putea consolida Europa”, disponibil la adresa de internet

http://ec.europa.eu/education/languages/archive/doc/maalouf/report_ro.pdf.

asemenea, cu dificultăți în a-și câștiga existența și a-și crește copiii. Fără a reduce totul la lupta de clasă, este un adevăr că societatea europeană este segmentată și că ar trebui să fie folosite fondurile de coeziune, în special în ceea ce privește obiectivele de la Lisabona.

Posibila contribuție a programelor Grundtvig și de formare pentru adulți, precum și învățarea pe tot parcursul vieții ar trebui astfel cuantificate și evaluate cu ocazia consultărilor dintre serviciile Comisiei, înainte de a fi prezentate statelor membre, Consiliului și Parlamentului. Aceasta ar permite completarea competenței statelor membre în domeniul educației cu o valoare adăugată europeană.

Comitetul ia notă de faptul că aceasta nu rezolvă problema alegerii limbii engleze ca limbă modernă principală, în afară de faptul că problema este lăsată în totalitate la alegerea statelor membre și a părinților, și de faptul că Comisia nu aduce în discuție problema în mod deschis. Sigur, „engleza nu este de ajuns”, dar ea rămâne limba acceptată de UE ca limbă a relațiilor internaționale. Această propunere reprezintă un început, nu o soluție. Comitetul atrage atenția Comisiei, statelor membre, Consiliului și Parlamentului European asupra acestei chestiuni.

3.6 Proiectul de aviz al CoR ⁽⁵⁾:

Avizul CoR consideră că problema lingvistică este de o deosebită importanță pentru autoritățile locale și regionale, deoarece are un impact nu doar în domeniul ocupării forței de muncă, ci și asupra conviețuirii dintre europeni și neeuropeni, la toate nivelurile societății și în toate sectoarele de activitate, de la sănătate („penuria de forță de muncă”) până la turism, inclusiv serviciile pentru persoane, învățământul preșcolar și școlar sau integrarea imigranților. Mai mult, ea reprezintă un element important în viața unui număr din ce în ce mai mare de regiuni. CoR a solicitat, de asemenea, pe bună dreptate, să se recurgă la fondurile de coeziune și să fie consultat înainte de luarea oricăror decizii strategice.

3.7 Raportul de informare „Document de lucru al serviciilor Comisiei — Raport privind punerea în aplicare a planului de acțiune «Promovarea învățării limbilor străine și a diversității lingvistice»” ⁽⁶⁾:

Comitetul se teme că negarea nevoii de a aloca fonduri europene ar putea conduce la inerție, adică la o succesiune de măsuri care nu țin seama de evoluția nevoilor și că rezultatul pe termen mediu și lung va fi descurajant. Comitetul invită statele membre să reflecteze la următoarele: televiziunea nu ajunge, iar învățarea informală trebuie să fie cuantificabilă. Cu toate acestea, Comitetul recunoaște că metoda de coordonare pe care și-o propune Comisia ar fi un progres din punct de vedere administrativ, dar nu neapărat un veritabil pas către cetățean.

⁽⁵⁾ Cf. Avizul Comitetului Regiunilor privind multilingvismul. Raportor: dl Roberto PELLA (Cdr 6/2008).

⁽⁶⁾ Cf. COM(2007) 554 final/2, 15.11.2007.

4. Concluzii

4.1 Comitetul consideră că, deși Comisia are intenții bune, aceasta nu face decât să repete argumentele, fără a propune acțiuni concrete din partea Uniunii Europene, în afară de a solicita statelor membre adaptarea sistemelor lor de învățământ.

4.2 Comitetul **recomandă ca statele membre să continue abordarea care ține seama de diversificarea în direcția altor limbi de comunicare internațională decât engleza.**

4.3 **Statele membre ar trebui să promoveze în continuare legăturile de familie și de proximitate lingvistică sau geografică în oferta de limbi europene pe care o propun la toate nivelurile de învățământ (preșcolar, primar, secundar, superior sau pe parcursul întregii vieți), asigurându-i diversitatea.**

4.4 **Formarea pentru adulți, astfel cum a fost preconizată de Comisie⁽⁷⁾, trebuie să țină seama de nevoia de a implica mai mulți cetățeni în efortul care li se cere de a-și cunoaște limba maternă și încă alte două limbi moderne, prin adaptarea ofertei și prin stimularea interesului și a motivației prin măsuri de proximitate concrete, prin folosirea expertizei organizațiilor societății civile deja active în teren, a experților din sectorul public și privat, prin facilitarea dialogului social și civil, veghind ca noile inițiative să nu creeze discriminări între cetățenii cu acces limitat la schimburi interculturale.**

4.5 Democratizarea și învățarea informală, astfel cum sunt promovate de Comisie, trebuie să facă obiectul unor **evaluări exacte în cadrul sistemului european de certificări, pentru:**

- **a măsura impactul acțiunilor inițiate de statele membre, de Comisie și de alte părți, guvernamentale și neguvernamentale, implicate;**
- **a permite transferurile și al recunoașterea calificărilor pentru cetățeni și salariați, indiferent de statutul lor.**

4.6 **Autoritățile locale și regionale ar trebui să fie implicate concret în elaborarea ofertei pedagogice viitoare, pe măsura ambițiilor arătate de Comisie.**

4.7 Dat fiind faptul că întreprinderile și salariații sunt direct afectați de concluziile Comisiei privind nevoile economice ale întreprinderilor, ar trebui ca statele membre și Comisia să îi încurajeze pe partenerii sociali să ridice problema în cadrul dialogului social, pentru a analiza împreună provocările și pentru a găsi cele mai bune soluții și cele mai adecvate practici.

4.8 **„Baia” lingvistică într-un mediu viu, necesară exersării unei limbi și indispensabilă unei învățări solide,**

(7) Cf., în special, COM(2006) 614 final și COM(2007) 558 final.

trebuie să fie permisă și încurajată la toate nivelurile și pentru toate categoriile de public, dar această necesitate este probabil deosebit de acută pentru categoriile cel mai puțin expuse la schimburi transnaționale, și anume categoriile de populație cel mai puțin mobile, și pentru acestea ar trebui găsite soluții și mijloace concrete. Nimeni nu poate fi obligat să călătorească, însă unii au mai puține posibilități decât alții. Engleza nu este de ajuns și nici televiziunea.

4.9 În ceea ce privește **limbile vorbite de imigranți**, accentul ar trebui să se pună pe **resursa pe care acestea o reprezintă**. În această privință, există mai multe curente de gândire: unele consideră că imigranții au obligația de a învăța limba țării-gazdă pentru a se integra sau chiar pentru a intra pe teritoriul UE, în timp ce altele consideră că imigranții au dreptul de a cunoaște limba țării-gazdă pentru a putea munci, trăi și pentru a-și apăra drepturile și că autoritățile publice trebuie să organizeze predarea acestora. În orice caz, de la teorie la practică este un drum lung. Experiența arată faptul că nu toate bunele practici au fost încurajate și că, dimpotrivă, subvențiile a numeroase asociații au fost retrase. Astăzi, provocarea pedagogică este imensă, deoarece nu învățăm la toate vârstele în același mod. În această privință Comitetul **recomandă studierea schimburilor interculturale care stau la baza oricărui demers de învățare a unei limbi⁽⁸⁾**. Comitetul insistă asupra necesității de a-i consulta și de a-i implica pe toți specialiștii din domeniul învățământului și cel pedagogic, de la cei din învățământul preșcolar, până la cei din domeniul învățării pe tot parcursul vieții, inclusiv pe cei din domeniul formării pentru adulți. Cele două părți direct interesate sunt elevii și profesorii, inclusiv pentru validarea viitoare a așa-numitelor competențe informale⁽⁹⁾.

4.10 Limbile vorbite în Europa cuprind limbile regionale și limbile naționale, precum și limbile vorbite de imigranți. Acestea reprezintă un aport considerabil, iar gestionarea diversității culturale a Europei va fi caracterizată de una dintre cele două provocări: promovarea diversității culturale europene și toleranța și respectul față de imigranți. Coeziunea socială și teritorială a UE nu mai este doar economică și politică, ci pe viitor, și chiar de astăzi, va fi în mod inextricabil legată de dimensiunea sa culturală.

4.11 Atât limbile imigranților, cât și **limbile native europene trebuie să fie transmise descendenților și, cum nicio limbă nu supraviețuiește dacă nu este vorbită, imigranții ar trebui să fie considerați și ei resurse pentru transmiterea și predarea limbii lor materne categoriilor de public care doresc să își diversifice competențele de comunicare.**

(8) Cf. <http://www.newcomersinturkey.com> — dl Noureddine ERRADI a lucrat mulți ani pentru centrele de formare pentru imigranți din Țările de Jos și a creat instrumente pedagogice pentru formatorii și consilierii politici din agențiile și colectivitățile teritoriale.

(9) Avizul Secțiunii SOC din 11.9.2008 privind propunerea de recomandare a Parlamentului European și a Consiliului de înființare a unui Sistem European de Credite pentru Educație și Formare Profesională (ECVET). Raportor: dna LE NOUAIL-MARLIÈRE (CESE 1066/2008).

4.12 Aceasta înseamnă că societatea civilă europeană are astăzi alte aspirații și că nu este suficient să i se elogieze avantajele, precum faptul de a fi poliglot într-un mediu multilingv, ci va dori ca propriile inițiative să fie recunoscute în cadrul asociațiilor, să i se recunoască nevoile și, în orice caz, va dori resurse adecvate, indiferent dacă de origine publică sau privată, pentru a realiza aceste lucruri.

4.13 Aceasta presupune, de asemenea, **ca partenerii sociali să accepte să adopte o abordare pe termen lung și să definească împreună calificările cerute, învățământul inițial și pe parcursul întregii vieți care trebuie asigurat și investițiile atât publice, cât și private care trebuie avute în vedere, veghind în același timp la creșterea competitivității întreprinderilor.**

4.14 **Dacă învățarea limbilor este, de asemenea, considerată o necesitate pentru competitivitate și pentru îndeplinirea obiectivelor Strategiei de la Lisabona, recomandarea de mai sus devine cu atât mai relevantă.**

4.15 Carta drepturilor fundamentale prevede la articolele 21 și 22 promovarea diversității lingvistice și interzicerea discriminărilor pe bază de limbă. Astfel, Comisia ar trebui **să analizeze care sunt statele membre care au legi în domeniu, sesizând, dacă este necesar, Agenția pentru Drepturile Fundamentale, precum și dacă aplicarea de către statele membre a unor sisteme diferite creează anomalii și inegalități de tratament între europeni, în special în ceea ce privește mobilitatea, recrutarea etc.** Pentru aceasta, trebuie să facem distincție între două niveluri de relevanță în acest context: gradul de cunoaștere a limbilor necesar îndeplinirii sarcinilor la locul de muncă (contactul cu publicul sau cu clienți străini), pe de o parte, și comunicarea instrucțiunilor necesare îndeplinirii sarcinilor în limba celui care le execută.

4.16 În ceea ce privește în special punerea în aplicare, Comitetul va fi acorda o atenție deosebită propunerilor Comisiei din strategia pe care o va prezenta în septembrie 2008 și progreselor înregistrate în comparație cu strategia sa anterioară.

4.17 În ceea ce privește drepturile culturale ale cetățenilor europeni, ale rezidenților neeuropeni și cooperarea externă a

UE, Comisia ar trebui, poate, **să se inspire din Convenția UNESCO pentru diversitate și să propună orientări care să identifice consecințele pentru Europa ale ratificării acesteia de către statele membre, de comun acord cu asociațiile și ONG-urile deja active în domeniul cultural.**

4.18 Mobilitatea este promovată de partenerii sociali și salutați de un anumit număr de angajatori, de angajați și de autorități publice, între care și Comisia, ca un panaceu împotriva șomajului și a penuriei de forță de muncă. Obstacolului lingvistic i se acordă încă prea puțină atenție. Putem menționa, în acest sens, dificultățile întâmpinate de o persoană care, în cadrul învățării pe tot parcursul vieții, urmează un curs de formare profesională și, în același timp, și cursuri de limbă sau imposibilitatea de a înscrie copiii la școala dorită, atunci când aceștia își însoțesc părinții în situații de mobilitate profesională, cum este cazul romilor din diferite țări din Europa și a anumitor grupuri de italieni din Germania. Comisia nu ar trebui să lase chestiunea exclusiv în sarcina statelor membre, ci ar trebui să solicite informații în legătură cu discriminarea lingvistică, în școli, a copiilor de diferite naționalități europene.

4.19 Trebuie să amintim, de asemenea, dificultățile cu care se confruntă administrațiile statelor membre, precum și partenerii sociali în punerea în aplicare a directivei privind detașarea lucrătorilor, din motive de înțelegere la fața locului, care nu au fost neglijate de Comisie, dar care ar trebui discutate corespunzător cu părțile interesate (Comisia, statele membre, partenerii sociali, autoritățile locale și naționale, oficiile de muncă etc.), după cum s-a menționat mai sus ⁽¹⁰⁾.

4.20 În sfârșit, ar trebui să se acorde o atenție mai mare regulii lingvistice al instituțiilor UE dincolo de comunicarea instituțională oficială. Comitetul constată faptul că aceasta este încă o problemă dificilă, deoarece un număr mare de documente publice nu este tradus, ceea ce pune încă o dată problema resurselor. Un exemplu la îndemână îl reprezintă paginile care urmează după pagina introductivă a site-urilor internet ale instituțiilor europene și, în special, cele ale Consiliului European sau ale Președinției UE.

Bruxelles, 18 septembrie 2008

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁰⁾ Avizul CESE din 29 mai 2008 privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii: creșterea beneficiilor și a potențialului acesteia garantându-se în același timp protecția lucrătorilor. Raportor: dna LE NOUAIL MARLIÈRE (JO C 224, 30.8.2008).

Avizul Comitetului Economic și Social European privind luarea în considerare a nevoilor persoanelor vârstnice

(2009/C 77/26)

La 18 februarie 2008, în conformitate cu articolul 262 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Comisia Europeană a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Luarea în considerare a nevoilor persoanelor vârstnice.

Secțiunea pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și cetățenie, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 11 septembrie 2008. Raportor: dna Heinisch.

În cea de-a 447-a sesiune plenară, care a avut loc la 17 și 18 septembrie 2008 (ședința din 18 septembrie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 106 voturi pentru, 32 voturi împotriva și 20 abțineri.

1. Rezumat și recomandări

1.1 Expunere de motive

1.1.1 Schimbările demografice din Europa se caracterizează printr-o creștere puternică a procentului de persoane vârstnice, în același timp înregistrându-se o scădere a populației totale ⁽¹⁾. Consiliul s-a pronunțat în mai multe rânduri asupra temei îmbătrânirii. Acest proces se desfășoară în mod diferit de la o regiune la alta. Astfel, Uniunea Europeană se confruntă cu mari provocări de ordin social ⁽²⁾. Înainte de sfârșitul anului 2008, Comisia va adopta o comunicare în care se vor prezenta propuneri pentru modul în care se pot lua în considerare, cu sprijinul fondurilor structurale, nevoile unei populații în curs de îmbătrânire.

1.1.2 În prezentul aviz, un loc important este ocupat de recunoașterea și valorizarea persoanelor vârstnice, precum și de împiedicarea discriminării și asigurarea demnității acestora. Trebuie să se țină seama de faptul că persoanele vârstnice nu constituie un grup omogen în ceea ce privește capacitățile, siguranța financiară, starea de sănătate și nevoile sociale ale acestora. Din acest motiv, sfera politică și prestatorii de servicii ar trebui să înțeleagă caracterul inadecvat al unei soluții unice pentru toți sau al unei împărțiri a soluțiilor în funcție de vârstă.

1.1.3 Prezentul aviz are deci un impact asupra spectrului de probleme care afectează indivizii, de la momentul de pensionare oficială până la o vârstă foarte înaintată. Această populație include în mod evident — chiar dacă acest lucru nu este amintit explicit de fiecare dată — bărbații și femeile, persoanele vârstnice cu dizabilități și persoanele vârstnice care provin din migrație.

1.1.4 Avizul nu examinează teme precum „salariați vârstnici” sau „persoane vârstnice dependente și care necesită îngrijire”, deoarece pe aceste subiecte au fost deja elaborate numeroase

propuneri ⁽³⁾. Cu toate acestea, CESE dorește să sublinieze importanța de a aborda societatea în curs de îmbătrânire din perspectiva „ciclului de viață”, pentru a preveni discriminarea și stereotipurile, precum și necesitatea unor politici integrate pentru toate generațiile.

1.1.5 Pentru ca persoanele vârstnice să ia parte în continuare la viața socială și să trăiască decent, este esențial ca acestea să beneficieze de garanții financiare și de posibilitatea de a desfășura pe o bază voluntară activități utile, precum învățarea pe tot parcursul vieții, efectuarea unor munci remunerate sau a unor activități de voluntariat și utilizarea noilor tehnologii. În afară de aceasta, transportul, energia, locuințele și asistența medicală ar trebui să fie disponibile, abordabile ca preț și accesibile.

1.2 Recomandări

1.2.1 Pentru a asigura condiții de viață acceptabile și posibilități de ocupare profesională pentru o populație de persoane vârstnice aflată în creștere atât în zonele urbane, cât în și cele rurale, Comitetul propune următoarele măsuri:

- elaborarea de **rapoarte** naționale și regionale periodice **privind starea de fapt**;
- **colectarea și difuzarea de exemple de bune practici** privind măsurile de succes din statele membre;
- promovarea unei **imagini noi asupra vârstei înaintate**, care recunoaște aportul persoanelor vârstnice (inclusiv migrante) de-a lungul vieții lor, precum și demnitatea dată de vârstă în politică, economie și societate;
- **campanii mediatice pe tema „îmbătrânirii active”**;

⁽¹⁾ A se vedea de exemplu Raportul de informare al Secțiunii pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și cetățenie CES 930/99 fin.; SEC(2007) 638 *Commission Staff Working Document, Europe's Demographic Future: Facts and Figures* („Viitorul demografic al Europei: date și cifre”).

⁽²⁾ A se vedea COM(2006) 571 din 12 octombrie 2006; SEC(2007) 638; EPC & EC (DG ECFIN): „The impact of ageing on public expenditure” („Impactul îmbătrânirii asupra cheltuielilor publice”), Raportul special nr. 1/2006.

⁽³⁾ A se vedea de exemplu Avizul CESE din 16.12.2004 privind strategia referitoare la creșterea vârstei de ieșire de pe piața forței de muncă, raportor: dl Dantin (JO C 157, 28.6.2005); Avizul CESE din 28.10.2004 privind asistența medicală și îngrijirea persoanelor vârstnice, raportor: dl Braghin (JO C 120, 20.5.2005); Avizul CESE din 26.9.2007 privind drepturile pacientului, raportor: dl Bouis (JO C 10, 15.1.2008); Avizul CESE din 24.10.2007 privind rețelele de tratament aplicate persoanelor vârstnice, raportor: dna Heinisch (JO C 44, 16.2.2008); Avizul CESE din 13.3.2008 privind garantarea accesului universal la servicii de îngrijire de lungă durată și a viabilității financiare a sistemelor de îngrijire de lungă durată pentru persoanele vârstnice, raportor: dna Klasnic (JO C 204, 9.8.2008).

- **este necesar să se acționeze** în special în domeniul precum serviciile de interes general, infrastructura, furnizarea de bunuri și servicii, finanțările, locuințele, serviciile de sănătate, organizarea fazei de sfârșit al vieții, participarea la viața socială.

Destinatari: **statele membre, Parlamentul European, Comitetul Regiunilor, Comitetul Economic și Social European.**

- înstituirea unui **grup de experți** complementar intitulat „**Îmbătrânirea**”, în cadrul grupului de experți pe chestiuni legate de demografie ⁽⁴⁾ al Comisiei Europene;
- înființarea unei **alianțe europene** intitulate „**Viața activă la vârstă înaintată**”, după modelul Alianței Europene pentru Familii ⁽⁵⁾, care să organizeze în special ateliere și conferințe europene;
- înființarea unui **Centru european pentru studiul procesului de îmbătrânire** pentru pregătirea, sintetizarea și schimbul de informații științifice și pentru determinarea domeniilor unde mai este nevoie de cercetare, precum și pentru promovarea cercetării;
- crearea unei **teme prioritare** interdisciplinare privind „**Îmbătrânirea**”, cu buget propriu în cadrul celui de-al 8-lea Program-cadru de cercetare;
- crearea unui **portal internet european** cu informații pentru public din partea tuturor direcțiilor generale privind măsurile care privesc populația vârstnică;
- crearea unor **portali internet locale, regionale și naționale**, după modelul portalului internet european;
- sprijinirea unui **fond demografic** ⁽⁶⁾ în cadrul fondurilor structurale pentru compensarea financiară a regiunilor care contracarează activ schimbările demografice (de exemplu printr-o politică familială activă);
- **completarea Programului pentru promovarea educației și învățării pe parcursul întregii vieți** cu noi priorități, în vederea formării de persoane care să însoțească perioadele de trecere de la o fază a vieții la alta.

Destinatari: **Președințiile Consiliului UE, Parlamentul European, Comisia Europeană.**

1.2.2 Pentru a îndeplini acest obiectiv trebuie adoptată o abordare în favoarea managementului durabil, prin care să se poată aduce în același timp o contribuție la punerea în aplicare a Strategiei de la Lisabona pentru creștere economică și ocupare a forței de muncă.

⁽⁴⁾ Decizia Comisiei 2007/397/CE.

⁽⁵⁾ A se vedea http://ec.europa.eu/employment_social/families/index_en.html.

⁽⁶⁾ A se vedea punctul 4.5.2 din Avizul CESE din 13.12.2007 privind al 4-lea raport de coeziune economică și socială, raportor: dl Derruine (JO C 120, 16.5.2008).

2. Observații generale

2.1 Prezentul aviz exploratoriu vizează nevoia de acțiune existentă în regiunile europene în ceea ce privește acest domeniu. În toate țările este necesar ca mijloacele disponibile să fie redistribuite ⁽⁷⁾, ceea ce presupune eforturi mai mari pentru cetățenii din zonele urbane și din cele rurale. În același timp, se resimte o nevoie sporită de adaptare a infrastructurilor comunale ⁽⁸⁾. Sunt necesare în mod special planuri inovatoare și integrate, pentru a face în așa fel încât regiunile și comunele să devină „apte din punct de vedere demografic”.

3. Domeniile în care este necesar să se acționeze

Pentru ca la o vârstă înaintată să fie posibilă o viață sigură, sănătoasă și activă, trebuie îndeplinite mai multe condiții de bază. Următoarele domenii fac parte dintre acestea:

3.1 Serviciile de interes general

3.1.1 Serviciile de interes general constituie o precondiție a respectării demnității umane și garantează dreptul individului de a-i fi apărate pe deplin drepturile fundamentale. Serviciile de interes general contribuie la exercitarea propriu-zisă a drepturilor cetățenești. Concret, ele se referă, de exemplu, la amenajarea teritoriului și la mediu ⁽⁹⁾, în special la infrastructurile comunale. Prin scăderea numărului de locuitori, în special în regiunile rurale ⁽¹⁰⁾, mai ales din motive economice, servicii importante nu vor mai fi disponibile sau plătibile în viitor, vor fi suprimate cu totul sau nu vor mai corespunde nevoilor modificate. Este vorba aici despre asigurarea unor elemente de bază și a accesului la acestea pentru întreaga populație, ținându-se seama îndeosebi de nevoile specifice ale persoanelor vârstnice și care necesită asistență. Sunt afectate:

- aprovizionarea cu energie, în special energia electrică, gazul și energia termică;
- aprovizionarea cu apă și eliminarea apelor uzate, gestionarea deșeurilor, prevenirea generării de deșeuri;
- siguranța și curățenia domeniului public;
- serviciile publice și administrația.

⁽⁷⁾ A se vedea Avizul CESE din 14.3.2007 privind impactul îmbătrânirii populației asupra economiei și bugetului, raportor: dna Florio (JO C 161, 13.7.2007) și Avizul CESE din 15.9.2004 privind schimbările demografice și nevoile de cercetare, raportor: dna HEINISCH (JO C 74, 23.3.2005).

⁽⁸⁾ A se vedea Avizul CESE din 14.2.2008 privind serviciile sociale de interes general, raportor: dl Hencks (JO C 162, 25.6.2008).

⁽⁹⁾ A se vedea Avizul CESE din 18.1.2007 privind politicile structurale și de coeziune, raportor: dl Derruine (JO C 93, 27.4.2007) și Avizul CESE din 25.4.2007 privind Agenda teritorială, raportor: dl Pariza Castaños (JO C 168, 20.7.2007).

⁽¹⁰⁾ De exemplu regiuni rurale din Franța, Spania și Portugalia, regiuni din estul Germaniei, câteva regiuni est-europene și regiuni rurale periferice din Suedia și Finlanda; a se vedea „*The Spatial Effects of Demographic Trends and Migration*” („Efectele spațiale ale tendințelor demografice și ale migrației”), proiectul ESPON, punctul 1.1.4 din Raportul final 2002.

3.1.2 Infrastructura de transport și furnizarea de bunuri și servicii de primă necesitate

Autonomia și mobilitatea sunt condiții esențiale pentru asigurarea calității vieții și a activităților la o vârstă înaintată ⁽¹⁾ ⁽²⁾. Pentru aceasta sunt necesare următoarele:

- accesul facil la bunuri de primă necesitate la prețuri abordabile, precum și un acces la instituții de tip poștă, bancă, farmacie, cimitir, clădiri și instituții publice, posibilitatea de a participa la viața socială — servicii administrative, birouri de informare pentru cetățeni, servicii de consiliere etc.;
- disponibilitate, accesibilitate și prețuri accesibile pentru mijloacele de transport în comun;
- garantarea posibilităților de transport, în special în regiunile slab populate;
- disponibilitatea și accesibilitatea domeniului public (căi pietonale, bănci, iluminat stradal, siguranță a transportului etc.).

3.1.3 Locuințe

Oferta actuală de locuințe nu mai răspunde nevoilor populației în curs de îmbătrânire din Europa, în special dacă se pune accentul pe menținerea vieții independente în locuința proprie. Proiectarea locuințelor noi și normele referitoare la acestea trebuie să ia în considerare diminuarea facultăților fizice, senzoriale și cognitive și să utilizeze sisteme eficiente din punct de vedere energetic și tehnologic (de exemplu, programul de asistență pentru autonomie la domiciliu — *Ambient Assisted Living*), pentru a permite continuarea unei vieți autonome. O astfel de abordare ar fi avantajoasă și pentru generațiile următoare.

Autoritățile din statele membre responsabile cu satisfacerea cererii de locuințe ar trebui să asigure disponibilitatea unor servicii de asistență pentru adaptarea locuințelor actuale, precum și promovarea noilor concepte în materie de proiectare a locuințelor și de locuire în comunitate, inclusiv măsurile financiare și juridice corespunzătoare.

3.1.4 Servicii de sănătate

Odată cu înaintarea în vârstă, este din ce în ce mai important să se acorde o asistență medicală de încredere, aproape de locul de domiciliu și adaptată persoanelor vârstnice ⁽³⁾. O astfel de

⁽¹⁾ A se vedea Avizul CESE din 29.5.2008 privind Cartea verde — Către o nouă cultură a mobilității urbane, raportor: dl Hernández Bataller, coraportor: dl Barbadillo López (JO C 224, 30.8.2008), Avizul AGE — *European Older People's Platform* privind Cartea verde COM(2007) 551 final; http://ec.europa.eu/transport/clean/green_paper_urban_transport/index_en.htm sau, de asemenea, Mollenkopf et al. (Eds.) (2005). „*Enhancing mobility in later life — Personal coping, environmental resources, and technical support*”, Amsterdam: IOS Press.

⁽²⁾ Exemple de măsuri complementare de menținere a autonomiei se regăsesc în special în Franța (Hautes Corbières; Consiliul General Val de Marne — discurs la colocolviul ANDASS), în Germania (Berlin și Frankfurt am Main), UK (Newcastle).

⁽³⁾ A se vedea de exemplu publicația DG SANCO „*Healthy Ageing: keystone for a sustainable Europe*” (http://ec.europa.eu/health/ph_information/indicators/docs/healthy_ageing_en.pdf).

asistență este pusă serios în pericol în regiunile rurale slab populate și/sau îndepărtate, dată fiind continuarea scăderii numărului populației, simultan cu înaintarea în vârstă a corpului medical încă în activitate. Este neapărat necesar să se dezvolte în continuare o asistență medicală cuprinzătoare și generalizată. Din aceasta fac parte (alături de garantarea drepturilor de pacient pentru persoanele vârstnice ⁽⁴⁾):

- asistența medicală, în special geriatrică, și reabilitarea prin medici și prestatori de servicii formați în geriatrie și gerontologie;
- serviciile de îngrijire ambulante, precum și serviciile de sprijin punctuale, la domiciliu;
- serviciile de îngrijire paliativă și sprijin psihologic pentru familie;
- consilierea și informarea privind drepturile pacienților și posibilitățile de sprijinire;
- serviciile de consiliere și informare, precum și echipamentele și stimulentele pentru prevenire (adoptarea unei alimentații sănătoase, practicarea unei activități fizice, evitarea căzăturilor și adoptarea unui mod de viață sănătos, corelat cu acordarea de recompense);
- mijloacele și sistemele tehnice de sprijin, fără a înlocui asistența personală [a se vedea subcapitolul „Accesul la tehnologiile informației și comunicațiilor (TIC)”];
- promovarea, respectiv crearea unor sisteme de sprijinire formale și informale, inclusiv birouri de informare pentru cetățeni și servicii de consiliere, grupuri de întrautorare și grupuri destinate rudelor care oferă îngrijire, precum și întrautorarea între vecini.

În ceea ce privește posibilitățile de sprijinire menționate în ultimul rând, există deja modele testate în diferite state membre ⁽⁵⁾.

3.2 Proceduri în situații de urgență și un sfârșit de viață demn

3.2.1 Situații de urgență

În cazul unor situații de urgență precum inundațiile, perioadele mai lungi de caniculă sau catastrofele, trebuie adoptate proceduri care să permită acordarea la timp de asistență pentru persoanele vârstnice care nu sunt capabile să se ajute singure.

⁽⁴⁾ A se compara avizele CESE 1447/2004, 1465/2007, 1256/2007 și 501/2008 de la nota de subsol nr. 3.

⁽⁵⁾ Exemplul Finlandei: activități de prevenire la Jyväskylä — Finland.ppt; exemplul Franței: Poitiers.pdf; Strasbourg.pdf; „*Le Guide de l'Aidant Familial*”.

3.2.2 Chestiuni privind sfârșitul vieții

Gestionarea fazei din apropierea sfârșitului vieții este controversată și, în statele membre, cade sub incidența unor reglementări diferite (eutanasiu activă și pasivă). În această privință trebuie să se creeze certitudinea juridică, astfel încât să se poată ține seama de dorința persoanelor vârstnice și în cazul unei diminuări progresive a capacităților cognitive ale acestora, de exemplu de-a lungul utilizării mijloacelor care permit prelungirea vieții. Instrucțiunile din partea pacienților pot reprezenta o cale, însă trebuie să se garanteze protecția persoanelor deosebit de vulnerabile. În acest domeniu, un rol important le revine îngrijirilor paliative și asistenței acordate bolnavilor aflați în fază terminală. Demnitatea trebuie așadar să rămână, până la capăt, principiul director.

Într-o Uniune Europeană formată în proporție de 25 % din persoane de 60 de ani și peste, este necesar să se instituie un cadru care să stimuleze statele membre să prevadă, în legislațiile lor, dispoziții care să creeze certitudinea juridică necesară pregătirii cu seninătate a fazei din apropierea sfârșitului vieții.

CESE dorește, prin urmare, să încurajeze dezbaterile între statele membre pe marginea posibilității de a dezvolta un cadru juridic pe teme care privesc sfârșitul vieții și care ar putea conduce, în statele membre, la elaborarea de măsuri juridice în acest domeniu.

3.3 Integrarea socială și participarea la viața socială

Integrarea socială și participarea la viața socială constituie nevoi de bază ale oamenilor și afectează aspecte multiple din viața persoanelor vârstnice. Câteva din principalele aspecte sunt relațiile familiale și de prietenie, participarea la viața activă, angajamentul pe baze voluntare și ocuparea profesională creatoare de sens, educația pe tot parcursul vieții, precum și participarea la viața culturală și socială.

3.3.1 Incluziunea socială prin intermediul relațiilor familiale și de prietenie

Mediul social al persoanelor vârstnice se modifică dramatic⁽¹⁶⁾. Numărul persoanelor vârstnice care trăiesc singure se află în creștere. În orașele mari, acest procent se ridică deja uneori la 50 % din gospodării. De aceea sunt necesare măsuri de politică socială și/sau organizatorice și inovații tehnice care

- sprijină rețelele familiale și nefamiliale prin măsuri pertinente⁽¹⁷⁾ pentru reconcilierea vieții profesionale cu cea de familie a persoanelor care îngrijesc vârstnici,

⁽¹⁶⁾ A se vedea Avizul CESE din 15.9.2004 privind schimbările demografice și nevoile de cercetare, raportor: dna Heinisch (JO C 74, 23.3.2005). A se vedea și Avizul CESE din 16.12.2004 privind relațiile dintre generații, raportor: dl Bloch-Lainé (JO C 157, 28.6.2005); Avizul CESE din 14.3.2007 privind familia și evoluția demografică, raportor: dl Buffetaut (JO C 161, 13.7.2007); Avizul CESE din 11.7.2007 privind rolul partenerilor sociali în reconcilierea vieții profesionale cu cea familială și privată, raportor: dl Clever (JO C 256, 27.10.2007) și Avizul CESE din 13.12.2007 privind promovarea solidarității dintre generații, raportor: dl Jahier (JO C 120, 16.5.2008).

⁽¹⁷⁾ A se vedea de exemplu activitățile Asociației Flamande VVSG (Flemish association Ageing VVSG-Vergrijzing-GRV-2006.pdf) și ale Asociației Suedeze a Autorităților Locale și Regiunilor (Sweden — care for the elderly in Sweden today.pdf).

- în această privință, CESE ia notă de eforturile depuse atât de Comisie, în cadrul Agendei sociale revizuite, cât și de partenerii sociali europeni, în ceea ce privește această conciliere a vieții profesionale cu cea de familie,
- contribuie la desfășurarea activităților la nivel intergenerațional⁽¹⁸⁾,
- promovează, în general, propria inițiativă și angajamentul cetățenesc și
- promovează înființarea de centre multigeneraționale.

3.3.2 Integrarea și participarea prin ocupare profesională creatoare de sens

Integrarea și participarea socială pot fi realizate atât prin implicarea în viața profesională, cât și prin prestarea unor activități pe bază de voluntariat. Pentru a permite oamenilor să beneficieze de o viață activă din punct de vedere social cât mai lungă este nevoie de acțiune în următoarele două domenii:

3.3.2.1 Participare prin implicare în viața profesională

Pentru a face posibil acest tip de participare socială pentru cei care, după ieșirea la pensie, ar dori să participe (fie din motive economice, fie pentru împlinirea profesională) exercitând o activitate profesională (pentru publicul-țintă: a se vedea punctul 1.1.3), ar putea să se ia următoarele măsuri:

- flexibilizarea trecerii de la viața profesională la pensie, în conformitate cu Directiva privind egalitatea de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă⁽¹⁹⁾, adaptarea corespunzătoare a sistemelor fiscale și de pensii, în cadrul unui plan privind ocuparea care să cuprindă toate generațiile de persoane adulte⁽²⁰⁾, ca și respectarea principiului egalității de remunerare. În statele membre, limitele de vârstă ar trebui să fie astfel concepute încât să constituie, în principiu, numai un drept de încheiere a activității profesionale și nu o interdicție a continuării activității, dacă persoana respectivă dorește acest lucru;
- organizarea adecvată vârstei a locului și a mediului de muncă, inclusiv îmbunătățirea gradului de solicitare fizică, a sănătății, a siguranței, a ritmului și a organizării muncii;
- utilizarea și, după caz, adaptarea tehnologiei în scopul sprijinirii proceselor de muncă;

⁽¹⁸⁾ A se vedea de exemplu programul-model al BMFSFJ „Servicii voluntare intergeneraționale”.

⁽¹⁹⁾ Directiva 2000/78/CE.

⁽²⁰⁾ Exemplul Finlandei demonstrează cum se poate realiza ieșirea din viața profesională, respectiv rămânerea pentru o perioadă mai lungă în viața profesională, într-un mod adaptat nevoilor individuale ale persoanei, prin acordarea unor stimulente pozitive (în locul unor pierderi financiare) și prin limite de vârstă flexibile (între 63 și 68 de ani).

- eliminarea potențialelor piedici și promovarea unor noi forme contractuale; garantarea certitudinii juridice, în special pentru perioada de tranziție dintre viața de dinainte și de după pensie, astfel încât să nu genereze noi condiții de viață precare;
- schimbări la nivelul culturii întreprinderii, în direcția unei strategii globale de ocupare a forței de muncă care promovează abilitățile individuale indiferent de vârstă ⁽²¹⁾.

3.3.2.2 Participare prin angajament voluntar și ocupare profesională creatoare de sens

Pentru a valoriza, pe de-o parte, potențialul persoanelor vârstnice și pentru a le atribui, în același timp, sarcini creatoare de sens, care să corespundă abilităților multiple ale acestora, este nevoie de următoarele măsuri:

- colectarea și asigurarea cunoștințelor rezultate din experiența acumulată, inclusiv a comportamentelor sociale și a abilităților meșteșugărești și artistice deosebite;
- promovarea unor forme inovatoare ale transferului de cunoștințe, inclusiv a sprijinirii altor generații ⁽²²⁾;
- facilitarea unor tranziții flexibile între viața profesională și pensie, respectiv prin realizarea unui mix de angajament profesional și voluntar, fără pierderi financiare și pe bază voluntară;
- sprijinirea angajamentului voluntar neremunerat ⁽²³⁾ prin activități de formare și integrare în proiecte locale și interregionale;
- deschiderea instituțiilor, pentru a facilita o colaborare voluntară mai intensă a persoanelor vârstnice, fără a se înlocui prin aceasta locurile de muncă remunerate.

3.4 Educația și participarea la viața socială

Condiția centrală a participării la viața socială și a angajamentului activ la o vârstă înaintată o reprezintă educația, respectiv învățarea pe tot parcursul vieții și integrarea în activități adecvate nevoilor persoanelor vârstnice. În acest sens este nevoie, la nivel regional și supraregional, de o adaptare a ofertelor:

- oferte de formare pe tot parcursul vieții, pentru a menține randamentul lucrătorilor vârstnici; în acest sens li se solicită și întreprinderilor să permită luarea unor asemenea măsuri și să le sprijine; în același timp trebuie create stimulente (de exemplu de natură fiscală);

⁽²¹⁾ A se vedea, de exemplu, Naegele, G. & Walker, A. (2006): „A guide to good practice in age management. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions”, Dublin.

⁽²²⁾ De exemplu, FSE a finanțat un proiect, în Regatul Unit, care le dădea foștilor manageri cu vârste de peste 50 de ani ocazia de a-i consilia și de a se ocupa de formarea colegilor mai tineri și a absolvenților de învățământ postuniversitar din peste 200 de IMM-uri.

⁽²³⁾ A se vedea Avizul CESE din 13.12.2006 privind activitățile voluntare, rolul și efectele acestora în societatea europeană, raportor: dna Koller (JO C 325, 30.12.2006).

- oferte generale de formare pe tot parcursul vieții ⁽²⁴⁾ la toate nivelurile (de la ofertele de nivel inferior până la învățământul universitar);
- controlul și asigurarea calității ofertelor educaționale;
- recunoașterea la nivelul UE a diplomelor de învățământ la vârste mai înaintate ⁽²⁵⁾, a capacităților și a competențelor, pentru a permite o mobilitate transnațională ⁽²⁶⁾, ca și valorizarea cunoștințelor obținute în mod informal;
- oferte educaționale pentru pregătirea pentru pensie;
- formarea unor însoțitori pentru pregătirea pentru noile etape ale vieții ⁽²⁷⁾;
- învățarea intergenerațională, în locul celei segregate pe vârste (învățare reciprocă);
- oferte educaționale pentru un angajament intergenerațional (de exemplu serviciile de „bunici profesioniști”);
- oferte educaționale privind chestiuni financiare și juridice fundamentale ⁽²⁸⁾ (pentru protecția intereselor persoanelor vârstnice, în special în comerțul pe internet);
- oferte educaționale privind noile tehnologii ale informației și comunicațiilor;
- disponibilitatea și accesibilitatea posibilităților de informare (ziare, radio, TV, internet);
- oferte sportive diferențiate pentru abilități și interese diferite;
- oferte pentru timpul liber și pentru turism ⁽²⁹⁾, prin respectarea nevoilor culturale specifice ⁽³⁰⁾.

3.5 Persoanele vârstnice în calitate de consumatori

Persoanele vârstnice au nevoi multiple, atât sub aspectul aprovizionării cu bunuri de primă necesitate (a se vedea punctul 3.1.2) și de folosință îndelungată, cât și sub cel al mijloacelor tehnice auxiliare și al sistemelor de asistență (a se vedea punctul 3.6), ca și al serviciilor de toate tipurile, ceea ce ar trebui să deschidă tinerilor noi perspective în obținerea unui loc de muncă.

⁽²⁴⁾ A se vedea Avizul CESE din 9.2.2005 privind programul integrat în domeniul învățării pe parcursul întregii vieți, raportor: dl Koryfidis (JO C 221, 8.9.2005); Avizul CESE din 18.5.2006 privind competențele-cheie pentru învățarea pe parcursul întregii vieți, raportor: dna Herczog (JO C 195, 18.8.2006); Avizul CESE din 30.5.2007 privind învățarea pe parcursul întregii vieți, raportor: dl Rodríguez García-Caro (JO C 175, 27.7.2007) și Avizul CESE din 13.3.2008 privind învățarea în rândul adulților, raportor: dna Heinisch (JO C 204, 9.8.2008).

⁽²⁵⁾ Această activitate nu aduce atingere Directivei 2005/36/CE privind recunoașterea calificărilor profesionale.

⁽²⁶⁾ De exemplu cu privire la un stagiu sau o activitate voluntară pentru persoanele vârstnice.

⁽²⁷⁾ Ca model poate fi luat proiectul „Tranziție — Curs de formare pentru însoțitori în tranziția proceselor educaționale timpurii pentru copii” în cadrul programului Socrates Grundtvig 1.1 (<http://www.elternverein-bw.de>).

⁽²⁸⁾ A se vedea Comunicarea privind educația financiară COM(2007) 808 final din 18.12.2007, p. 8.

⁽²⁹⁾ A se vedea, de exemplu, proiectul „Travelagents” (www.travelagentsproject.org).

⁽³⁰⁾ A se vedea proiectul „AAMEE” (<http://www.aamee.eu/>).

În acest sens, este nevoie de următoarele:

- o proiectare generală a produselor după principiile „*Universal Design*” (design universal) sau „*Design for All*”⁽³¹⁾ (design pentru toți), cu informații cu privire la produs care pot fi ușor citite și înțelese;
- prevenirea discriminării pe criterii de vârstă sau dizabilitate în cadrul accesului la servicii, îndeosebi financiare⁽³²⁾;
- punerea în aplicare a drepturilor consumatorilor și pentru persoanele vârstnice;
- profilul migranților pensionați s-a schimbat de-a lungul anilor. Mulți dintre aceștia dispun, la pensie, de resurse financiare reduse și pot avea nevoi sociale sau de sănătate la care sistemele actuale de sănătate și de asigurări sociale nu răspund decât în parte. Migranții pensionați se află astfel într-un impas, deoarece drepturile acordate la nivel național nu mai sunt acoperite de politica țării lor de origine, dar nu sunt luate în considerare nici de țara gazdă. Pentru a schimba această situație, este nevoie de o mai bună înțelegere a problemei și de mai multe dezbateri în întreaga UE, nivelul european fiind nivelul potrivit, iar cetățenii fiind cei avantajați.

3.6 Accesul la tehnologiile informației și comunicațiilor (TIC)

În domeniile locuințelor, sănătății, participării sociale și educației, ca și pentru accesul la e-guvernare, devine tot mai necesară utilizarea noilor tehnologii, ca premisă pentru o viață independentă și activă la vârste înaintate. Acest lucru este valabil atât pentru serviciile de interes general destinate persoanelor vârstnice, cât și pentru activitățile conexe de dezvoltare economică la nivel regional și supraregional⁽³³⁾. Pentru aceasta, o importanță centrală au:

- începerea din timp a elaborării de software și hardware cât mai ușor de utilizat, pentru a permite utilizarea optimă a acestora chiar de persoanele fără experiență, respectiv cele care nu mai sunt familiarizate cu această activitate;
- disponibilitatea și accesibilitatea tehnologiilor informației și comunicațiilor, inclusiv a sistemelor de asistență pentru

autonomie la domiciliu (*Ambient Assisted Living*), a tehnologiilor de servicii de e-învățare, e-sănătate, e-îngrijire și e-reeabilitare (*e-Learning, e-Health, e-Care, e-Rehabilitation*); tehnologiile pot constitui un sprijin, fără să poată înlocui contactele personale⁽³⁴⁾;

- simplificarea accesării și utilizării echipamentelor tehnice și a rețelelor relevante, având în vedere creșterea complexității sistemelor și adaptarea la nevoile speciale ale persoanelor vârstnice (de exemplu problemele de vedere, diminuarea simțului tactil);
- luarea în considerare a nevoilor utilizatorilor vârstnici și măsuri pentru mărirea interesului acestora de a utiliza aceste instrumente;
- implicarea tuturor părților interesate, ca și respectarea punctelor de vedere etice și juridice, în special în cazul utilizării unor sisteme de control electronice în cazul afecțiunilor de demență;
- măsuri complementare, cum ar fi serviciile de consiliere, instalare și întreținere, precum și serviciile sociale;
- luarea în considerare a modificărilor apărute ca urmare a schimbărilor sociale și a noilor experiențe și interese ale următoarelor generații.

3.7 Siguranța financiară

Statele membre ar trebui să fie stimulate să creeze condițiile siguranței mijloacelor de trai și, deci, ale demnității persoanelor vârstnice, indiferent dacă acestea contribuie sau nu la viața socială, și aceasta de-a lungul întregii lor perioade de pensie.

Date fiind schimbările structurale, reformele actuale ale sistemelor de pensii și de asigurări sociale și creșterea costului vieții, simultan cu reducerea puterii de cumpărare, procentul persoanelor amenințate de sărăcie la vârstă înaintată crește. În special femeile vârstnice și lucrătorii cu perioade de șomaj de durată mai mare trăiesc, în anumite state membre, în sărăcie.

Pentru a menține durabilitatea sistemelor de protecție socială, statele membre trebuie să încurajeze persoanele care încă sunt în activitate profesională să recurgă la protecția colectivă sau individuală și să vegheze ca actorii privați care intervin în acest domeniu să fie solvabili. În plus, statele membre trebuie să garanteze tuturor un venit minim, care să permită tuturor persoanelor vârstnice să ducă un trai decent, în ciuda tuturor vicisitudinilor vieții.

⁽³¹⁾ A se vedea „*European Design for All e-Accessibility Network*” (EDeAN; <http://www.edean.org/>).

⁽³²⁾ Astfel s-ar putea dovedi utilă, de exemplu, acordarea de microcredite, pentru a permite persoanelor vârstnice, în cazul pensionării sau șomajului, să înceapă o activitate independentă.

⁽³³⁾ A se vedea Avizul CEE din 29.5.2008 privind persoanele în vârstă — noile TIC, raportor: dna Darmanin (JO C 224, 30.8.2008); Raportul Parlamentului European RR\39694EN.doc, PE396.494v03-00; Malanowski, N., Özçivelek, R. și Cabrera, M.: „*Active Ageing and Independent Living Services: The Role of Information and Communication Technology*”. JRC Scientific and Technical Report, EUR 2346 EN — 2008.

⁽³⁴⁾ A se vedea, în acest context, planul de acțiune „A îmbătrâni frumos în societatea informațională” [COM(2007) 332 final], programul „*Ambient Assisted Living Joint Research*” (<http://www.aal-europe.eu/>), activitățile de cercetare din cadrul celui de-al 7-lea Program-cadru de cercetare și dezvoltare tehnologică (2007-2013) (http://ec.europa.eu/research/fp7/index_en.cfm) și „*Seniorwatch 2 — Assessment of the Senior Market for ICT, Progress and Developments*” (http://ec.europa.eu/information_society/activities/einclusion/research/ageing/index_en.htm).

4. Observații speciale și recomandări

Pentru crearea unei baze solide pentru strategiile necesare de restructurare și inovare, Comitetul solicită luarea unor măsuri atât la nivelul statelor membre, cât și la nivelul UE:

4.1 Măsuri la nivelul statelor membre

4.1.1 Elaborarea de rapoarte naționale și regionale privind starea de fapt

În primul rând este nevoie de o analiză a situațiilor la nivel regional. I se solicită Comisiei să elaboreze rapoarte periodice privind starea de fapt, pentru fiecare stat membru în parte, inclusiv cu date referitoare la potențialele activități pentru persoanele vârstnice.

4.1.2 Elaborarea și difuzarea de materiale informative

Comitetul consideră că este esențial ca informațiile, cunoștințele și experiențele relevante, inclusiv rezultatele de până în prezent din domeniul cercetării, ca și informațiile recente obținute de comisiile de specialitate, să fie puse la dispoziția actorilor publici interesați, precum și a persoanelor vârstnice. Trebuie mai ales ca rezultatele cercetării să fie comunicate mai bine între mediul științific, politic și utilizatori (persoanele vârstnice și reprezentanții acestora).

4.1.3 Prelucrarea și gruparea experienței acumulate în statele membre

Comitetul solicită ca bunele practici de la nivel regional să fie adunate și comparate și să se analizeze posibilitatea de corelare a acestora cu alte domenii și posibilitatea de transferare a acestora către alte regiuni. Obiectivul îl reprezintă punerea la dispoziție a unui set de exemple de bune practici ⁽³⁵⁾.

4.1.4 Promovarea unei noi imagini a vârstei înaintate

Într-o societate în curs de îmbătrânire, oamenii nu mai pot fi considerați „inactivi” din momentul în care părăsesc viața profesională. În acest sens este nevoie de o schimbare a modului de gândire la toate nivelurile (politic, economic, social). Statele și regiunile au în mod special capacitatea de a întreprinde **campanii periodice de promovare a „îmbătrânirii active”**.

4.1.5 Comitetul propune realizarea unei **campanii media europene**, care să promoveze imaginea unei vârste înaintate care recunoaște realizările din cursul vieții persoanelor vârstnice (inclusiv ale migranților) în folosul societății și care respectă vârsta înaintată.

⁽³⁵⁾ De exemplu, în Țara Galilor există un comisar oficial pentru persoanele vârstnice, a cărui activitate se bazează pe experiența acumulată de comisarul pentru copii, care monitorizează politicile și legislația, promovând și comandând realizarea de studii.

4.2 Măsuri la nivel european

4.2.1 Instituirea unui **grup de experți complementar** intitulat „**Îmbătrânirea**” în cadrul grupului de experți pe chestiuni legate de demografie al Comisiei Europene.

4.2.2 **Înființarea unei alianțe europene „Viața activă la vârstă înaintată”** care să corespundă platformei europene „Alianța pentru familii” ⁽³⁶⁾, cu scopul de a promova, printr-un schimb de experiență între statele membre, stimulente pentru o viață activă la vârstă înaintată și învățare reciprocă în cadrul Uniunii Europene. Această alianță ar fi cea mai potrivită pentru organizarea de conferințe și ateliere de lucru europene.

4.2.3 Înființarea unui Centru european pentru studiul procesului de îmbătrânire

Pe baza rapoartelor privind starea de fapt și a rapoartelor de experiență se stabilesc aspectele și particularitățile regionale care mai trebuie cercetate ⁽³⁷⁾. Chiar și rezultatele din cadrul proiectelor anterioare de cercetare și datele statistice trebuie supuse unui proces de sinteză, difuzate pe scară mai largă și integrate în politici și în practicile curente ⁽³⁸⁾. Pentru consolidarea, integrarea și dezvoltarea în continuare a datelor statistice și a altor date relevante existente ar fi foarte oportună înființarea unui centru european de cercetare a îmbătrânirii după modelul *National Institute on Ageing* din SUA.

4.2.4 Crearea unei teme prioritare interdisciplinare privind „Îmbătrânirea”, în cadrul celui de-al 8-lea Program-cadru de cercetare

Introducerea unei teme prioritare interdisciplinare privind „Îmbătrânirea”, cu buget propriu în cadrul celui de-al 8-lea Program-cadru de cercetare.

4.2.5 Crearea unui portal internet european comun

Un astfel de portal internet ar trebui să pună la dispoziția publicului și, în special, a oamenilor vârstnici toate măsurile luate de diferitele direcții generale cu privire la vârsta înaintată. Materialul de informare ar trebui să poată fi accesat prin link-uri corespunzătoare.

⁽³⁶⁾ A se vedea http://ec.europa.eu/employment_social/families/european-alliance-for-families-de.html.

⁽³⁷⁾ A se vedea Avizul CESE din 24.5.2000 privind Comunicarea Comisiei către Consiliu, Parlamentul European, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor „Către Spațiul European de Cercetare”, raportor: dl Wolf (JO C 204, 18.7.2000).

⁽³⁸⁾ Recomandare inclusă în cel de-al șaselea Program-cadru de cercetare. A se vedea Avizul CESE din 15.9.2004 privind schimbările demografice și nevoile de cercetare, raportor: dna Heinisch (JO C 74, 23.3.2005).

4.2.6 Crearea unor portaluri internet locale, regionale și naționale, după modelul portalului internet european

4.2.7 Sprijinirea Fondului Demografic în cadrul Fondurilor Structurale ⁽³⁹⁾

Fondul Demografic European ar trebui, având în vedere situația deosebit de precară a regiunilor cu populație în scădere, să promoveze inițiativele bune și să sprijine în special regiunile rurale și regiunile cu rate de creștere sub medie.

4.2.8 **Completarea Programului pentru promovarea educației și învățării pe parcursul întregii vieți** cu noi priorități, în vederea formării de persoane care să însoțească perioadele de trecere de la o fază a vieții la alta.

4.3 Pe baza măsurilor propuse pot fi dezvoltate planuri adecvate nevoilor și conținând recomandări de acțiune și măsuri politice. CESE solicită Comisiei să ia în considerare aceste propuneri în comunicarea prevăzută.

Bruxelles, 18 septembrie 2008

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁹⁾ A se vedea Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului din 11 iulie 2006 cu dispozițiile generale privind Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de Coeziune (CE) nr. 1260/1999. A se vedea și Avizul CESE din 13.12.2007 privind al 4-lea Raport de coeziune economică și socială, raportor: dl Derruine (JO C 120, 16.5.2008).

Avizul Comitetului Economic și Social European privind dezvoltarea echilibrată a mediului urban: provocări și oportunități

(2009/C 77/27)

La 25 octombrie 2007, Jean-Pierre Jouyet, ministru de stat pe lângă Ministerul afacerilor externe și europene și însărcinat cu afacerile europene, în conformitate cu articolul 262 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European, în numele viitoarei președinții franceze, cu privire la

Dezvoltarea echilibrată a mediului urban: provocări și oportunități.

Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și coeziune economică și socială, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 14 iulie 2008. Raportor: dl Van Iersel. Coraportor: dl Grasso.

În cea de a 447-a sesiune plenară, care a avut loc la 17 și 18 septembrie 2008 (ședința din 17 septembrie 2008), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz în unanimitate.

MEDIUL URBAN: PROVOCĂRI ȘI OPORTUNITĂȚI

1. Concluzii și recomandări

1.1 Aglomerările urbane, în marea lor diversitate, stau la baza dezvoltării demografice și socio-economice din Europa. Impactul și performanțele acestora depind de mărime, de diversitatea activităților, precum și de calitatea vieții și a muncii de pe teritoriul lor.

1.2 CESE susține ideile fundamentale prevăzute în Carta de la Leipzig privind dezvoltarea durabilă a orașelor europene și în Agenda teritorială a Uniunii Europene⁽¹⁾. CESE observă că diferite Directorate Generale ale Comisiei, precum și numeroase programe și agenții europene și-au intensificat preocupările privind oportunitățile și provocările din mediul urban, făcând adesea referire la Agenda de la Lisabona. Adoptarea unei Cărți verzi privind coeziunea teritorială este prevăzută în toamna anului 2008.

1.3 Ar fi de dorit o aprofundare și largire a dezbaterii europene cu privire la obiectivul de a avea orașe, orașe-regiune sau zone metropolitane puternice și durabile, în întreaga Europă. În acest scop, **CESE recomandă înființarea unui Grup la nivel înalt al UE pentru dezvoltare și durabilitate urbană.**

1.4 Membrii acestui grup la nivel înalt trebuie să aibă o cunoaștere aprofundată a intereselor specifice orașelor. Cartea verde privind coeziunea teritorială ar putea reprezenta un punct de plecare util în acest sens.

1.5 În cooperare cu Comisia — Grupul interservicii pentru afaceri urbane — un astfel de grup la nivel înalt ar putea contribui la o dezbatere mai eficientă și mai focalizată privind orașele, printre altele prin **stabilirea unei agende prospective, a unei liste de probleme relevante pentru orașe, zone**

⁽¹⁾ „Carta de la Leipzig privind dezvoltarea durabilă a orașelor europene” și „Agenda teritorială a Uniunii Europene, Către o Europă mai competitivă și durabilă a diferitelor regiuni”, adoptate cu ocazia reuniunii ministeriale neoficiale privind dezvoltarea urbană de la Leipzig, 24-25 mai 2007.

metropolitane și guverne⁽²⁾. Discuția va fi astfel îndreptată într-o nouă direcție. Cooperarea dintre Comisie și Consiliu va fi raționalizată într-o manieră operațională. Responsabilitatea guvernelor va fi, de asemenea, pusă în evidență.

1.6 Deoarece este esențial să se pornească de la informații corecte, Comisia și Eurostat pot sprijini suplimentarea rapoartelor statistice la nivelurile NUTS⁽³⁾ 3 și 2 cu date privind orașele, zonele metropolitane și rețelele acestora. Este de dorit să se coopereze cu statele membre, cu Birourile naționale de statistică și cu institutele de cercetare⁽⁴⁾ pentru alcătuirea unor baze de date adecvate.

1.7 ESPON/ORATE⁽⁵⁾, centru de analiză și cunoaștere, se bucură de o poziție favorabilă pentru monitorizarea evoluțiilor, dar și ca platformă pentru schimbul de analize între statele membre.

1.8 În anumite domenii, guvernele sunt cele care stabilesc condițiile, dar punerea în aplicare și acțiunile concrete au loc îndeosebi la nivel descentralizat, de exemplu în ceea ce privește accesibilitatea internă și externă, mediul, educația, viața de

⁽²⁾ În ceea ce privește conținutul acestei agende, ar putea fi utilizată ca linie directoare declarația dlui FALCO, secretarul de stat al Franței pentru amenajarea teritoriului, în fața comisiei REGI a Parlamentului European din 16 iulie 2008: „[...] dorim, în colaborare cu factorii de decizie locali, să elaborăm un referențial comun al orașului durabil și solidar. În mod concret avem în vedere lansarea unui proces de elaborare a unor criterii și unor indicatori comuni, pentru a conferi un conținut operațional recomandărilor Cartei de la Leipzig.”

⁽³⁾ Nomenclatura unităților teritoriale statistice stabilită de EUROSTAT. NUTS 2: de la 800 000 la 3 000 000 locuitori; NUTS 3: de la 150 000 la 800 000 de locuitori.

⁽⁴⁾ TNO, un institut de cercetare olandez, a conceput un instrument de monitorizare care acoperă o mare gamă de variabile la nivel metropolitan: demografie, economie (valoare adăugată, productivitatea muncii), piața forței de muncă (șomaj, educație, forță de lucru), mediu (calitatea aerului), infrastructură, piața imobiliară pentru birouri, turism, etc. Datele provin de la Eurostat și din alte surse și au ca scop compararea regiunii Randstad din Olanda cu alte 19 metropole europene pe perioada 1995-2006. Datele de la Eurostat sunt transcrise în formă compatibilă cu cele ale OCDE și sunt revizuite anual. Pe viitor și alte regiuni metropolitane ar putea fi incluse în acest sistem de monitorizare.

⁽⁵⁾ Observatorul în Rețea al Amenajării Teritoriului European.

familie, antreprenoriatul, cunoașterea și cercetarea, ocuparea forței de muncă, migrația, minoritățile și diversitatea etnică și culturală, investițiile și serviciile publice, atragerea investițiilor (străine), parteneriatele public-public și public-privat, inclusiv finanțarea privată etc.

1.9 Europa are nevoie de orașe și zone metropolitane bine dotate. Consecința dinamicii tehnologice și a integrării economice internaționale este că orașele se confruntă în mod direct cu tendințele și competiția internațională. Nu este surprinzător, dar este promițător faptul că multe orașe și zone metropolitane își definesc noi obiective. Cele mai bune dintre acestea prezintă poli ai competenței și cunoașterii la toate nivelurile și poli ai investițiilor pe termen lung.

1.10 Ca urmare a schimbărilor demografice, a migrației, a necesităților ecologice și a decalajului în raport cu schimbările economice globale, aceleași orașe se confruntă adesea cu provocări serioase, care le pot impune obligații dificile și, uneori, pot crea disensiuni deplorabile, care le subminează perspectivele pozitive.

1.11 Dat fiind că în Europa orașele prezintă în mod clar tendințe și caracteristici similare, indiferent de diferențele culturale și socio-economice dintre ele, continuarea dezbaterii și abordărilor europene vor aduce o contribuție suplimentară la situațiile și contextele naționale. Dincolo de analize și de definirea abordărilor recomandabile, în special prin analiza comparativă și bunele practici transparente în domeniul abordărilor integrate, utilizarea metodei deschise de coordonare va aduce rezultate fructuoase.

1.12 Deoarece obiectivele și instrumentele politice guvernamentale (juridice, fiscale și financiare) și punerea în aplicare la nivel regional și local sunt, în mod necesar, complementare, o dezbateră la nivel înalt privind o varietate de scenarii, precum și analizele și parametrii de evaluare menționați anterior, au potențialul de a deschide noi perspective, independent de diferențele culturale și instituționale dintre statele membre.

1.13 CESE accentuează necesitatea unei abordări convenite de comun acord între Directoratele Generale ale Comisiei cu privire la orașe și la zonele metropolitane. Vizibilitatea acestei abordări comune ar trebui să reprezinte în același timp un impuls dat guvernelor naționale pentru a defini o abordare integrată a orașelor, așa cum acestea din urmă au solicitat în mod repetat propriilor guverne și Uniunii.

1.14 Analizele și parametrii de evaluare trebuie să se concentreze asupra unei game largi de chestiuni, enumerate la punctul 4.12: „Aspecte interconectate ale unui program pentru zone urbane coezive și pentru orașul durabil de mâine”. Aceste aspecte sunt, în mare parte, expresia regională a Agendei de la Lisabona, care oferă un cadru extrem de adecvat. Se întreprind deja multe activități în acest sens de către institute și agenții publice și private și chiar de către unele dintre orașele mari, dar o abordare globală, transparentă și consecventă nu și-a făcut încă apariția.

1.15 Majoritatea orașelor mari și a zonelor metropolitane se confruntă cu opțiuni complicate și dificile. Un angajament și un sprijin european pentru analizarea situației le poate fi util, cu siguranță, în procesul de abordare a oportunităților și provocărilor. De exemplu, ar fi de dorit crearea unor premii (anuale) sau a unor etichete europene pentru chestiuni urbane. Exemple remarcabile există în toate domeniile: planificare urbană, design arhitectonic, migrație, minorități și diversitate, mobilitate, tehnologie și piață, proiecte ecologice, economie de energie, locuințe de calitate etc. Toate acestea ar trebui evidențiate pe întregul continent european.

1.16 Guvernanța este un aspect crucial și de importanță critică ⁽⁶⁾. Adesea se pierde din vedere sau se neglijează identificarea persoanelor care pot fi trase la răspundere și a responsabilităților lor exacte. În orice caz, se pare că spiritul de conducere, spiritul vizionar și consecvența sunt condiții esențiale pentru orașe ⁽⁷⁾.

1.17 Structurile administrative complicate din Europa, de obicei cu origini destul de vechi, nu sunt adecvate, de regulă, politicilor regionale moderne pe termen lung din zonele dens populate. La nivel european, o discuție privind eficientizarea guvernantei la toate nivelurile nu se poate dovedi decât foarte utilă. Același lucru este valabil pentru noile forme de parteneriat public-public și public-privat din orașe, acestea reprezentând tot mai mult o susținere indispensabilă.

1.18 Un program european pe termen lung, o implicare crescută a Comisiei și monitorizarea la nivel european pot fi de folos pentru cristalizarea unei direcții consecvente la nivel regional și în orașe. Agenda de la Lisabona oferă un cadru în acest sens. Consecvența este indispensabilă și pentru a angaja în programe și proiecte alți participanți publici și privați, precum și persoanele înalt calificate din zonele urbane. Printre aceștia se numără școli și institute de formare, instituții de învățământ superior, arhitecți și proiectanți urbani, parteneri sociali regionali, camere de comerț, companii, întreprinzători, inclusiv fonduri private, servicii de sănătate, organizații culturale și altele.

1.19 O agendă europeană va favoriza un nou model al unei dezvoltări policentrice echilibrate în Europa, încurajând apariția a noi forme de comunități, ceea ce va fi benefic pentru ansamblul societății. Acest proces este în desfășurare și ar trebui, în opinia CESE, să se bucure de recunoaștere și de un sprijin deplin.

2. Context

2.1 Peisajul demografic mondial este în schimbare. Începând cu anul 2007, pentru prima dată în istorie, peste jumătate din populația globului locuiește în orașe. Fenomenul urbanizării crescânde are loc pe toate continentele. Această tendință se intensifică din ce în ce mai mult.

⁽⁶⁾ A se vedea capitolul 5 „Urbanizare și guvernanță”.

⁽⁷⁾ În acest context, dezvoltarea metodică a orașului Bilbao în ultimii 20 de ani oferă un exemplu impresionant și convingător.

2.2 În prezent, mai mult de 80 % din populația Europei locuiește în zone urbane și o parte considerabilă din acest procentaj trăiește în orașe și aglomerări urbane cu mai mult de 500 000 locuitori. În unele cazuri, și aceste cifre au tendința de a crește.

2.3 Pe lângă regiunea londoneză și Île-de-France și tradiționalele orașe mari — majoritatea fiind capitale — alte centre, adesea ambițioase, încep să atragă populație și activități economice.

2.4 Politicile UE iau în considerare, într-o anumită măsură, aceste schimbări demografice și consecințele lor sociale și economice. Orașele și urbanizarea sunt din ce în ce mai mult în atenția anumitor DG-uri: DG Cercetare, DG Mediu, DG Energie și Transporturi, DG Întreprinderi și Industrie, DG Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Egalitatea de Șanse. Politica regională a UE abordează, la rândul său, urbanizarea, așa cum o demonstrează programe precum URBACT, JEREMIE și JESSICA⁽⁸⁾ și proiectele urbane din cadrul Fondului social al UE⁽⁹⁾. În cadrul Comisiei a fost înființat un Grup interservicii pentru afaceri urbane.

2.5 Această imagine de ansamblu reflectă interesul în creștere și activitatea specifică care există chiar la nivelul statelor membre în privința dezvoltării urbanizării și zonelor metropolitane.

2.6 În afara unui număr din ce în ce mai mare de analize și studii privind orașele și urbanizarea în statele membre, ESPON/ORATE produce numeroase hărți care evidențiază tendințele demografice și socio-economice actuale.

2.7 Comisia a inițiat o abordare globală a orașelor, în 1997, într-o comunicare intitulată „Spre o politică urbană în Uniunea Europeană”⁽¹⁰⁾.

2.8 Într-o serie de întâlniri ministeriale informale privind dezvoltarea urbană și coeziunea teritorială, desfășurate între noiembrie 2004, la Rotterdam și mai 2007, la Leipzig, Consiliul de miniștri răspunzător de amenajarea teritoriului și afaceri urbane a subliniat semnificația dezvoltării urbane și a coeziunii teritoriale în Europa și a identificat mai multe domenii de interes comun.

2.9 Acest proces a fost finalizat în mai 2007, la Leipzig, prin adoptarea Cartei de la Leipzig privind dezvoltarea durabilă a orașelor europene și a Agendei teritoriale. O continuare a acestora a fost concretizată, în perioada președinției slovene, sub forma unui proiect numit „Coordonare teritorial-urbană”.

⁽⁸⁾ URBACT II (2007) este o componentă a inițiativei Comisiei intitulate „Regiuni ale schimbărilor economice” vizând aplicarea Strategiei de la Lisabona-Göteborg. JEREMIE sau *Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises* — Resurse europene comune pentru IMM-uri (2005) este o inițiativă comună a Comisiei, Băncii Europene de Investiții și Fondului European de Investiții. JESSICA sau *Sprizijunul european comun pentru investiții durabile în zonele urbane* (2006) este o inițiativă comună a Comisiei, Băncii Europene de Investiții și a Băncii de Dezvoltare a Consiliului Europei.

⁽⁹⁾ A se vedea de asemenea Ghidul „Dimensiunea urbană a politicilor comunitare 2007-2013” al Grupului interservicii al Comisiei privind dezvoltarea urbană.

⁽¹⁰⁾ COM(97) 0197 final, JO C 226, 20.7.1998, p. 36.

2.10 În paralel cu reuniunile ministeriale informale se intensifică și contactele și schimburile dintre înalții oficiali din diferite state. În anumite cazuri, s-a solicitat institutelor de cercetare să aprofundeze aspecte specifice privind dezvoltarea urbană⁽¹¹⁾.

2.11 În ciuda analizelor și enumerărilor diferitelor sectoare ale procesului dinamic de urbanizare, abordarea generală a Consiliului și Comisiei în privința urbanizării și a evoluției viitoare ale acesteia în Europa rămâne neclară.

2.12 În februarie 2008, Parlamentul European a adoptat un raport privind „Continuarea Agendei teritoriale și a Cartei de la Leipzig: către un program de acțiune european pentru dezvoltarea urbanistică și coeziunea teritorială”⁽¹²⁾. Acest raport subliniază importanța unei abordări integrate a planificării regionale și urbanistice, prin care să se confere orașelor și regiunilor o capacitate sporită de a-și îmbunătăți adaptabilitatea la schimbările economice, în scopul asigurării calității vieții cetățenilor europeni.

2.13 În noiembrie 2007, Comitetul Regiunilor a adoptat un aviz privind „Al patrulea raport privind coeziunea economică și socială⁽¹³⁾”. În acest aviz, Comitetul „solicită, având în vedere importanța centrală a orașelor europene pentru atingerea obiectivelor Strategiilor de la Lisabona și Göteborg, ca și pentru integrarea socială, de exemplu a migraților, ca, în al cincilea raport privind coeziunea, să fie tratată dimensiunea urbană într-un capitol separat”.

2.14 Se observă diferențe substanțiale între orașele europene: orașe mari sau mici, orașe cu grad mare de urbanizare sau mai puțin populate, diferențe de relief între orașele mari sau grupările de orașe, orașe mai bogate sau mai slab dezvoltate. Cu toate acestea, numitorul lor comun este, de asemenea, remarcabil: există o mișcare demografică spontană în favoarea orașelor, iar atractivitatea economică a marilor orașe este în creștere, în timp ce aceste metropole se confruntă pretutindeni cu provocări similare.

2.15 Tabloul complet al oportunităților și provocărilor devine cu atât mai vizibil cu cât, în prezent, planificarea urbană de succes nu se limitează doar la amenajarea teritoriului și la locuințe, ci ia în considerare în mod explicit, într-o așa-numită abordare holistică, toți factorii socio-economici relevanți. Sunt dezvoltate proiecte urbanistice și de planificare, orientate tot mai mult spre viitor, pe baza unor concepte integrale vizând aspecte teritoriale, ecologice, economice și sociale.

⁽¹¹⁾ Este de remarcat în acest sens proiectul ramurii olandeze a Rețelei europene de date privind orașele, institutul NICIS, în cooperare cu statele membre, cu privire la instrumentele guvernamentale, juridice și fiscale necesare promovării orașelor durabile. Acest proiect se desfășoară în cadrul președinției franceze a UE, la solicitarea Delegației interministeriale a orașelor. Rețeaua de date privind orașele este o organizație la care iau parte 16 state membre.

⁽¹²⁾ P6_TA-PROV(2008)0069.

⁽¹³⁾ CdR 97/2007 final.

2.16 Cu toate acestea, deși guvernele favorizează o dezvoltare progresivă a orașelor, metodele rămân adesea ambigue. Modul de realizare și gestionare cu succes a proiectelor urbanistice diferă, uneori puternic, de la țară la țară și chiar de la oraș la oraș. Această constatare este valabilă și în privința dezvoltării orașelor-regiune sau a zonelor metropolitane.

2.17 CESE și-a definit opiniile de ansamblu privind urbanizarea începând cu 1998, într-un aviz intitulat „Spre o politică urbană”. Acesta a fost urmat de altele, printre care două avize specifice privind „Zonele metropolitane europene: implicații socio-economice pentru viitorul Europei”, în 2004 și 2007. Tot în 2007 a fost publicat un aviz privind Agenda teritorială a UE. Pe lângă acestea, mai multe avize CESE examinează domenii specifice de interes pentru orașe și urbanizare (a se vedea anexa).

3. Analiză și evoluție

3.1 Orașele, precum și modul de viață al populației în cadrul comunităților, reflectă perioadele istorice și evoluția societății în cursul acestora.

3.2 Pe lângă rațiunile politice și strategice, economia și nevoia de siguranță au constituit forțele motrice majore ale procesului de formare a comunităților și orașelor și a legăturii dintre acestea.

3.3 Istoria modernă a orașelor din Europa debutează odată cu întemeierea acestora de-a lungul continentului, datorată participării la viața economică și comercială a societăților agricole ajunse la maturitate. Ulterior, următoarele stadii ale industrializării au modificat orașele existente și au determinat apariția unor noi orașe. Începând cu sfârșitul secolului XIX, industrializarea a dus la o dezvoltare exponențială a acestor orașe. Această lungă evoluție istorică, incluzând tradiția culturală, zonele industriale, locuințele etc. este destul de vizibilă în majoritatea orașelor.

3.4 În ultimele decenii, bazinele industriale tradiționale s-au modificat fundamental. O parte dintre acestea au suferit — sau cunosc în continuare — restructurări dureroase ca urmare a dispariției treptate a proceselor industriale tradiționale.

3.5 Ca urmare a dinamicii tehnologice și a internaționalizării au loc noi procese. Se observă, pe de o parte, o tranziție de la producția de serie la produse personalizate, numeroase specializări, o inovație continuă și, pe de altă parte, o puternică dezvoltare a sectorului serviciilor. Mobilitatea sporește remarcabil, având loc mișcări demografice din zonele rurale către orașe, dar și mișcări datorate migrației.

3.6 Mediul de viață al oamenilor din Occident devine nelimitat și virtual, cu orizonturi foarte largi, în timp ce aceleași evoluții influențează și mediul zilnic de viață din toate domeniile activității umane.

3.7 Acest mediu de zi cu zi nu mai este reprezentat, pentru mulți oameni, de propriul sat sau oraș, ci acoperă tot mai adesea entități regionale mai extinse, ceea ce creează un nou tip de urbanizare.

3.8 Orașele-rețea sau regiunile-rețea se consolidează spontan și/sau în mod deliberat. Dacă privim dezvoltarea orașelor mari și a zonelor metropolitane din Europa putem observa că, în societatea urbanizată modernă, se conturează o nouă realitate geografică, constituită din zone de influență economică dominante și dintr-un mare număr de subzone care, adesea, de regulă, nu mai corespund organizării administrative existente.

3.9 O caracteristică esențială a acestor noi orașe-regiune este dimensiunea lor critică, necesară pentru a gestiona urbanizarea în mod eficient, în beneficiul tuturor locuitorilor, al calității vieții și al activității acestora. Dimensiunea critică poate varia considerabil de la caz la caz, depinzând de circumstanțe geografice, economice și demografice specifice.

3.10 După un deceniu de studii interne și dezbateri privind „viitoarea hartă” a Germaniei, în 2004 au fost identificate unsprezece zone metropolitane considerate zone dominante de influență economică. În ciuda reacțiilor sceptice de la început, conceptul este în curs de aprofundare. Relația dintre zonele metropolitane și cele rurale și interdependența acestora sunt chestiuni de primă importanță.

3.11 În aceeași perioadă au fost realizate studii de către DIACT⁽¹⁴⁾, în Franța, urmate de o identificare a numărului de metropole. În ianuarie 2008 a fost prezentat un document de strategie intitulat „Imaginer les métropoles d’avenir”⁽¹⁵⁾, care poate constitui un impuls pentru o promovare ulterioară a acestor centre în Franța și pentru adoptarea unei legislații corespunzătoare în acest scop. Și în Marea Britanie s-au întreprins numeroase activități cu privire la zonele urbane.

3.12 Inițiative cu un obiectiv similar au fost adoptate și de către alte guverne și/sau autorități regionale și locale, în țări precum cele scandinave, baltice, Irlanda și Austria, în special pe teritoriul capitalelor și în jurul acestora, precum și în Randstad, în cazul Olandei. În statele membre mari, precum Spania, Italia sau Polonia, apar mai multe centre predominante.

⁽¹⁴⁾ *Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires* — Delegația interministerială privind amenajarea și competitivitatea diviziunilor teritoriale (fosta DÁTAR).

⁽¹⁵⁾ *Imaginer les métropoles d’avenir* — Conceperea metropolelor viitorului, raport dlui Dominique Perben, deputat francez, fost ministru al transporturilor, redactat la solicitarea președintelui Sarkozy și a prim-ministrului Fillon. Dl Perben prezintă un diagnostic al urbanizării și metropolizării din Europa și Franța, urmat de „provocări și acțiuni” în cazul orașelor mari și a orașelor-regiuni de peste 500 000 de locuitori din Franța. Dl Perben mai prezintă nouăsprezece propuneri concrete de acțiuni și legislație. Acest subiect va fi abordat și în perioada Președinției franceze a UE, în a doua jumătate a anului 2008.

3.13 Pe lângă centrele principale, se constată apariția unei game largi de subcentre, ceea ce face ca urbanizarea să reprezinte o caracteristică principală a peisajului european, chiar dacă nu este răspândită uniform pe întreaga suprafață a continentului.

3.14 Evoluțiile sociale și economice determină apariția unei Europe urbanizate policentrice, care nu va mai fi limitată la o zonă geografică restrânsă precum tradiționala „banană albastră” sau la un grup exclusiv de capitale.

4. Provocări și oportunități

4.1 Problema crucială este următoarea: ce va fi și ce trebuie să fie orașul durabil, care să constituie un mediu de viață promițător pentru locuitorii săi, în viitoarea Europă? Pentru a iniția o discuție europeană cu privire la complexitatea evoluțiilor urbane, trebuie luați în calcul anumiți factori și tendințe predominante care se referă, adesea, la realități diferite din cadrul orașelor sau dintre orașele mari și marile zone urbane din Europa.

4.2 Câțiva astfel de factori și tendințe sunt:

- schimbările demografice și, printre acestea:
 - îmbătrânirea populației;
 - orașele ca poli de atracție pentru tinerii cu înaltă calificare;
 - diversitatea etnică și culturală crescută ca urmare a imigrației;
- identificarea anumitor grupuri de orașe și municipii ca orașe și regiuni-rețea sau ca zone metropolitane;
- transportul și mobilitatea: zonele de influență economică comunică tot mai strâns în Europa și în afara acesteia;
- investițiile internaționale și sediile centrale ale întreprinderilor, incluzând de asemenea serviciile pentru întreprinderi;
- un număr din ce în ce mai mare de centre de cunoaștere și cercetare;
- dezvoltarea a noi sectoare industriale și de servicii și accentul pus pe creativitate;
- piețe dinamice ale forței de muncă;
- dezvoltarea căilor de acces;
- locuințe moderne și amenajarea adaptată a teritoriului;
- încheierea de noi alianțe în interiorul zonelor urbanizate;
- revitalizarea centrelor urbane și reducerea extinderii urbane;
- activități de recreere și organizarea de evenimente;
- importanța acordată culturii (inclusiv patrimoniului istoric și natural), precum și dotărilor culturale.

4.3 Între timp, problemele existente în orașe se acutizează și apar noi provocări:

- durabilitatea, problemele de mediu, energia;
- depopularea centrelor orașelor;
- limitarea suprafeței spațiilor publice urbane și problemele legate de calitatea acestora;
- infrastructura, sistemele de transport și accesibilitatea;
- gestionarea mobilității;
- provocări cu care se confruntă persoanele slab calificate: munca, educația, locuințele;
- provocări generate de îmbătrânirea populației;
- insuficiența inițiativelor antreprenoriale, în special în zonele defavorizate;
- migrația ilegală;
- educația și competențele;
- eșecul amenajării teritoriului sau urbanizarea prost concepută de la bun început, de exemplu în zonele de la periferie;
- comunitățile marginalizate și criminalitatea;
- riscul terorismului.

4.4 Peisajul demografic al marilor orașe și zonelor metropolitane prezintă adesea multiple provocări, dar și oportunități. Imaginea de ansamblu diferă de la oraș la oraș: aceasta depinde de caracteristicile populației și de oportunitățile economice, dar și de politicile naționale. Atunci când au succes, politicile integrate din țările gazdă duc, în general, la un grad (mai) ridicat de incluziune.

4.5 Raportul dintre zonele rurale și orașe reprezintă o adevărată provocare. Contrar opiniilor publice și politice general acceptate, condițiile de viață și de muncă din zonele metropolitane depind îndeaproape de o relație armonioasă între zonele rurale și orașe, adesea opusă percepției comune ori/ori, noi/ei. Un astfel de raport se încadrează perfect în noul model al dezvoltării policentrice.

4.6 Deși punctele de plecare pot fi diferite de la oraș la oraș, în funcție de nivelul de dezvoltare, majoritatea diferențelor sunt relative. În esență, modelul de urbanizare din noile state membre reflectă aceleași fenomene, chiar dacă de la o anumită distanță. Renovarea este unul dintre principalele obiective. Pe măsură ce creșterea economică va avea ca rezultat cheltuieli publice mai mari, mai multe investiții private și venituri mai mari, urbanizarea va căpăta treptat aceleași caracteristici în întreaga Europă.

4.7 În prezent, în documentele sale strategice și în propunerile de proiecte privind urbanizarea, Comisia face permanent referire la Agenda de la Lisabona. Consiliul și documentele naționale subliniază tot mai mult aceeași legătură. În orientările strategice comunitare, Comisia prezintă orașele ca fiind motoare ale dezvoltării regionale și centre de inovare, dar menționează și necesitatea de a îmbunătăți coeziunea internă prin intermediul combaterii excluziunii sociale și a criminalității, precum și de a ameliora calitatea vieții în zonele urbane defavorizate.

4.8 Agenda de la Lisabona a început sub forma unui proces descendent („de sus în jos”). Între timp, Comisia și Consiliul au realizat că este necesară și activarea procesului ascendent. În cadrul acestui proces „de jos în sus”, orașele în plină dezvoltare sunt actori importanți: un procent decisiv din modernizarea structurilor teritoriale și socio-economice europene se desfășoară, în principal, prin intermediul investițiilor publice și private și prin măsuri concrete adoptate în regiuni și orașe. Orașele reprezintă de obicei nivelul geografic optim pentru interacțiunea dintre sectorul public, cel privat și cel universitar, alături de societatea civilă, în scopul generării inovațiilor necesare la nivel european.

4.9 Din acest motiv, CESE consideră că orașele mari și zonele metropolitane trebuie să își definească propria Agendă de la Lisabona în domeniile competitivității, dezvoltării durabile și coeziunii și incluziunii sociale. O astfel de agendă ar trebui să ofere o structură orientată spre viitor și un program pe termen lung pentru factorii decizionali politici și pentru toate celelalte părți interesate de la nivel regional. Astfel se va încuraja încrederea în sine a orașelor și orașelor-regiune, stimulându-se capacitatea acestora de a se face auzite la nivel național și internațional.

4.10 Un program regional pe termen lung pentru regiunile mai dens populate din Europa trebuie să impună o abordare integrală sau holistică, ceea ce înseamnă că toate aspectele corespunzătoare ar trebui să fie interconectate. Cu cât condițiile pentru investiții private sunt mai bune, cu atât vor fi mai numeroase oportunitățile de creare de locuri de muncă, servicii publice și asistență pentru grupurile vulnerabile, precum bătrânii (singuri) și persoanele slab calificate ⁽¹⁶⁾. Atenția specifică și focalizată acordată durabilității și, în general, calității mediului construit va contribui la creșterea atractivității acestor orașe și regiuni, atât pentru populație, cât și pentru investiții (internaționale). Îmbunătățirea măsurilor privind coeziunea socială va facilita crearea de locuri de muncă. Definirea unor strategii globale și consecvente va crește credibilitatea în ochii populației ⁽¹⁷⁾.

4.11 Trebuie reținut, de asemenea, că deseori piețele nu funcționează din cauza rigidității la nivel spațial: a locuințelor, a politicilor de dezvoltare, a infrastructurii, a transportului și mobilității.

⁽¹⁶⁾ Conferința DG Ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și egalitatea șanselor intitulată „*Încurajarea spiritului antreprenorial în scopul largii dezvoltări a ocupării forței de muncă locale*”, 25 aprilie 2008.

⁽¹⁷⁾ În Germania, un nou concept de zonă metropolitană a primit numele „eine neue Verantwortungsgesellschaft”, însemnând „o nouă comunitate de responsabilitate”. A se vedea Manfred Sinz, Ministerul federal al transporturilor, construcțiilor și afacerilor urbane: „*De la regiuni metropolitane la comunități ale responsabilității.*”.

Soluțiile pentru aceste rigidități se găsesc, în general, la nivel metropolitan. Integrarea piețelor ar putea face, în timp, ca granițele statale să devină anacronice ⁽¹⁸⁾.

4.12 Aspectele interconectate ale unui program pentru zone urbanizate coezive de calitate și pentru orașul durabil de mâine sunt următoarele:

- crearea condițiilor pentru o dezvoltare economică modernă, IMM-uri, precum și pentru investiții și instalarea unor sedii de întreprinderi internaționale, promovându-se astfel agregarea economică (clusterelor);
- aplicarea corectă a legislației UE și simplificarea reglementărilor regionale și locale;
- politici de ocupare a forței de muncă și dialoguri sociale regionale;
- educația și formarea la toate nivelurile, pentru toate categoriile, inclusiv învățarea pe tot parcursul vieții, programe de instruire practică la locul de muncă și învățământ online;
- condiții de viață adecvate familiilor, precum centre de îngrijire a copilului la prețuri accesibile;
- cercetarea și dezvoltarea, care include centrele de cercetare, campusurile tehnologice și parcurile științifice, inovarea;
- infrastructura fizică:
 - participarea la rețelele trans-europene;
 - gestionarea mobilității ⁽¹⁹⁾;
 - sisteme multimodale de transport public;
 - parteneriate public-privat, inclusiv finanțare privată;
- infrastructura virtuală:
 - telecomunicații;
 - TIC ca cerință de bază și răspândirea comunicațiilor în bandă largă și a interconectivității;
- dezvoltare durabilă:
 - aplicarea politicilor de mediu;
 - evitarea aspectelor negative ale extinderii așezărilor urbane și încurajarea densității urbane;
 - domenii specifice, precum gestionarea deșeurilor, gestionarea rezervelor de apă și eficiența energetică, ca de exemplu în construcții și locuințe, în transport (ul public), prin taxarea drumurilor etc;

⁽¹⁸⁾ Un exemplu în acest sens este capacitatea de absorbție a pieței financiare din Londra. Într-un context diferit, se pot menționa exemple de regiuni cum ar fi Lille-Courtrai, Copenhaga-Malmö și Viena-Bratislava.

⁽¹⁹⁾ A se vedea și „O nouă cultură a mobilității urbane”, COM(2007) 551 final.

- coeziunea socială ⁽²⁰⁾:
 - urbanism durabil și arhitectură;
 - locuințe sociale pentru grupuri vulnerabile;
 - servicii echitabile de interes public (sănătate, educație, siguranță) în regiune;
 - rețele de transport public în regiune, inclusiv legăturile către zonele defavorizate;
 - o atenție deosebită pentru diversitatea etnică și culturală și pentru dialogul intercultural;
 - eliminarea obstacolelor care complică existența locuitorilor orașelor, în special a persoanelor mai în vârstă și a persoanelor cu handicap;
 - acțiuni publice pentru diminuarea ratei înalte ale șomajului în rândul tinerilor din zonele defavorizate: școlarizare, noi activități economice, promovarea antreprenoriatului, organizarea de evenimente;
 - cultură, dotări culturale, organizarea de evenimente;
 - sport și petrecerea timpului liber;
 - turism;
 - promovarea unei identități regionale comune.
- este de dorit stabilirea de comun acord a unor definiții privind orașele mari și regiunile urbane ⁽²³⁾;
- există variații considerabile în ceea ce privește diviziunea muncii dintre guvernele naționale și orașele mari sau zonele metropolitane, precum și referitor la ceea ce se așteaptă din partea celor din urmă;
- există adesea confuzii și neînțelegeri în țările unde mai multe ministere răspund de diferite aspecte ale afacerilor urbane;
- care ar trebui să fie rolul Comisiei?
- barierele administrative regionale și locale existente privind „guvernanța” la nivel local sau regional sunt adesea un obstacol în calea acțiunilor necesare;
- o guvernare nesatisfăcătoare pe mai multe niveluri cauzează adesea probleme complicate;
- există diferențe considerabile între modurile de comunicare ale orașelor cu populația și cu participanții importanți în procesul de organizare a „democrației participative”;
- rolul organizațiilor neguvernamentale specializate, precum cele activând în domeniul „locuințelor”, educației, minorităților, afacerilor și altor domenii este vag definit, ca de altfel și măsura în care orașele și orașele-regiuni au de câștigat datorită lor;
- abordarea parteneriatelor public-public și public-privat în scopul creării de programe urbane, a unor investiții decisive și a unor soluții creative nu este întotdeauna consecventă;
- sunt necesare abordări pe termen lung privind orașul durabil al viitorului;
- transparența și legitimitatea constituie instrumente indispensabile pentru strategiile pe termen lung.

4.13 Un „Baukultur” ⁽²¹⁾ avansat este decisiv pentru orașul și orașul-regiune modern, cu alte cuvinte un concept arhitectural general întemeiat pe o abordare holistică în care arhitectii, planificatorii, proiectanții, industria construcțiilor, promotorii și utilizatorii finali cooperează pentru a crea și menține un mediu construit de calitate, în scopul promovării de soluții pentru orașele durabile ⁽²²⁾.

5. Urbanizare și guvernanță

5.1 Europa are nevoie de orașe puternice și durabile și de orașe-regiuni sau zone metropolitane capabile să se prezinte la nivel internațional.

5.2 Acest fapt plasează „guvernanța” pe primul plan. Există un larg consens referitor la analiza oportunităților și provocărilor, au loc tot mai multe schimburi de opinii între orașe, dar, dincolo de diferențele de situații dintre orașe, continuă să fie neclară repartizarea responsabilităților în situații concrete:

⁽²⁰⁾ Subiectul este aprofundat într-un raport francez intitulat „Une Nouvelle Politique pour les Banlieues”(O nouă politică pentru periferii), Palais de l’Elysée, 8 februarie 2008. Raportul prezintă mai multe propuneri privind combaterea apariției ghetourilor în orașe. În particular, raportul prezintă inițiative statale și locale/regionale privind educația, formarea și crearea de întreprinderi și de locuri de muncă în cartierele defavorizate. Președinția franceză prevede câteva conferințe UE pe această temă.

⁽²¹⁾ „Baukultur, stimulent al dezvoltării. Exemple de succes pentru orașele europene” — studiu al Ministerului federal german al transporturilor, construcțiilor și afacerilor urbane, publicat în aprilie 2007.

⁽²²⁾ Conferința Consiliului arhitecților din Europa: „Design pentru viitor: arhitectura și calitatea vieții”, Bruxelles, 10 aprilie 2008.

5.4 Deoarece orașele și zonele metropolitane reprezintă poli de atracție și cadru al vieții zilnice pentru atât de multe persoane și având în vedere că potențiala lor importanță socio-economică pentru Europa este indiscutabilă, CESE consideră necesară inițierea unei dezbateri aprofundate privind influența globală a acestora — nu doar la nivel național, ci și european.

⁽²³⁾ A se vedea ca exemplu util *Metropolitan Statistical Area* (aria statistică metropolitană — MSA) din Statele Unite, cunoscută anterior sub numele de „aria statistică metropolitană standard”, începând cu anul 1959.

5.5 În virtutea principiului subsidiarității și ca urmare a faptului că, până de curând, tratatul nu includea dispoziții privind amenajarea teritoriului, rolul Comisiei și al Consiliului a fost neclar. Între timp, prin consultări directe cu orașele, DG-urile Comisiei desfășoară tot mai multe proiecte în zonele urbanizate. Problemele abordate se referă la cercetare și dezvoltare, la mediu, la crearea de locuri de muncă și la transporturi ⁽²⁴⁾.

5.6 Și orașele tind să devină mai proactive în relația cu Bruxelles-ul, deoarece legislația UE le afectează în mod direct. Temele abordate se referă la reglementările de mediu, achizițiile publice, șomajul în rândul tinerilor, ordinea și siguranța publică, migrație și la zonele defavorizate.

5.7 Același lucru este valabil și pentru Agenda de la Lisabona în general. Din ce în ce mai des, criteriile europene în diferitele domenii sunt evaluate din perspectiva unei aplicări regionale: care sunt efectele aplicării propunerilor și/sau reglementărilor adoptate la nivel urban și metropolitan? Exemplele arată că, în cazul în care nu se iau în considerare condițiile urbane specifice, punerea în aplicare se poate dovedi mai costisitoare decât beneficiile obținute prin contribuția fondurilor structurale la proiectele respective.

5.8 În aceste condiții, CESE salută inițiativa Comisiei de a prezenta în curând o Carte verde privind coeziunea teritorială. Dezbaterile asupra Cărții verzi va reprezenta șansa de a aprofunda Carta de la Leipzig privind orașele durabile europene.

5.9 Programul menționat mai sus, la punctul 4.12, este unul substanțial. De obicei, situațiile sunt foarte complicate. Până în prezent nu a fost dezvoltată o perspectivă strategică consecventă privind marile orașe și orașele-regiuni decât într-un număr limitat de cazuri. Cel mai adesea lipsește un simț clar al direcției, ceea ce se datorează parțial pozițiilor ambigue ale guvernelor, opiniilor divergente din interiorul administrațiilor naționale și chiar de la nivel metropolitan.

5.10 Pe de altă parte, viziunea pe termen lung și consecvența la nivel metropolitan este indispensabilă pentru obținerea unui angajament al comunităților existente și, eventual, al celor nou create, pentru părțile interesate private și pentru crearea unor alianțe benefice în cadrul societății civile organizate. La ora actuală, un astfel de demers pare cu atât mai dificil cu cât conceptul de zone metropolitane este un fenomen destul de recent, ceea ce conferă o importanță tot mai mare unei dezbateri fructuoase în Europa în această privință ⁽²⁵⁾.

5.11 Aceasta nu înseamnă că toate cazurile sunt asemănătoare, ci dimpotrivă. Dincolo de diferențele demografice și socio-economice din Europa, există o mare varietate de tradiții administrative și culturale diferite între țări și regiuni. Situațiile concrete, stilurile de viață și concepțiile privind organizarea variază considerabil. În unele cazuri, o singură idee conducătoare sau viziune pentru viitor s-a dovedit decisivă. În general, Agenda de la Lisabona poate fi utilă în identificarea unui cadru comun pentru discuții și găsirea de metode.

5.12 Adesea, guvernele centrale nu oferă suficient spațiu de manevră orașelor pentru a le permite hotărârea propriului destin. Politicile urmează îndeosebi traseul descendent, ca de altfel și procedurile birocratice. Prin promovarea autodeterminării s-ar putea crea condițiile ideale pentru punerea în aplicare în mod adecvat a strategiilor și politicilor dorite. O redefinire a poziției orașelor mari, a orașelor-regiuni sau a zonelor metropolitane le poate conferi acestora statutul de „comunități de responsabilitate” autentice.

5.13 Autodeterminarea și respectul reciproc între orașe și zonele lor limitrofe vor încuraja responsabilitatea și răspunderea autorităților locale și regionale și vor contribui la o atitudine proactivă — binevenită — a societății civile și a sectorului privat.

5.14 În scopul obținerii unei eficiențe sporite, va fi necesară, în multe cazuri, redefinirea organismelor administrative locale și regionale (municipii și altele) și a competențelor acestora.

5.15 Este posibil ca populația orașelor europene să se diversifice și mai mult în continuare, atât în privința locurilor de muncă, a veniturilor, cât și din punct de vedere cultural. În principiu sunt întrunite toate condițiile pentru crearea unei urbanizări diversificate, dar dacă diferitele procese nu sunt gestionate în mod corect, acest potențial ar putea fi compromis, iar coeziunea societății ar putea avea de suferit.

5.16 Dezbaterile pe teme specifice, stabilirea unei agende și monitorizarea efectivă la nivel european se pot dovedi extrem de utile pentru definirea unei direcții consecvente la nivel regional. O astfel de consecvență nu este necesară doar pentru actorii publici, ci se va dovedi indispensabilă și pentru atragerea altor părți interesate, publice și private, precum și a persoanelor cu calificare înaltă din mediul urban.

Bruxelles, 17 septembrie 2008

Președintele

Comitetului Economic și Social European

Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁴⁾ Un exemplu ilustrativ este constituit de raportul DG asupra politicii regionale privind o gamă largă de proiecte, intitulat „Regiuni și inovare”, martie 2007.

⁽²⁵⁾ Consiliile economice și sociale la nivel național sau regional pot juca, de asemenea, un rol pozitiv. Un exemplu ilustrativ este constituit de raportul asupra viitorului zonei Randstad din Olanda, prezentat de către Consiliul Economic și Social în aprilie 2008, http://www.ser.nl/~media/Files/Internet/Talen/Engels/2007/2007_04.ashx.

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Economia Uniunii Europene: bilanțul anului 2007 — Deplasarea frontierei de productivitate a Europei

(2009/C 77/28)

La 17 ianuarie 2008, în conformitate cu articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, Comitetul Economic și Social European a hotărât să elaboreze un aviz din proprie inițiativă cu privire la

Economia Uniunii Europene: bilanțul anului 2007 — Deplasarea frontierei de productivitate a Europei.

Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și coeziune economică și socială, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 3 iunie 2008. Raportor: dl Morgan.

În cea de-a 447-a sesiune plenară, care a avut loc la 17 și 18 septembrie 2008 (ședința din 18 septembrie 2008), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 108 voturi pentru, 4 voturi împotriva și 5 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Prezentul aviz este ultimul din seria celor elaborate de CESE pe teme de guvernare economică în UE. Acesta se bazează pe Comunicarea Comisiei COM(2007) 721 final intitulată „*Economia Uniunii Europene: bilanțul anului 2007 — Deplasarea frontierei de productivitate a Europei*”.

1.2 Bilanțul anului 2007 pornește de la faptul că, deși Uniunea Europeană este una dintre cele mai dezvoltate și productive economii din lume, continuă să existe totuși un decalaj considerabil în ceea ce privește nivelul de trai, măsurat în funcție de PIB, între UE și cea mai dezvoltată economie din lume — Statele Unite ale Americii. Cauza principală constă în evoluțiile divergente ale productivității în diferitele sectoare industriale și în diferitele state membre.

1.3 În timp ce datele referitoare la SUA oferă un criteriu util de evaluare a productivității relative a statelor membre, prezentul aviz întreprinde evaluări comparative între statele membre. O serie de factori precum modelele sociale, programul de lucru și rata de participare pe piața muncii afectează comparațiile la scară transatlantică, dar aceste aspecte nu fac obiectul prezentului aviz. Acesta examinează numai motivele gradului sporit de bunăstare și de ocupare a forței de muncă din anumite țări membre ale Uniunii Europene în raport cu altele.

1.4 Ideea centrală a raportului Comisiei este că punerea în aplicare a Agendei de la Lisabona va ajuta statele membre să își sporească atât nivelul de ocupare a forței de muncă, cât și prosperitatea. La aceasta pot contribui substanțial câteva politici-cheie. Acestea trebuie să urmărească:

— promovarea unor niveluri mai ridicate de investiții în cercetare și dezvoltare;

— dezvoltarea organismelor de cercetare de talie mondială și a instituțiilor de învățământ, în parteneriat cu sectorul industrial;

— instituirea unei piețe unice perfect funcționale, deschise și competitive;

— promovarea unei abordări integrate pentru creșterea flexibilității și a securității pe piața muncii — CESE reamintește că această abordare trebuie negociată de partenerii sociali;

— îmbunătățirea calității finanțelor publice.

1.5 Aceste politici au devenit și mai importante în lumina schimbărilor din economia globală petrecute după Consiliul UE de la Lisabona din 2000. Noile schimbări privesc nu numai actuala criză financiară, ci și echilibrul cererii și ofertei pentru combustibilii fosili, datele privind schimbările climatice, reducerea progresivă a rezervelor de hrană și creșterea cererii de materii prime în general. Aceste probleme fac ca investițiile în cercetare-dezvoltare și cercetarea la nivel mondial să devină vitale, punând totodată în evidență necesitatea unei piețe unice competitive, bazate pe un sistem eficient în materie de flexibilitate pe piața muncii și pe finanțe publice de înaltă calitate.

1.6 Factorii macroeconomici, atât cei privind oferta, cât și cei privind cererea, au fost analizați în profunzime în avizele anterioare ale CESE privind guvernarea economică a UE, prezentate în detaliu în introducere, unde Comitetul subliniază că, pentru a îmbunătăți competitivitatea, pe lângă măsurile care țin de ofertă, trebuie să intervină o combinație de politici macroeconomice care să încurajeze veniturile, cererea și ocuparea forței de muncă. Prezentul aviz urmărește să demonstreze că, indiferent de factorii cererii, există o corelare semnificativă între reformele la nivelul ofertei prevăzute în Agenda de la Lisabona și creșterea PIB-ului.

1.7 În „Tabloul de bord” de la Lisabona pentru 2007 ⁽¹⁾, publicat recent, pe primele șapte locuri s-au plasat, în ordine, Danemarca*, Suedia*, Austria*, Țările de Jos*, Finlanda*, Irlanda* și Regatul Unit*, urmate de Germania și Franța ⁽²⁾. Dintre noile state membre, în frunte se află Slovenia* și Estonia*. Cele mai slab cotate dintre statele UE-15 au fost Spania, Grecia, Portugalia

⁽¹⁾ Centrul pentru Reformă Europeană: *The Lisbon Scorecard VIII, Is Europe ready for an economic storm* (februarie 2008).

⁽²⁾ Statele membre care poartă asterisc formează o parte din „lista de observare” a țărilor cu cele mai bune rezultate, prezentate la punctul 4.9.

și Italia. Global, Țările de Jos, Austria și Estonia se disting prin eficacitatea punerii în aplicare a Agendei de la Lisabona. Grecia și Italia au fost considerate cele mai puțin eficiente. În ce fel o bună punere în aplicare a Programului de la Lisabona influențează productivitatea și ocuparea forței de muncă?

1.8 Cu toate acestea, mai există câțiva factori determinanți. Concluzia analizei efectuate în prezentul aviz este că există, într-adevăr, o legătură strânsă între punerea în aplicare a Agendei de la Lisabona și progresele în ceea ce privește creșterea ocupării forței de muncă și a PIB-ului pe cap de locuitor. În general, este adevărată și situația inversă: țările care eșuează în punerea în aplicare a reformelor Lisabona înregistrează rezultate slabe. Pe baza acestei concluzii, CESE încurajează statele membre să pună în aplicare întregul Program de la Lisabona cât mai repede posibil.

1.9 Trebuie scoasă în evidență importanța fiecărui element din program. Comitetul așteaptă cu nerăbdare introducerea de investiții mai substanțiale în cunoaștere, educație, cercetare și dezvoltare. Neîndoind, concurența stimulează inovația, prin urmare economiile UE trebuie să facă față concurenței pentru a răspunde provocărilor globalizării. Redistribuirea factorilor de producție din sectoarele industriale în declin către sectoarele în expansiune și prospere este necesară pentru a maximiza productivitatea economiei statelor membre. La rândul său, aceasta presupune angajarea, din partea statelor membre, de resurse destinate flexibilității. În sfârșit, este clar că performanța economică a statelor membre depinde în mare măsură de o bună gestionare a finanțelor publice.

1.10 În avizul transmis de CESE Consiliului de la Lisabona în martie 2000 ⁽³⁾, afirmam: „Suntem convinși că Europa dispune de spiritul inovator, creativitatea, cunoștințele și spiritul antreprenorial necesare ocupării unui loc de frunte în noua paradigmă (respectiv societatea informațională). Trebuie însă să promovăm aceste capacități. Obstacolele trebuie înlocuite cu șanse. Penalitățile trebuie înlocuite cu stimulente. În ultimul deceniu al secolului XX, am fost martorii liberalizării industriilor europene. În prezent, trebuie să eliberăm energiile europenilor, bărbați și femei.” În 2008, sunt încă multe lucruri de făcut, dar Agenda de la Lisabona reprezintă soluția potrivită.

2. Introducere

2.1 Prezentul aviz este cel mai recent din seria avizelor CESE privind guvernarea economică în UE. Acesta a fost elaborat ca răspuns la Comunicarea Comisiei [COM(2007) 721 final] intitulată *Economia Uniunii Europene: bilanțul anului 2007 — Deplasarea*

⁽³⁾ Avizul Comitetului Economic și Social European privind ocuparea forței de muncă, reforma economică și coeziunea socială — Spre o Europă a inovării și cunoașterii (Summitul de la Lisabona — martie 2000), JO C 117, 26.4.2000, p. 62, punctul 2.16.

frontierei de productivitate a Europei. Avizul anterior, din septembrie 2007, se ocupa de bilanțul anului 2006 — Consolidarea zonei euro: principalele priorități politice.

2.2 Prin prezentul aviz, CESE își propune să coreleze creșterea ocupării forței de muncă din statele membre și a PIB-ului pe cap de locuitor cu diversele recomandări politice cuprinse în comunicarea Comisiei. În această privință, se observă diferențe față de concluziile avizului anterior privind bilanțul pentru 2006, în care CESE explica circumstanțele socioeconomice naționale și obiectivele politice divergente care guvernează acțiunile statelor membre.

2.3 Avizele anterioare, din octombrie 2006 ⁽⁴⁾ și februarie 2006 ⁽⁵⁾, au avut ca temă orientările generale ale politicilor economice (OGPE) 2005-2008, iar, în martie 2004, CESE a elaborat un aviz cu privire la orientările generale ale politicilor economice 2003-2005 ⁽⁶⁾. Deși CESE a primit recomandarea Comisiei pentru OGPE 2008-2010, constată că orientările nu s-au modificat față de cele pentru 2005-2008. Având în vedere activitatea sa anterioară privind OGPE, CESE a hotărât să se bazeze, la elaborarea prezentului aviz, pe bilanțul economiei europene din 2007.

2.4 În octombrie 2006, CESE a analizat normele care afectează obiectivele generale privind stabilitatea prețurilor, creșterea economică și ocuparea forței de muncă. Prezentul aviz se concentrează asupra politicilor și nu asupra normelor. În februarie 2006, CESE și-a publicat avizul privind OGPE pentru 2005-2008. Acesta aborda o serie întreagă de aspecte, dar, în ceea ce privește creșterea ocupării forței de muncă și a productivității, se baza, în ansamblu, pe aceeași agendă politică ca și prezentul aviz. În ambele avize, CESE considera că factorii economici influențează cererea. Prezentul aviz se concentrează asupra propunerilor Comisiei privind reformele ofertei.

2.5 Comitetul subliniază că, pentru a îmbunătăți competitivitatea, pe lângă măsurile care țin de ofertă, trebuie să intervină o combinație de politici macroeconomice care să încurajeze venitul, cererea și ocuparea forței de muncă. CESE a ridicat problema unei combinații de politici eficiente în avizul său, încă de actualitate, din martie 2004.

2.6 Publicația Comisiei *European Economy* (Economia europeană) nr. 8/2007 cuprinde comunicarea „Moving Europe's Productivity Frontier” (Deplasarea frontierei de productivitate a Europei) și încă patru capitole, totalizând 149 de pagini:

1. Tendințele productivității în Europa: sfârșitul unei etape dificile?
2. Evaluarea productivității la nivel industrial.

⁽⁴⁾ Avizul Comitetului Economic și Social European privind orientările generale de politică economică și guvernare economică — Condițiile unei coerențe crescute în elaborarea politicilor economice în Europa, JO C 324, 30.12.2006, p. 49.

⁽⁵⁾ Avizul Comitetului Economic și Social European privind orientările generale ale politicilor economice (2005-2008), JO C 88, 11.4.2006, p. 76.

⁽⁶⁾ Avizul Comitetului Economic și Social European privind orientările generale ale politicilor economice (2003-2005), JO C 80, 30.3.2004, p. 120.

3. Există un raport invers proporțional între productivitate și ocuparea forței de muncă?

4. Politici de creștere a productivității: o nouă perspectivă.

Comitetul regretă că recomandările Comisiei în ceea ce privește consolidarea concurenței se concentrează numai pe ofertă.

Prezentul aviz evaluează politicile expuse în capitolul 4.

3. Sinteza comunicării Comisiei

3.1 Bilanțul anului 2007 pornește de la faptul că, deși Uniunea Europeană este una dintre cele mai dezvoltate și mai productive economii din lume, continuă să existe totuși un decalaj considerabil în ceea ce privește nivelul de trai, măsurat în funcție de PIB, între UE și cea mai dezvoltată economie din lume — Statele Unite ale Americii. Cauza principală constă în evoluțiile divergente ale productivității în diferitele sectoare industriale și în diferitele state membre.

3.2 Prin adoptarea Strategiei de la Lisabona în 2000, Uniunea Europeană a acordat cea mai mare importanță îmbunătățirii productivității, precum și creșterii susținute a gradului de ocupare a forței de muncă. Principalele elemente ale acestei strategii au fost consolidarea cunoștințelor, stimularea forțelor concurențiale și creșterea flexibilității.

3.3 Consolidarea cunoștințelor presupune creșterea cantitativă și calitativă a investițiilor în cercetare și dezvoltare, precum și în capitalul uman. Trebuie asigurate eficacitatea și o bună gestionare a costurilor în materie de educație în întreaga Uniune Europeană.

3.4 Stimularea concurenței este extrem de importantă atât pentru nivelul, cât și pentru rata de creștere a productivității. Cercetările empirice confirmă faptul că deschiderea piețelor către concurență are un efect pozitiv nu numai asupra productivității și dezvoltării economice, ci și asupra ocupării forței de muncă.

3.5 Este necesară creșterea flexibilității în vederea ajustării structurilor de producție la fenomenul creșterii specializării și diversificării în noi domenii care prezintă un relativ avantaj comparativ. În ultimii ani, statele membre au adoptat o serie de măsuri menite să faciliteze mobilitatea întreprinderilor și a lucrătorilor, dar sunt necesare inițiative mai multe și mai ample.

3.6 În concluzie, se impune o schimbare de mentalitate. La aceasta pot contribui substanțial câteva politici-cheie. Acestea trebuie să urmărească:

- promovarea unor niveluri mai ridicate de investiții în cercetare și dezvoltare;
- dezvoltarea organismelor de cercetare de talie mondială și a instituțiilor de învățământ, în parteneriat cu sectorul industrial;
- instituirea unei piețe unice perfect funcționale, deschise și competitive;
- promovarea unei abordări integrate pentru creșterea flexibilității și a securității pe piața muncii — CESE reamintește că această abordare trebuie negociată de partenerii sociali;
- îmbunătățirea calității finanțelor publice.

3.7 Anumite idei preconceptuate larg răspândite s-au dovedit false: nu numai țările mari și marile companii pot fi lideri în domeniul tehnologiei; comerțul nu reprezintă mijlocul principal de difuzare a tehnologiei; țările mici pot fi lideri în domenii specializate; întreprinderile mici introduc adesea tehnologii noi și inovatoare; mobilitatea internațională a lucrătorilor și a capitalului financiar constituie mijloacele principale de difuzare a tehnologiei.

3.8 În prezent, există un consens general cu privire la factorii care împiedică creșterea productivității și la măsurile necesare în vederea creșterii acesteia. Restricțiile de pe piața muncii și de pe piața produselor, lipsa de deschidere față de investițiile străine directe și obstacolele din calea creării și difuzării de noi tehnologii se numără printre principalii factori care pot împiedica creșterea productivității pe perioade mai mari de timp.

3.9 Având în vedere faptul că creșterea productivității este influențată de ieșirea de pe piață a celor mai puțin productive unități, politicile care încurajează realocarea resurselor sunt importante în acest sens. Dacă creșterea productivității duce la creșterea veniturilor, este de așteptat o orientare a cererii consumatorilor către servicii. Câtă vreme multe sectoare ale industriei serviciilor au o valoare adăugată și o productivitate substanțiale, economia își poate permite să creeze noi locuri de muncă în sectoarele economice cu productivitate scăzută.

4. Productivitatea și ocuparea forței de muncă

4.1 PIB-ul pe cap de locuitor nu depinde numai de aplicarea Agendei de la Lisabona. PIB-ul depinde de numeroși factori, precum dezvoltarea piețelor emergente, a Europei de Est și a Rusiei, evoluția prețurilor și a piețelor de energie electrică și de produse de bază, evoluția tehnologică și, la un nivel mai general, globalizarea. Cererea internă este influențată de nivelul salariilor, al ocupării forței de muncă, precum și de puterea de cumpărare. Cererea este, înainte de orice altceva, o funcție a politicii fiscale și monetare, în timp ce creditul care să alimenteze atât cererea întreprinderilor, cât și a consumatorilor, depinde în cele din urmă de băncile centrale. Cât timp piețele financiare rămân în criză, creditul va fi probabil limitat, cererea va suferi, iar PIB-ul va fi afectat.

4.2 Factorii macroeconomici au fost analizați în profunzime în avizele anterioare ale CESE privind guvernarea economică a UE, prezentate în detaliu în introducere. Prezentul aviz urmărește să demonstreze că, indiferent de factorii cererii, există o corelare semnificativă între reformele la nivelul ofertei prevăzute în Agenda de la Lisabona și creșterea PIB-ului.

4.3 Datele privind PIB-ul pe cap de locuitor sunt oferite în tabelul 1. Au fost alese două perioade de timp: 1999, anul în care a fost introdus euro, și 2007. Pentru noile state membre, această perioadă încadrează aderarea lor la UE. Pe parcursul acestei perioade, SUA au scăzut de la 161,8 % la 150,9 % în raport cu UE-27. Chiar și așa, așa-numitele state membre vechi nu au putut profita de această scădere a SUA, deoarece UE-15 a scăzut de la 115,3 la 111,7, iar zona euro de la 114,5 la 109,8 în raport cu UE-27.

4.4 Având în vedere aceste date privind PIB-ul, ce informații ne oferă statisticile referitoare la ocuparea forței de muncă? În tabelul 2, figurează datele referitoare la ocuparea de forței de muncă pentru anii 1998 (anul în care au început primele negocieri privind aderarea noilor state membre) — 2006 (ultimele date disponibile). Datele privind șomajul sunt prezentate până în 2007. Ocuparea forței de muncă în SUA a scăzut de la 73,8 % la 72 % din populația activă în perioada respectivă, în timp ce șomajul a crescut de la 4,5 % la 4,6 %. În același timp, zona euro a început să se refacă, crescând de la 59,2 % la 64,8 %, iar șomajul scăzând de la 10,1 % la 7,4 %. Pentru UE-15, cifrele sunt ceva mai bune decât cele pentru zona euro, în timp ce pentru UE-25 acestea sunt mai scăzute.

4.5 În „tabloul de bord” de la Lisabona pentru 2007, publicat recent, pe primele șapte locuri se află Danemarca*, Suedia*, Austria*, Țările de Jos*, Finlanda*, Irlanda* și Regatul Unit*, urmate de Germania și Franța. Dintre noile state membre, în frunte se află Slovenia* și Estonia*. Cele mai slab cotate dintre statele UE-15 sunt Spania, Grecia, Portugalia și Italia. Țările de Jos, Austria și Estonia se disting prin eficacitatea punerii în aplicare a Agendei de la Lisabona. Grecia și Italia au fost considerate cele mai puțin eficiente. În ce mod o bună punere în aplicare a Programului de la Lisabona influențează productivitatea și ocuparea forței de muncă?

4.6 În ceea ce privește PIB-ul relativ pe cap de locuitor, Luxemburg și Norvegia se află înaintea SUA. La o diferență mai mică de 20 % față de SUA se află Irlanda* (pe primul loc), Țările de Jos*, Austria*, Suedia*, Danemarca*, Belgia și, la limită, Regatul Unit* și Finlanda*. În afara UE, Islanda, Elveția și Japonia se plasează la o diferență de mai puțin de 20 % de SUA. Printre noile state membre, Cipru și Slovenia* sunt cele mai apropiate de media UE-27, iar Estonia* a înregistrat cea mai spectaculoasă evoluție, urmată de Letonia, Lituania, Ungaria și Slovacia.

4.7 În ceea ce privește ocuparea forței de muncă, există numeroase paralele cu datele privind PIB-ul. În SUA, nivelul de ocupare a forței de muncă este cu puțin peste 70 % din populația activă. În tabel, toate țările din afara UE, inclusiv Japonia și cele trei țări din afara zonei euro (Danemarca*, Suedia*, Regatul Unit*) înregistrează rate de ocupare a forței de muncă de peste 70 %. În zona euro, doar Țările de Jos* și Austria* depășesc 70 %, în timp ce Irlanda* și Finlanda* se află în apropiere. Printre noile state membre, Cipru și Estonia* conduc cu valori totale care se apropie de 70 %.

4.8 Șomajul în SUA este de 4,6 %. Irlanda*, Țările de Jos*, Austria*, Danemarca*, Cipru și Lituania înregistrează situații mai bune decât SUA, la fel ca și Norvegia. Luxemburg, Regatul Unit*, Republica Cehă, Estonia* și Slovenia* se află la mai puțin de un procent de SUA. Suedia*, Letonia și Malta se află la mai puțin de două procente față de SUA.

4.9 Din analiza anterioară, rezultă că ar trebui să studiem politicile și tendințele țărilor aflate în fruntea clasamentului în „tabloul de bord” de la Lisabona — Danemarca*, Suedia*,

Austria*, Țările de Jos*, Finlanda*, Irlanda* și Regatul Unit* — precum și noile state membre fruntașe, Estonia* și Slovenia*. În cadrul prezentului aviz, aceste țări vor alcătui o „listă de observare” și sunt însemnate cu un asterisc. Vom analiza măsura în care politicile în materie de cunoaștere, concurență, inovare și finanțe publice au contribuit la succesul relativ al acestor țări. Pe de altă parte, politicile Spaniei, Greciei, Portugaliei și Italiei vor fi monitorizate ca „grup de control”. În plus, inițiativele politice din cadrul economiilor mari, respectiv Franța și Germania, rămân foarte importante pentru UE. Ambele țări se caracterizează printr-o politică polarizată, ceea ce a îngreunat reforma, deși, într-o anumită măsură, rezultatele apar abia în prezent.

5. Investiții în cunoaștere

5.1 Programul OCDE pentru evaluarea internațională a elevilor și studenților se numește PISA. Tabelul 3 oferă o sinteză a studiului din 2006 privind competențele în materie de lectură, matematică și științe ale copiilor în vârstă de 15 ani din OCDE și din alte state.

5.2 În afară de Coreea, Japonia și Elveția, țările care au obținut „A” la fiecare materie sunt Finlanda* (câștigător detașat), Țările de Jos*, Belgia și Estonia*; țările cu doi „A” sunt Republica Cehă, Austria*, Slovenia* și Irlanda*. Țările de pe listă cu un singur „A” sunt Danemarca*, Suedia*, Regatul Unit*, Germania și Polonia. Germania și Regatul Unit obțin „A” în domeniul științelor. Regatul Unit* deține locul al treilea în materie de științe, la nivelul 6 după Slovenia* și Finlanda*. Toate țările de pe „lista de observare” au obținut calificativul „A”. Țările din „grupul de control” se alătură Statelor Unite la sfârșitul clasamentului.

5.3 Dată fiind corelația strânsă dintre performanța sistemului de învățământ și cea a economiilor statelor membre, CESE este de acord cu poziția Comisiei, care dorește să facă din calitatea educației o politică prioritară a UE.

5.4 Universitatea Jiao Tong din Shanghai a dezvoltat o metodologie de clasificare a universităților. Există și alte metodologii utilizate în acest scop, dar cea a Jiao Tong răspunde cel mai bine obiectivelor UE în domeniul științei și cercetării.

5.5 Performanțele sistemului educațional preuniversitar din SUA, conform evaluării PISA, sunt mediocre. SUA devin competitive la nivelul învățământului superior. Tabelul 4 este extras din clasificările Jiao Tong. În topul 20, se găsesc 17 universități americane, două britanice și una japoneză. Regatul Unit, cu zece intrări în topul 100, se află pe „lista de observare”. Dintre țările care nu fac parte din UE mai figurează: Japonia (6 intrări), Canada (4), Australia (2), Elveția (3), Norvegia (1) și Israel (1). În topul 100, apar cinci țări din „lista de observare”: Regatul Unit*, Țările de Jos* (2), Danemarca* (1), Suedia* (4) și Finlanda* (1). Nu apare niciuna dintre țările din „grupul de control”. Este timpul ca Bologna, Salamanca și Coimbra să își recâștige gloria pierdută. În plus, există 6 intrări pentru Germania și 4 pentru Franța.

5.6 În afară de Regatul Unit, UE mai este reprezentată în topul 100 doar de 6 țări; 20 de țări nu sunt reprezentate. Politica Comisiei pare a fi una de acoperire a acestei deficiențe prin crearea unui Institut European de Tehnologie. În ciuda sprijinului CESE pentru acest proiect, este dificil de imaginat cum poate acesta evolua fără a afecta negativ prezența UE în topul 100. O strategie alternativă ar fi revizuirea și corectarea politicilor statelor membre în vederea dezvoltării universităților de frunte ale acestora. Este absolut necesar să se stabilească o colaborare mai strânsă între universități și sectorul industrial pentru a dezvolta cunoștințele și competențele necesare dezvoltării științifice și tehnologice care să contribuie la crearea de bunăstare și de locuri de muncă în secolul XXI.

5.7 O altă metodă de evaluare a învățământului universitar din statele membre o reprezintă datele furnizate de Eurostat, care calculează, la o mie de persoane cu vârsta cuprinsă între 20 și 29 de ani, numărul celor care dețin o diplomă în domeniul științei și tehnologiei. Pentru SUA, această cifră este de 10,6. Statele membre aflate la mai puțin de un procent de SUA sunt Belgia, Germania, Grecia, Italia, Letonia, Austria*, Polonia, România, Slovenia* și Slovacia. Statele membre care obțin rezultate mult mai bune sunt Danemarca* (14,7), Irlanda* (24,5), Franța (22,5), Lituania (18,9), Finlanda* (17,7), Suedia* (14,4) și Regatul Unit* (18,4). Toate țările însemnate cu un asterisc (*) se află pe „lista de observare”. Italia și Grecia sunt singurele țări din „grupul de control” care apar aici. Creșterea numărului de absolvenți în știință și tehnică trebuie să devină obiectivul central al învățământului secundar și universitar din statele membre.

5.8 Unul dintre obiectivele Strategiei de la Lisabona este majorarea cheltuielilor cu cercetarea și dezvoltarea în UE la 3 % din PIB. Din aceasta, 2 % ar trebui să provină din sectorul privat. Două țări din „lista de observare”, Suedia* și Finlanda*, cheltuiesc mai mult de 3 %. Danemarca* și Austria*, precum și Germania și Franța, cheltuiesc între 2 % și 3 %. Cele care cheltuiesc între 1 % și 2 % sunt Belgia, Republica Cehă, Estonia*, Irlanda*, Țările de Jos*, Slovenia*, Spania și Regatul Unit*; majoritatea acestor țări se află pe „lista de observare”. Toate celelalte state membre cheltuiesc mai puțin de 1 %, exceptând Ungaria și Italia (ambele cu 1 %). Italia și Spania fac parte din „grupul de control”. Pentru a acoperi deficiența, ar fi normal ca guvernele să contribuie cu 1 % din PIB la cercetare și dezvoltare. La modul ideal, această sumă ar trebui canalizată către universități și institute de cercetare, pentru a le ajuta să-și consolideze reputația și să-și facă cunoscută prezența în comunitatea științifică mondială. În prezent, contribuția guvernelor UE-15 la cheltuieli se ridică în medie la 0,30 %-0,40 %, iar în noile statele membre, la 0,50 %-0,60 %. Este posibil și necesar să se facă mai mult, în special în vederea dezvoltării cercetării științifice menite să găsească soluții pentru combaterea schimbărilor climatice și a poluării.

5.9 CESE a prezentat deja Comisiei Europene un aviz⁽⁷⁾ privind facilitățile fiscale acordate sectorului privat pentru cercetare și dezvoltare. În opinia CESE, toate statele membre ar trebui

să adopte cele mai bune practici și să introducă stimulente fiscale pentru a încuraja mai mult investițiile pentru cercetare și dezvoltare în sectorul privat, în special în IMM-uri.

5.10 Există o relație circulară între tendințele din domeniul educației, al cercetării, al inovării, al cunoașterii tehnice și al ocupării forței de muncă. Baza de cunoștințe și de competențe naționale atrage, într-un cerc virtuos, investițiile străine, transferul de cunoștințe și imigrația. Când lipsește această bază, persoanele calificate sunt tentate să caute un mediu de cunoștințe în care competențele lor să fie apreciate. Consecința poate fi crearea unui cerc vicios de emigrare și de „exod al creierelor”.

5.11 În concluzie, în ceea ce privește politicile în materie de cercetare și dezvoltare, sistemele de învățământ secundar și superior din statele membre trebuie reformate, iar guvernele ar trebui să majoreze sumele alocate cercetării și dezvoltării. Există o corelație evidentă între eficacitatea acestor politici, pe de o parte, și ocuparea forței de muncă și productivitate, pe de altă parte, după cum demonstrează rezultatele obținute din analiza „listei de observare” și a „grupului de control”.

6. Concurență și inovare

6.1 Comunicarea Comisiei evidențiază trei politici pentru stimularea concurenței. Acestea sunt liberalizarea și reglementarea industriilor de rețea, politica concurențială și efectele pozitive ale pieței interne.

6.2 Beneficiile obținute de pe urma pieței interne sunt stimularea inovării care rezultă din expunerea la concurența străină, economiile de scară în producție, distribuția și comercializarea care sunt disponibile pe o piață mai vastă, precum și transferurile de tehnologie provenite din deschiderea către investițiile străine.

6.3 Statele membre ale UE nu au fost în mod uniform atractive pentru investițiile străine directe (ISD) și deschise acestora. În ceea ce privește transferul de tehnologie, metodele de gestionare, prezența pe piață și investițiile de capital, acestea au reprezentat un handicap pentru acele state membre care nu au beneficiat de investiții străine directe. Datele Ernst&Young privind investițiile străine directe arată că, pentru perioada 1997-2006, principalele 10 țări din Europa care au beneficiat de ISD (pe număr de proiecte) au fost:

Marea Britanie	5 539	Franța	3 867
Germania	1 818	Spania	1 315
Belgia	1 190	Polonia	1 046
Ungaria	1 026	Irlanda	884
Republica Cehă	849	Rusia	843

(7) A se vedea Avizul CESE „Spre o utilizare mai eficientă a stimulentele fiscale pentru cercetare și dezvoltare”, JO C 10, 15.1.2008, p. 83.

6.4 Investițiile străine directe au o importanță foarte mare pentru dezvoltarea economică a noilor state membre. Deoarece concurența pentru investițiile străine directe crește la nivel mondial, inclusiv în India și China, noile state membre vor trebui să se axeze pe economia bazată pe cunoaștere pentru a garanta creșterea economică și ocuparea forței de muncă. Țările asiatice excelează în testele de competență PISA și universitățile acestora numără sute de mii de absolvenți cu diplome de licență și de masterat în știință și tehnologie.

6.5 Liberalizarea și reglementarea industriilor de rețea ar putea contribui substanțial la reducerea costurilor și la îmbunătățirea productivității în întreaga economie. Această politică cuprinde trei etape: mai întâi privatizarea, apoi reglementarea, pentru a permite noilor sosii să intre în concurență cu întreprinderile deja aflate pe piață și, în sfârșit, disocierea dreptului de proprietate asupra rețelelor și serviciilor de rețea. În *Raportul privind situația creării pieței interne a gazelor și energiei electrice* ⁽⁸⁾, Comisia prezenta schimbarea furnizorilor de către clienți ca măsură eficientă de concurență. Tabelul următor ilustrează acest aspect:

Procentajul schimbării furnizorilor			
		Energie electrică	Gaz
Germania	Întreprinderi mari	41	(*)
	IMM-uri	7	(*)
	Gospodării	5	(*)
Franța	Întreprinderi mari	15	14
	Gospodării	0	0
Spania	Întreprinderi mari	25	60
	IMM-uri	22	60
	Gospodării	19	2
Marea Britanie	Întreprinderi mari	50+	85+
	IMM-uri	50+	75+
	Gospodării	48	47

(*) Datele privind piața gazelor nu sunt disponibile pentru Germania.

Concurența este în general cel mai bine dezvoltată în unele țări de pe „lista de observare”, deși Italia și Spania au înregistrat de asemenea progrese.

(8) Comunicarea Comisiei către Consiliul și Parlamentul European „Raport privind situația creării pieței interne a gazelor și energiei electrice” — COM(2005) 568 final, 15.11.2005.

6.6 Punerea în aplicare a politicii din domeniul concurenței are rolul de a favoriza eficiența și productivitatea, în beneficiul consumatorilor. Această politică este în acord cu echilibrul pe care CESE urmărește să îl mențină între interesele componentelor sale.

6.7 Stimularea concurenței este extrem de importantă atât pentru nivelul, cât și pentru rata de creștere a productivității. Este evident că economiile țărilor de pe „lista de observare” sunt cele mai deschise din UE. Acestea au productivitatea cea mai mare, cele mai ridicate rate de ocupare a forței de muncă și cea mai mare capacitate de absorbție a lucrătorilor migranți. Ar fi o greșală din partea guvernelor statelor membre ca, de teama concurenței, să încerce să-și protejeze economia prin bariere de diferite tipuri.

7. Politicile de realocare

7.1 Prin realocare, Comisia are în vedere redistribuirea factorilor de producție din industriile și sectoarele în declin către industriile și sectoarele în dezvoltare și prospere.

7.2 Teza principală a comunicării este aceea că, în măsura în care dezvoltarea economică depinde de împingerea mai departe a frontierei tehnologice, economia va fi expusă schimbărilor structurale. Noile sectoare de înaltă tehnologie pot câștiga segmente de piață pe seama altor sectoare, care vor pierde teren. Noi întreprinderi ar putea deveni actori importanți, iar întreprinderi consacrate ar putea fi forțate să se adapteze sau să dispară.

7.3 Având în vedere că economia va suferi oricum schimbări structurale, este indispensabil ca aceasta să dispună de o capacitate de adaptare care să permită obținerea unui beneficiu maxim din schimbările tehnologice și din mobilitatea cunoștințelor. Cu toate acestea, Comisia consideră că statele membre au o capacitate limitată de a efectua ajustările necesare, din cauza flexibilității limitate impuse de instituții și de reglementările de pe piața muncii.

7.4 Comunicarea propune patru măsuri politice principale în vederea îmbunătățirii realocării resurselor: facilitarea intrării pe piață, reducerea sarcinilor administrative, reglementarea pieței muncii și integrarea piețelor financiare.

7.5 CESE a elaborat deja avize privind politicile care facilitează intrarea pe piață. Acestea includ măsuri de reducere a sarcinilor administrative legate de crearea de întreprinderi, crearea de mecanisme de sprijin pentru IMM-uri și modificări ale legislațiilor privind falimentul. Accesul la finanțare și aplicarea unei politici care să garanteze funcționarea în bune condiții a concurenței constituie elemente importante în cadrul oricărei strategii de realocare a resurselor prin crearea de noi întreprinderi.

7.6 Deși întreprinderile mari și mici se confruntă cu costuri administrative, sarcina este mult mai greu de suportat de întreprinderile mici, dată fiind dimensiunea lor redusă. Reducerea sarcinilor administrative reprezintă unul dintre cele cinci obiective principale de pe agenda UE, dar, după cum se admite în comunicare, reducerea costurilor de reglementare și administrative este dificilă, deoarece majoritatea măsurilor au fost introduse din motive foarte specifice. „Acestea servesc la corectarea eșecurilor pieței, la protejarea participanților sau la informarea factorilor de decizie politici” ⁽⁹⁾. Mulți actori de pe piețele europene ar susține că protecția socială asigurată de aceste reglementări este un element-cheie al acquis-ului. Impactul cumulativ al acestor reglementări impune totuși costuri economice substanțiale.

7.7 Concluziile unui grup de acțiune britanic în materie de îmbunătățire a regulamentului, coroborate cu rezultate ale Biroului oficial de planificare din Țările de Jos, sugerează că aceste costuri reprezintă cca. 3-4 % din PIB ⁽¹⁰⁾. S-a estimat că o reducere cu 25 % a costurilor administrative din UE ar avea drept rezultat inițial o creștere cu 1 % a PIB-ului real. Efectele pe termen lung ar fi chiar mai mari. Reducerea acestor costuri administrative ar fi foarte apreciată, dar nu există nici o dovadă că se face ceva în direcția acestei inițiative. Având în vedere că UE este preocupată din punct de vedere instituțional de posibilitatea unui eșec al pieței, este puțin probabil să se poată realiza asemenea îmbunătățiri. În plus, CESE nu poate să susțină reducerea semnificative a sarcinilor administrative, având în vedere preocuparea sa de a oferi toată protecția posibilă participanților la piață.

7.8 Structurile pieței muncii au un impact important asupra redistribuirii forței de muncă. Impactul reformelor pieței asupra productivității și ocupării forței de muncă este mai mare atunci când piețele muncii sunt flexibile. Cu toate că nu există studii fiabile privind flexibilitatea pieței muncii, ratele de ocupare a forței de muncă ale țărilor de pe „lista de observare” permit, cu siguranță, o evaluare a capacității de adaptare la schimbări a legislației muncii din aceste țări.

7.9 Legislația privind protecția muncii în UE este, firește, controversată. În loc să modifice protecția acordată prin contractele de muncă pe durată nedeterminată, multe state membre au introdus în paralel contractele de muncă temporare. Tocmai aceste contracte de muncă temporare au contribuit considerabil la creșterea nivelului de ocupare a forței de muncă discutate anterior în secțiunea 4. Chiar dacă datele disponibile în prezent nu oferă măsura exactă în echivalent normă întreagă, nivelul creșterii ratei de ocupare a forței de muncă este încurajator, iar șomajul structural este în scădere.

7.10 Este necesar, fără îndoială, să se diminueze perturbările care apar atunci când legislația muncii este suficient de flexibilă pentru a optimiza realocarea resurselor. Prin urmare, statele

membre sunt îndemnate să introducă în paralel politici complementare. Flexibilitatea reprezintă un element crucial în acest proces. Trebuie puse la dispoziție resurse pentru ca învățarea pe tot parcursul vieții să îmbunătățească capacitatea de adaptare și inserție profesională, sistemele de securitate socială ar trebui să stimuleze participarea pe piața muncii și să faciliteze reconversia profesională, în timp ce politicile de ocupare a forței de muncă ar trebui să ajute oamenii să facă față schimbărilor și șomajului implicat de tranziția spre un alt loc de muncă, mai sigur. Asemenea politici sunt indispensabile atunci când protecția locurilor de muncă este slabă.

7.11 Integrarea piețelor financiare este ultima dintre politicile de realocare. În general, nivelul de fragmentare a sistemului financiar din UE ar putea fi considerat un impediment pentru productivitate și ocuparea forței de muncă, mai ales în cazul întreprinderilor noi. Aceste deficiențe sunt abordate de directivele privind serviciile financiare. În paralel cu prezentul aviz, CESE pregătește un aviz privind investițiile transfrontaliere din fonduri de capital de risc ⁽¹¹⁾. Rolul unui sistem financiar eficient în schimbările structurale este cel mai evident în cazul finanțării întreprinderilor noi.

8. Îmbunătățirea finanțelor publice

8.1 Tabelul 5 cuprinde datele Eurostat privind finanțele statelor membre. Datoria publică medie din zona Euro-12, de 68,8 % din PIB, depășește atât criteriul de convergență al UEM, de 60 %, cât și mediile pentru UE-15 (63 %) și UE-25 (61,9 %). În general, datoria publică a statelor de pe „lista de observare” reprezintă mai puțin de 50 % din PIB și, în multe situații, mult mai puțin. Austria face excepție (61,7 %). În plus, toate statele de pe „lista de observare” și-au redus datoria publică în perioada 1999 — 2006. Reducerea a fost substanțială în Irlanda*, Țările de Jos* și Suedia*. Din „grupul de control”, doar Spania are o datorie publică sub 50 % din PIB, ca urmare a unei reduceri semnificative în perioada respectivă. Italia (106,8 %) și Grecia (95,3) se află la sfârșitul clasamentului.

8.2 În ceea ce privește echilibrul bugetar din UE-15, Belgia, Irlanda*, Spania, Luxemburg, Țările de Jos*, Finlanda*, Danemarca* și Suedia* au bilanțuri pozitive. Celelalte țări au un deficit mai mic de 3 %, cu excepția Italiei (-4,4 %) și Portugaliei (-3,9 %). Dintre noile state membre, Bulgaria și Estonia* au bilanțuri pozitive, în timp ce Ungaria, Polonia și Slovacia înregistrează un deficit de peste 3 %. Cipru și Slovenia* se evidențiază printr-un deficit de numai 1,2 %. Dintre țările de pe „lista de observare”, Regatul Unit, cu un deficit de 2,7 %, pare că s-a rătăcit. Acesta nu a reușit să își echilibreze bugetul în anii de activitate economică favorabilă, iar în prezent poziția sa de lider este în pericol. În „grupul de control”, iese în evidență performanța spaniolă, în timp ce Italia și Portugalia își confirmă poziția generală mediocră.

⁽⁹⁾ Deplasarea frontierei de productivitate ale Europei, EU Economy 2007 Review, DG Afaceri Economice și Financiare, p. 136.

⁽¹⁰⁾ Deplasarea frontierei de productivitate ale Europei, EU Economy 2007 Review, DG Afaceri Economice și Financiare, p. 137.

⁽¹¹⁾ Înlăturarea obstacolelor din calea investițiilor transfrontaliere prin fonduri de capital de risc, (INT/404).

8.3 În avizele sale anuale privind economia UE, CESE a pledat pentru finanțe publice sănătoase. Performanțele țărilor de pe „lista de observare” și din „grupul de control” demonstrează că finanțele publice sănătoase reprezintă o componentă importantă a performanței în privința ocupării forței de muncă și a productivității în statele membre.

8.4 Analiza performanței relative a țărilor de pe lista de observare și din grupul de control ridică problema impactului impozitelor. Raportul Eurostat din 2005 privind impozitele în UE demonstrează că rata medie de impozitare ca procent din PIB în UE-27 a fost de 39,6 %. Aceasta înseamnă cu treisprezece procente mai mult decât ratele din SUA și Japonia. Dintre toate țările OCDE din afara Uniunii Europene, doar Noua Zeelandă are o rată de impozitare efectivă mai mare de 35 %. După o încercare din partea statelor membre de reducere a sarcinii fiscale, tendința s-a inversat, iar rata medie de impozitare a venit din nou la nivelul din 1995.

8.5 În ceea ce privește sarcina fiscală, Suedia*, Danemarca* și Finlanda* se află între primele 5, alături de Belgia și Franța. Austria* și Slovenia* se numără printre următoarele 5, alături de

Italia. Țările de Jos* și Regatul Unit* se află pe locurile 12 și respectiv 13. Doar Estonia* și Irlanda*, situate pe locurile 22 și 23, se bucură de un nivel foarte scăzut de impozitare. În „grupul de control”, sarcina fiscală din Italia este inferioară sau egală cu cea din cinci țări de pe „lista de observare”. Spania, Portugalia și Grecia au sarcini fiscale mai mici decât toate țările de pe „lista de observare”, cu excepția Irlandei și Estoniei. Nu există, la prima vedere, niciun argument care să susțină că țările din „grupul de control” sunt suprainpozitate.

8.6 În Uniunea Europeană, se percep impozite mai mari decât în zonele concurente. Regimul de impozitare din fiecare stat membru este puternic influențat de bugetul alocat protecției sociale. Din punctul de vedere strict al Uniunii Europene, este dificil să se pledeze în favoarea reducerii impozitelor, în condițiile în care statele cu economiile cele mai performante sunt și cele care percep impozitele cele mai ridicate. Cu toate acestea, din perspectivă globală, zonele concurente au cote de impozitare mai mici și acest fapt este posibil să contribuie la nivelul mai ridicat al acestora în materie de inovație și spirit antreprenorial.

Bruxelles, 18 septembrie 2008

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Dimitris DIMITRIADIS

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Consiliu, Parlamentul European și Comitetul Economic și Social European — Aplicarea măsurilor anti-abuz în domeniul impozitării directe — în cadrul Uniunii Europene și față de țările terțe

COM(2007) 785 final

(2009/C 77/29)

La 10 decembrie 2007, în conformitate cu articolul 262 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Comisia Europeană a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Comunicarea Comisiei către Consiliu, Parlamentul European și Comitetul Economic și Social European — Aplicarea măsurilor anti-abuz în domeniul impozitării directe — în cadrul Uniunii Europene și față de țările terțe.

Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și coeziune economică și socială, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 14 iulie 2008. Raportor: dl Burani.

În cea de-a 447-a sesiune plenară, care a avut loc la 17 septembrie 2008, Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz în unanimitate.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Documentul Comisiei urmărește să pună bazele unei dezbateri între statele membre în legătură cu impozitarea directă a operațiunilor transfrontaliere și își propune în special găsirea unor soluții „coordonate” de aplicare a măsurilor anti-abuz, un domeniu în care colaborarea dintre diferitele administrații lasă de dorit și în care soluțiile sunt împrumutate de pe plan național.

1.2 Comitetul apreciază inițiativa — de altfel, anunțată de mult timp —, dat fiind mai ales că ar pleda, prin concretizarea sa — cel puțin în intenție —, pentru crearea unui fel de *corpus juris* comunitar, bazat pe numeroase hotărâri ale Curții Europene de Justiție. Jurisprudența analizată de CJCE este destul de vastă pentru a constitui un punct de referință adecvat pentru autoritățile fiscale naționale care, de altfel, nu par totdeauna dispuse să recurgă la ea.

1.3 Punctul de plecare îl reprezintă acordul dintre statele membre cu privire la așa-numita „practică abuzivă” și, deci, la distincția dintre „evaziune fiscală” și „fraudă fiscală”. Comitetul subliniază importanța hotărârilor CJCE, care au stabilit că — în timp ce în cazul uneia este vorba, fără îndoială, de o infracțiune — în cazul celei din urmă trebuie făcută o distincție; evaziunea devine infracțiune doar dacă se recurge la „aranjamente pur artificiale” și, astfel, sunt create situații fictive. Cu atât mai puțin intră în categoria infracțiunilor crearea unor filiale în scopul profitării de ajutoare de stat acordate în altă țară; indiferent dacă sunt sau nu conforme Tratatului, folosirea improprie a acestor ajutoare este combătută cu alte mijloace, la sursă, și fără să implice sectorul privat.

1.4 Un aspect foarte important îl constituie *capitalizarea redusă*, adică finanțarea filialelor din străinătate, în locul unui aport de capital. Din acest punct de vedere, există un mare grad de subiectivitate din partea diferitelor administrații, iar judecățile

sunt, din această pricină, foarte dificile când este vorba de instituții financiare.

1.5 Lăsând la o parte jurisprudența, la care trimite textul prezentului aviz, CESE atrage atenția asupra unor principii fundamentale, asupra cărora statele membre trebuie să convină, la nevoie prin adoptarea lor imediată: mai întâi, este necesară găsirea unui echilibru între interesele statului și cele ale contribuabilului, prin aplicarea principiului proporționalității în cazul *aranjamentelor pur artificiale*. Prin urmare, este nevoie de norme care să distribuie în mod egal sarcina probei, dar mai ales care să stabilească modalitățile de adunare a probelor de către autoritățile fiscale, cu respectarea legii.

1.6 CESE conchide că, într-un domeniu atât de complex și de variat, este nevoie de bunăvoință și de spirit de colaborare din partea statelor membre, care trebuie să găsească un echilibru între interesul de a-și proteja finanțele proprii și locul central pe care trebuie să-l ocupe cetățeanul și respectarea drepturilor sale. Totodată, Comitetul consideră că este de datoria sa să evidențieze rolul administrațiilor financiare în combaterea nu doar a abuzurilor, ci și — și mai ales — a aranjamentelor artificiale (chiar și reale) care maschează activitățile infracționale.

2. Introducere

2.1 Așa cum anunțase în 2006 ⁽¹⁾, Comisia a lansat o acțiune de **coordonare a sistemelor de impozitare directă** ale statelor membre (SM). Problema se pune în termeni destul de clari astfel: la aplicarea măsurilor fiscale care presupun activități transfrontaliere ale contribuabililor, fiecare administrație națională are obligația să asigure țării sale încasări de venituri potrivite dar, dată fiind diversitatea sistemelor, pot apărea **diferențe de interpretare sau de aplicare** din partea altor administrații. De aceste diferențe pot profita în mod abuziv contribuabilii, pentru a se sustrage obligațiilor, în totalitate sau în parte. Nu este mai puțin adevărat că trebuie evitată apariția cazurilor de dublă impunere.

⁽¹⁾ COM(2006) 823 final, din 19.12.2006.

2.2 Pentru a evita acest lucru, cea mai mare parte a SM a adoptat o serie de „norme anti-abuz”; este vorba de norme, specifice sau generale, care diferă de la țară la țară. În această situație pot apărea — și chiar așa se întâmplă — situații conflictuale în relațiile cu contribuabilii și, uneori, chiar între SM. Curtea de Justiție a Comunităților Europene (CJCE), invitată să se pronunțe în anumite cazuri particulare, a emis hotărâri care, în absența unei legislații comunitare în domeniu, furnizează repere jurisprudențiale utile. Pentru redactarea prezentei comunicări, Comisia s-a sprijinit pe aceste hotărâri.

2.3 Scopul comunicării este „... de a oferi un cadru pentru discuțiile ulterioare cu statele membre și cu părțile interesate, în vederea explorării posibilității de a adopta **soluții coordonate**”. Astfel, Comisia consideră că **trebuie găsit urgent un „echilibru corect între interesul public** de a combate abuzul și nevoia de a **evita restricțiile disproportionat** impuse activităților transfrontaliere în UE”; în plus, trebuie coordonată aplicarea măsurilor anti-abuz în relațiile cu statele terțe.

2.4 Comisia intenționează să lanseze o dezbateră între statele membre asupra acestor teme, cu concursul părților interesate, pentru a ajunge la concluzii comune, care să conducă la o **coordonare voluntară a normelor și procedurilor**. Nu se vorbește de „armonizare” — prea dificil de atins pe termen scurt, nici de măsuri legislative, practic imposibil de stabilit.

3. Sinteza comunicării

3.1 Documentul Comisiei acordă o atenție deosebită definirii **terminologiei și condițiilor care circumscriu acest domeniu**, luând ca referință hotărârile CJCE care au stabilit unele **principii fundamentale**. Acesta dă, în primul rând, o **definiție a practicii abuzive**: aceasta „are loc numai în cazul în care, în ciuda respectării formale a condițiilor prevăzute de normele comunitare aplicabile, obiectivul acestora nu este îndeplinit și există intenția de a obține un avantaj prin crearea condițiilor de obținere a acestui avantaj în mod artificial”⁽²⁾. Se face o distincție în legătură cu **frauda fiscală**, care este definită ca fiind un „aranjament pur artificial menit să eludeze aplicarea legislației statului membru în cauză”.

3.2 Un alt principiu fundamental este acela că „necesitatea de a preveni fraudă fiscală sau abuzul poate constitui un motiv imperios în interesul public, capabil să **justifice o limitare a libertăților fundamentale**”. Cu toate acestea, legitimitatea normelor restrictive este condiționată de respectarea principiului **proporționalității**; în plus, aceste norme trebuie „să servească **exclusiv scopului de prevenire a aranjamentelor pur artificiale**”.

3.3 CJCE a adoptat **criterii precise de definire** a ceea ce **nu este aranjament pur artificial**: stabilirea unei filiale în străinătate în sine nu intră în această definiție, chiar dacă s-a adeverit

⁽²⁾ *Emsland-Staerke* C-110/99, punctele 52-53; *Halifax* C-255/02, punctele 74-75 (nota Comisiei).

faptul că activitățile exercitate într-un alt SM de o sucursală **ar fi putut fi exercitate de către societatea-mamă**. Nu reprezintă un argument suficient nici faptul că anumite **considerații de ordin fiscal** au stat la baza deciziei de stabilire a unui sediu secundar: în absența practicilor abuzive, este perfect legitim să profiți de fiscalitatea mai favorabilă dintr-un SM. În sfârșit, nu intră în această categorie nici înființarea unei filiale pentru a **profita de ajutoarele de stat** acordate de un alt SM: denaturările care decurg din acordarea de ajutoare de stat incompatibile cu Tratatul trebuie combătute la sursă prin alte mijloace, dar acest lucru nu permite adoptarea unor măsuri unilaterale pentru a combate efectele lor nefaste.

3.4 Cu toate acestea, CJCE a fixat limite unei interpretări extensive a acestor principii: acestea **nu sunt valabile atunci când intervine un element ulterior de abuz**, ca, de exemplu, înființarea unei societăți-fantomă sau „paravan”, sau în cazul în care condițiile de tranzacționare financiară între societăți înrudite și care își au sediul în diferite SM se îndepărtează de cele care ar fi fost convenite între societăți neînrudite. În acest caz se aplică un criteriu de **prioritate a conținutului în fața formei**.

3.5 Comisia observă că criteriile menționate *supra* se aplică în **cazuri particulare**, dar că ar fi utilă examinarea **aplicării lor practice la diferite tipuri de activități și de structuri comerciale**.

3.6 În ce privește **proporționalitatea**, CJCE admite că statele membre pot adopta criterii de securitate (*safe harbours*) aplicabile la **situații care prezintă o probabilitate mare de abuz**. Stabilirea de **criterii rezonabile de prezumție** este în interesul **securității juridice** a contribuabililor și al activității administrației fiscale.

3.7 Comisia atrage atenția asupra necesității de a adopta **criterii de echitate: sarcina probei** nu trebuie să greveze doar asupra contribuabilului, iar acesta ar trebui să se poată apăra fără sarcini administrative excesive și având garanția că evaluările făcute de autoritățile fiscale sunt supuse unui **control juridicțional independent**. În plus, venitul impozabil evaluat din perspectiva aplicării normelor anti-abuz trebuie să fie restrâns la partea considerată a fi aranjament artificial. **Tranzacțiile în interiorul aceluiași grup** ar trebui să fie de altfel examinate în lumina principiului deplinei concurențe (*arm's length principle*). În definitiv, însă, nici unul din aceste criterii nu ar trebui să împiedice statele membre să aplice sancțiuni contribuabililor care se fac vinovați de a fi recurs la **mecanisme abuzive, în vederea fraudei fiscale**.

3.8 După ce au fost stabilite principiile generale, documentul Comisiei abordează aplicarea concretă a normelor; conținutul acestei părți va reveni de mai multe ori în capitolul „Observații specifice” (cf. *infra*).

4. Considerații generale

4.1 CESE este foarte satisfăcut de inițiativa Comisiei, care urmărește în primul rând să coordoneze **reguli și proceduri**, fără să cedeze tentației de a interveni de la un nivel superior, conform unei abordări realiste, care ține cont de regulile Tratatului, dar și de sensibilitatea statelor membre. În al doilea rând, se urmărește **găsirea unui echilibru** între „interesul public” (al fiecărui stat membru) și „necesitatea evitării restricțiilor disproporționate” în cadrul pieței interne.

4.1.1 La rândul său, CESE recomandă să se țină cont de **poziția centrală ocupată de cetățean/contribuabil**: coordonarea, dacă aceasta există și când aceasta va interveni, va trebui să dea dovadă de **echitate** în ce îl privește, un principiu care pare să inspire hotărârile CJCE, dar a cărui aplicare nu este deloc evidentă în practică.

4.2 Preocuparea CESE pare să fie împărtășită de CJCE și de Comisie: când se vorbește de adoptarea **principiului de proporționalitate** (cf. punctul 3.2 al prezentului aviz), în vederea evitării **normelor prea restrictive în cazul „aranjamentelor pur artificiale”**, (cf. punctul 3.3), este evident că aceasta nu se referă la cazuri teoretice. Cazurile de încălcare a regulii sunt numeroase și, probabil, nu toate sunt scoase la iveală. La fel de numeroase sunt însă cazurile filialelor din străinătate, a căror legitimitate este pusă la îndoială sau contestată. Dacă administrațiile fiscale și-ar însuși principiile cuprinse în hotărârile CJCE, întreprinderile ar putea acționa într-un mediu caracterizat de siguranță juridică, fără formalități excesive și fără riscul dublei impuneri.

4.3 Observația Comisiei (cf. punctul 3.5), conform căreia lista cazurilor legale și ilegale este prea diversificată pentru a servi drept bază la stabilirea **principiilor generale**, este cu siguranță întemeiată, motiv pentru care ar trebui cercetată aplicarea practică a acestora la diferite tipuri de activități și structuri comerciale. Acestea fiind zise, *analiza cazurilor specifice în lumina hotărârilor CJCE* ar permite societăților să facă ele însele o **evaluare preliminară**, pentru a ști care este probabilitatea ca deciziile lor de înființare a unor filiale în străinătate să nu fie contracarate. Acest lucru este valabil, desigur, dacă **administrațiile acceptă să se inspire în comportamentul lor din jurisprudența CJCE**, având totuși posibilitatea ca fiecare caz să fie tratat în mod specific. Abordarea „caz cu caz” ar permite evaluarea echitabilă a situațiilor concrete, evitându-se astfel aplicarea soluțiilor standardizate, caracterizate de privilegierea formei în raport cu conținutul.

4.4 Acest tip de comportamente, atât ale societăților, cât și ale administrațiilor, ar permite **identificarea mai ușoară a filialelor-fantomă sau a societăților-paravan** (cf. punctul 3.4), care constituie exemple clare de fraudă. Analiza exemplelor din acest domeniu ar putea fi de ajutor în adoptarea de către statele membre a unor **criterii de siguranță** (cf. punctul 3.6), **care să limiteze libertățile fundamentale**.

4.5 Aspectul **criteriilor de echitate** (cf. punctul 3.7), evocat de Comisie, merită o atenție specială. Un principiu de drept natural în materie penală îl constituie prezumția de nevinovăție, care lasă sarcina probei în seama acuzării. Chiar dacă dreptul fiscal nu se inspiră totdeauna din aceste reguli, este incontestabil

faptul că eventualele comportamente vexatorii ale administrațiilor ar constitui o povară atât pentru întreprinderi, cât și pentru persoanele fizice.

4.5.1 CESE este de acord cu recomandarea privind instituirea de **reguli de distribuire echitabilă a sarcinii probei**: respectul libertăților fundamentale și prezumția de nevinovăție trebuie să stea la temelia raporturilor întreținute de administrațiile fiscale cu contribuabilii lor. În acest context, este nevoie de **norme** care să stabilească procedurile de urmat în ce privește **strângerea de probe de către autoritățile fiscale** și care sunt limitele autonomiei lor în cazul **delictelor pasibile de urmărire penală**, precum și în cazul evaziunii fiscale realizate prin mijloace ilicite și considerate drept fraudă fiscală.

5. Observații specifice: aplicarea normelor în interiorul UE/SEE

5.1 Comisia menționează principiul conform căruia „măsurile anti-abuz trebuie orientate cu precizie spre aranjamentele pur artificiale menite să eludeze legislația națională (sau normele comunitare, astfel cum au fost transpuse în legislația națională)”: un principiu cu care este ușor să fii de acord, dar care lasă destul loc interpretărilor. Același lucru este valabil pentru recomandarea de a evita ca măsurile să fie disproporționate în raport cu obiectivul de a reduce abuzurile.

5.2 CESE consideră că doar o analiză comună a statelor membre, efectuată cu concursul Comisiei, asupra măsurilor adoptate, ar putea duce la o coordonare a acestora, *însă cu condiția existenței unei voințe sincere de a se ajunge la acest rezultat*. Normele fiecărei administrații sunt inspirate de grija pentru protejarea bunului public, conform învățăturilor ce decurg din tradiții și situații diverse: se poate spera într-o atenuare a diferențelor, dar va fi nevoie de timp pentru ca rezultatele să se concretizeze în practică.

5.2.1 CESE este de acord cu documentul Comisiei, care atrage atenția asupra necesității **evitării ca măsurile de combatere a evaziunii fiscale transfrontaliere să fie aplicate la situații circumscrise exclusiv nivelului național**, unde nu există riscul de abuz: conform CJCE, o asemenea extindere ar fi inutilă și contraproductivă în termeni de competitivitate.

5.3 Un argument important îl reprezintă **interpretarea** conceptelor de **creanțe și de capital social**: un stat membru poate considera o tranzacție ca fiind un aport de capital, în timp ce un alt stat membru poate considera aceeași tranzacție ca fiind un împrumut și să permită deductibilitatea fiscală a dobânzii. Același lucru este valabil pentru societățile hibride, considerate persoane juridice de un stat membru și entități transparente de alt stat membru. Aceasta poate duce la **scutiri duble sau la impozitări duble**. Este vorba de cazuri bine-cunoscute, care profită sau suferă de pe urma diferențelor dintre reglementările aplicate de diferitele state membre, dar și de pe urma atitudinii variabile a administrațiilor, dispuse să favorizeze sau să descurajeze investițiile transfrontaliere.

5.3.1 CESE consideră că acesta este unul dintre aspectele cele mai sensibile, care ar trebui să constituie **punctul de plecare pentru discuții viitoare**.

5.4 Normele privind **societățile străine controlate (SSC)** constituie o problemă legată de cea menționată la punctul precedent. În general, beneficiile unei SSC îi revin societății-mamă și sunt supuse impozitării în țara în care aceasta din urmă își are sediul, dar cu un tratament fiscal special. Comisia consideră că această diferență de tratament constituie o **discriminare**, cu excepția cazului în care există o diferență de „situație obiectivă relevantă” care să o justifice. În plus, aceste reguli ar constitui un „obstacol în calea capacității acesteia din urmă de a se stabili în alte state membre, prin intermediul unor filiale”.

5.4.1 CESE solicită ca dispozițiile normative privind SSC să fie examinate cu atenție și, dacă este cazul, revizuite. Aceste reguli sunt importante pentru toate societățile, dar **în special pentru cele care operează în sectorul financiar**. Așa cum subliniază Comisia, „este esențial să li se ofere contribuabililor posibilitatea de a demonstra ... că tranzacțiile lor au servit unor scopuri *comerciale bona fide*”: o exigență uneori greu de respectat de către societățile comerciale, dar care **poate constitui o problemă esențială pentru întreprinderile din sectorul financiar**. Regulile în vigoare în acest sector, atât cele din domeniul juridic, cât și cele de supraveghere prudențială, constituie, de fapt, o garanție pentru **societățile controlate în mod regulat**. În același timp, complexitatea lor și faptul că sunt diferite de la o țară la alta ar putea să constituie subterfugii facile pentru o serie de **activități improprii**. Este vorba, în special, de societăți, adesea fictive, ba chiar cu aparență normală, înființate în scopuri speculative sau de-a dreptul infracționale, care au recurs la tehnici sofisticate pentru a scăpa de controalele fiscale și prudențiale. Anumite **norme precis orientate de natură fiscală** ar putea contribui, mai mult decât controalele prudențiale, la scoaterea la lumină a acestor activități.

5.5 Normele de **capitalizare redusă** (capitalizarea prin împrumut, o formă deturnată a aportului de capital), deja menționate mai sus, la punctul 4.3, constituie un alt aspect esențial. Adesea, acestea diferă foarte mult de la un stat membru la altul, dat fiind că sunt fructul unor puncte de vedere și al unor tradiții juridice diferite. Decizia de a finanța filialele prin aport de capital, mai degrabă decât prin „împrumuturi”, depinde de diferențele de tratament la care sunt supuse dividendele și dobânzile și este evaluată de întreprinderi în funcție de regimul fiscal în vigoare în țara în care este implantată filiala. Nu sunt rare cazurile în care societatea-mamă înființează filiale în state membre diferite și le finanțează în mod diferit, folosind sisteme diferite.

5.5.1 Comisia ar dori **pur și simplu abolirea dispozițiilor privind capitalizarea redusă**, sau cel puțin eliminarea acordurilor cu creditorii rezidenți în alte state membre. Aceasta ar elimina diferențele de tratament între filialele rezidente, în funcție de unde este situat sediul societății-mamă. Comisia adaugă apoi că „statele membre ar trebui, totuși, să își poată proteja bazele de impozitare de **eroziunea artificială printr-o finanțare structurată prin împrumut și în cadrul UE/SEE**”. CESE consideră că **nu ar trebui generalizat**: pot exista cazuri în care, datorită circumstanțelor fortuite, este necesară sau prefe-

rabilă finanțarea prin creanțe, independent de considerațiile de ordin fiscal.

5.5.2 Rezervele CESE par să capete confirmare în hotărârea CJCE din cauza *Thin Cap*, care a recunoscut că „măsurile de prevenire a capitalizării reduse **nu sunt condamnabile per se**. Cu toate acestea, aplicarea lor trebuie **limitată la aranjamentele pur artificiale**”. Prin urmare, acest tip de capitalizare nu ar trebui exclus: este vorba doar de sporirea eficienței controalelor, în vederea evitării abuzurilor și a stabilirii unor reguli mai precise, care să asigure transparența tranzacțiilor.

5.6 Din ansamblul observațiilor precedente, CESE consideră că poate conchide subliniind apariția recurentă în abordarea diferitelor probleme în statele membre a unor concepte vagi sau interpretate în mod diferit, când restrictive, când extensive: prin urmare, înainte de începerea discuțiilor pe care Comisia le dorește, este necesară ajungerea la un **acord privind terminologia utilizată și semnificația fiecărui termen**.

5.6.1 Același lucru este valabil și pentru **evaziunea fiscală**: conform CJCE — dar nu și potrivit anumitor autorități fiscale —, aceasta **nu este un delict in sine**, ci devine delict în momentul în care este însoțită de „**aranjamente pur artificiale**”, devenind atunci **fraudă** pasibilă de urmărire administrativă și/sau penală. Și acest principiu trebuie să facă obiectul unui acord preliminar, nu doar asupra întinderii, ci și asupra modalităților de interpretare a conceptului de „aranjament pur artificial”.

6. Observații specifice: aplicarea măsurilor anti-abuz în raport cu țările terțe

6.1 Normele privind SSC sunt valabile în principiu și pentru filialele societăților din țările terțe care sunt stabilite în UE, precum și pentru filialele societăților UE stabilite în țări terțe, cu excepția cazurilor frecvente în care există acorduri bilaterale. **Tratamentele discriminatorii** referitoare la stabilirea cetățenilor sau societăților din statele membre în țări terțe și invers sunt de altfel compatibile cu dreptul comunitar. Acesta ar trebui să fie și cazul măsurilor de interzicere sau de reglementare a aportului de capital redus, a impozitării societăților comerciale și a regulilor specifice combaterii evaziunii.

6.2 Comitetul nu are comentarii speciale de făcut referitor la acest aspect, dar dorește să sublinieze că este necesar să se acorde atenție specială aplicării măsurilor de combatere a evaziunii **în relația cu societățile nou sau recent înființate și originare din anumite țări terțe și cu filialele societăților UE din aceste țări**. Dată fiind situația internațională, se observă o extindere preocupantă la nivel mondial a criminalității financiare și nu numai. În acest context, este nevoie, înainte de toate, de o cooperare hotărâtă și eficientă, mai mult decât de o coordonare între administrații. Problema nu este atât de natură fiscală, cât, mai degrabă, de securitate. Iar autoritățile fiscale își pot aduce o contribuție foarte importantă în acest sens.

Bruxelles, 17 septembrie 2008

Președintele

Comitetului Economic și Social European

Dimitris DIMITRIADIS

Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema „Guvernanță și parteneriat la nivel național și regional și o bază pentru proiectele din domeniul politicii regionale” (sesizare din partea Parlamentului European)

(2009/C 77/30)

La 22 aprilie 2008, în conformitate cu articolul 262 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Parlamentul European a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European pe tema

Guvernanță și parteneriat la nivel național și regional și o bază pentru proiectele din domeniul politicii regionale.

La 25 mai 2008 Biroul Comitetului Economic și Social European a însărcinat Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și coeziune economică și socială cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă. Proiectul de aviz a fost pregătit de dl Van Iersel, raportor, și de dl Pásztor, coraportor.

Având în vedere caracterul urgent al lucrărilor, Comitetul Economic și Social European l-a numit pe dl Van Iersel raportor general în cadrul celei de-a 447-a sesiuni plenare din 17 și 18 septembrie 2008 (ședința din 18 septembrie 2008) și a adoptat prezentul aviz cu 96 voturi pentru, 1 vot împotriva și 2 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE salută inițiativa Parlamentului European care vizează guvernanța și parteneriatele la nivel european, național și regional în politica regională.

1.2 În opinia CESE, buna guvernare implică o „guvernare pe mai multe niveluri” și parteneriate cu societatea civilă organizată de la nivel regional.

1.3 În consecință, CESE împărtășește punctul de vedere al Consiliului și al Comisiei privind necesitatea unei „guvernări pe mai multe niveluri” reale și a unei administrări mai bune în utilizarea fondurilor UE, precum și în punerea în aplicare a politicilor UE. Problema nu este „dacă”, ci „cum”. Este o chestiune de coordonare a inițiativelor de jos în sus și a condițiilor-cadru stabilite de sus în jos.

1.4 CESE este de acord cu propunerea Parlamentului de înființare a unui consiliu formal pentru dezvoltare teritorială. Acesta ar scoate în evidență „guvernarea pe mai multe niveluri” și ar întări obligativitatea dezbaterilor și a acordurilor.

1.5 În opinia CESE, „guvernarea pe mai multe niveluri” este mai degrabă o structură flexibilă de relații între Comisie, guverne și autorități locale și regionale, adaptată situațiilor specifice și considerațiilor tematice, decât un cadru ierarhizat de competențe între diferitele niveluri de guvernare. Buna guvernare se caracterizează prin relații flexibile și printr-o aplicare mai puțin strictă a principiului subsidiarității.

1.6 Europa are nevoie de regiuni și orașe conștiente de propria valoare, puternice și durabile. După cum o arată mai multe exemple, regiunile și orașele sunt adesea impulsionate pozitiv de dinamica internaționalizării economice și găsesc noi modalități de a se afirma cu succes.

1.7 În ciuda marii și adeseori complicatei varietăți a structurilor administrative existente în statele membre, CESE pledează

ferm pentru un viitor în care procedurile și metodele de lucru să sporească responsabilitatea regiunilor și orașelor ⁽¹⁾.

1.8 Probele concrete arată că responsabilitatea descentralizată stimulează spiritul de conducere și viziunea. Aceste calități alcătuiesc de regulă un temel solid pentru parteneriatele public-public, precum și pentru parteneriatele publice cu diverse părți interesate, cum ar fi partenerii sociali, camerele de comerț, întreprinderile, agențiile de dezvoltare, organizațiile pentru locuințe, organizațiile neguvernamentale cvasi-autonome („quangos”), agențiile de protecția mediului, organizațiile sociale, instituțiile de învățământ de la toate nivelurile, arhitecții și artiștii.

1.9 De aceea, societății civile organizate reprezentative la nivel regional ar trebui să i se ofere posibilitatea să se implice în mod responsabil și transparent în definirea și punerea în aplicare a programelor regionale ale UE. Luarea în considerare a punctelor de vedere locale și regionale (neguvernamentale) va contribui la acceptarea valorilor Uniunii de către cetățeni.

1.10 În opinia CESE, consultările bine structurate pot conduce la parteneriate de succes cu părțile interesate neguvernamentale din întregul lanț de definire, monitorizare și evaluare a politicii regionale ⁽²⁾.

1.11 „Guvernarea pe mai multe niveluri” flexibilă și buna guvernare, precum și sinergiile corespunzătoare concentrate pe soluții adaptate situațiilor specifice pot fi extrem de utile pentru a răspunde obiectivului final al politicii regionale europene și naționale, acela de a pune în mișcare forțele existente și potențialul ascuns al regiunilor și orașelor.

⁽¹⁾ În opinia CESE, noțiunile de „regiuni” și „orașe” nu sunt neapărat similare entităților administrative corespunzătoare existente, ci sunt, mai degrabă, concepte dinamice, constând în zone socio-economice coerente, care cuprind regiuni-rețea, orașe și împrejurimile acestora, municipalități interconectate și zone metropolitane.

⁽²⁾ A se vedea Avizul CESE „Parteneriat pentru implementarea Fondurilor structurale”, JO C 10, 14.1.2004, p. 21.

1.12 Ar putea fi creat un program european de schimb pentru funcționarii din regiuni și orașe, precum și un sistem bine structurat pentru schimb de experiență și diseminare de bune practici. Institutele de cercetare specializate și universitățile și-ar putea aduce și ele contribuția la aceste proiecte.

2. Context

2.1 Începând cu anul 2001, guvernarea a intrat, pe bună dreptate, în centrul atenției, datorită necesității crescânde de a lega politicile UE mai direct de procesul de implementare a acestora în statele membre și de conformarea statelor membre la aceste politici ⁽³⁾.

2.2 În același context, CESE salută următorul raport al Parlamentului European privind guvernarea și parteneriatul de la nivel național și regional ⁽⁴⁾. Faptul că PE, ca instituție europeană, manifestă un interes din ce în ce mai mare față de modul în care politica regională este formulată practic în statele membre reprezintă un semnal pozitiv.

2.3 În linii mai generale, documentul PE demonstrează faptul că dinamica dezvoltării, cum ar fi internaționalizarea economică și schimbarea continuă, necesită inevitabil adaptări în aplicarea strictă a principiului subsidiarității. Este nevoie de o interacțiune mai flexibilă și de sinergii între diferitele niveluri de guvernare pentru a ține pasul cu schimbările la nivel mondial și pentru a pune în aplicare cu succes politicile europene stabilite de comun acord. Procedurile modificate privind implementarea Strategiei de la Lisabona, în care Comisia, Consiliul și statele membre își împart competențele, este un exemplu reprezentativ al unei astfel de interacțiuni și puneri în aplicare.

2.4 „Guvernarea pe mai multe niveluri” în care Comisia, administrațiile și guvernele naționale, autoritățile locale și regionale își au fiecare locul lor și au, de asemenea, competențe partajate într-un cadru comun, se înscrie în aceeași dinamică.

2.5 Politicile și proiectele regionale sunt formulate în cadrul practicilor administrative naționale și regionale care sunt de regulă extrem de complicate și diverse. Însă este evident în interesul cetățenilor și al întreprinderilor ca politicile și proiectele să se desfășoare corect și într-un mod coerent în toată Europa.

2.6 Atenția acordată de PE acestui subiect, precum și numeroasele întrebări care necesită răspuns pentru a promova convergența practicilor în UE, în vederea atingerii unor rezultate optime în politicile regionale, reflectă considerațiile analoge cuprinse în documentele Comisiei și ale Consiliului.

2.7 Câteva dintre aceste considerații și principii corespunzătoare sunt detaliate în documentul de lucru al serviciilor

Comisiei „Inovarea și politica regională” ⁽⁵⁾, în contextul pregătirilor pentru Reuniunea ministerială informală privind coeziunea teritorială și politica regională din Insulele Azore ⁽⁶⁾. Acestea au fost deja aplicate și, într-o oarecare măsură, implementate în perioada 2000-2006. Comisia susține continuu că o competitivitate sporită „nu poate fi atinsă doar de către statele membre, individual, sau de către regiuni: este nevoie de o strânsă cooperare între toate autoritățile publice relevante, întreprinderi, cetățeni și partenerii sociali în parteneriat cu Comisia Europeană și celelalte instituții europene” ⁽⁷⁾. Mai mult, o evaluare de succes necesită o capacitate administrativă și instituțională modernă.

2.8 Comisia susține că progresul va fi posibil doar prin dezvoltarea sistemelor pe mai multe niveluri de guvernare inovatoare, care să includă coordonarea strategică, un mix strategic adecvat pentru fiecare regiune — nu există o „strategie-miracol” unică — cu identificarea rețelilor, clusterelor, polilor de excelență și, eventual, susținerea acestora de către agențiile regionale, pentru selecție.

2.9 Pentru perioada de programare 2007-2013, Comisia și-a detaliat obiectivele în Orientările strategice ale Comunității pentru coeziune, punând accentul pe competitivitate, creștere economică și resurse umane. Aceasta a elaborat un obiectiv teritorial european concentrându-se pe „cooperarea transfrontalieră prin intermediul inițiativelor și obiectivelor locale și regionale comune, pe cooperarea transnațională care vizează dezvoltarea teritorială și pe cooperarea și schimbul de experiență dintre regiuni” ⁽⁸⁾.

2.10 Miniștrii pentru coeziune teritorială și politica regională au definit o agendă pentru regiuni și orașe în Carta de la Leipzig, precum și Agenda teritorială ⁽⁹⁾. În Insulele Azore, reuniunea ministerială informală a făcut pasul următor, definind modul în care trebuie pusă în practică Agenda pentru regiuni și orașe. Miniștrii și-au susținut ferm, în cadrul primului program de acțiune ⁽¹⁰⁾, convingerea că „guvernarea multiplă reprezintă un instrument fundamental pentru o amenajare echilibrată a teritoriului în UE” și și-au propus „să organizeze împreună cu părțile interesate și autoritățile locale și regionale selectate implementarea priorităților Agendei teritoriale”.

2.11 În acest program, miniștrii au subliniat și că obiectivele Agendei teritoriale pot fi cel mai bine urmărite „în conformitate cu practicile instituționale din fiecare stat membru, prin implicarea fermă a autorităților naționale, regionale și locale și a părților interesate și prin dialog cu Comisia Europeană și celelalte instituții europene” ⁽¹¹⁾. Se observă, încă o dată, accentul care se pune pe nevoia de dezbatere, susținere reciprocă și acțiune în tot lanțul guvernantei, de la actorii locali din toată Europa până la Comisie și invers.

⁽³⁾ Cartea albă *Guvernarea europeană* [COM(2001) 428 final] a prezentat, printre altele, o nouă viziune asupra modului în care UE ar putea și ar trebui să funcționeze, sporind participarea și deschiderea și identificând cu precizie legătura dintre politici, reglementare și rezultatele concrete. Acest document viza în mod explicit îmbunătățirea relației dintre Europa și cetățenii săi.

⁽⁴⁾ PE407.823v01-00 — Raportor: Jean-Marie BEAUPUY.

⁽⁵⁾ SEC(2007) 1547, 14.11.2007.

⁽⁶⁾ Reuniune din timpul Președinției portugheze, 23 și 24 noiembrie 2007

⁽⁷⁾ Ibid. p. 6. A se vedea, de asemenea, p. 18: factori decisivi pentru o regiune de succes.

⁽⁸⁾ Ibid. p. 17.

⁽⁹⁾ Carta de la Leipzig privind orașele europene durabile și Agenda teritorială a Uniunii Europene „Spre o Europă mai competitivă și durabilă a regiunilor diverse”, Reuniunea ministerială informală privind dezvoltarea urbană din 24-25 mai 2007.

⁽¹⁰⁾ „Primul Program de acțiune pentru punerea în aplicare a Agendei teritoriale a Uniunii Europene”, 23 noiembrie 2007.

⁽¹¹⁾ Ibid. p. 8.

2.12 În cele cinci linii de acțiune, miniștrii au subliniat necesitatea consolidării guvernantei teritoriale pe mai multe niveluri, a introducerii de noi forme de parteneriat și guvernanta teritorială, precum și nevoia de a conferi politicilor sectoriale o dimensiune teritorială/urbană.

2.13 Cu toate acestea, este regretabil — și totodată tipic — că, în Programul de acțiune, responsabilitatea pentru implementarea propriu-zisă, cel puțin în definiția acesteia, revine încă aproape exclusiv statelor membre și că autoritățile locale și regionale și alte părți interesate sunt rar menționate ca actori indispensabili în acest proces. Conceptul tradițional de „subsidiaritate” încă prevalează.

3. Observații generale

3.1 În calea transparenței, coerenței și eficienței în planificarea și punerea în aplicare a politicii regionale există obstacole. Acestea se datorează parțial organizării și metodelor de lucru ale direcțiilor generale și ale relațiilor dintre acestea, precum și ale fondurilor europene la nivelul UE. Cu toate acestea, într-o mare măsură, ele se datorează lipsurilor și decalajelor în funcționarea „guvernării pe mai multe niveluri” și în implementarea politicilor și programelor.

3.2 Proiectul de raport al PE demonstrează în mod corect faptul că au fost luate mai multe inițiative pozitive pentru îmbunătățirea guvernantei la nivelul UE, cum ar fi URBAN I și II, LEADER și Urbact.

3.3 În opinia CESE, unele dintre inițiative sunt totuși destul de vagi, cum este cazul Agendei teritoriale. De altfel, nu există nici o dovadă concretă care să arate măsura în care „guvernarea pe mai multe niveluri” este un factor de succes în programele menționate mai sus.

3.4 Deși „guvernarea pe mai multe niveluri” devine o practică din ce în ce mai acceptată în Uniune, metodele de lucru transparente și coerente, precum și comunicarea, lipsesc încă. Acestea se datorează în mare parte faptului că UE nu funcționează ca un stat unitar.

3.5 De asemenea, modul în care guvernele naționale și părțile interesate, cum ar fi autoritățile descentralizate, percep locul UE în conceptul de „guvernare pe mai multe niveluri” uneori diferă foarte mult, în funcție de interesele naționale și tradițiile culturale.

3.6 Un al treilea argument în ceea ce privește posibilele probleme care pot apărea în legătură cu „guvernarea pe mai multe niveluri” rezultă din marea varietate de concepte politice și administrative care există chiar la nivelul statelor membre, care sunt adânc înrădăcinate și, de regulă, greu de schimbat.

3.7 Aceste argumente demonstrează că, la nivelul UE, abordarea având la bază un model unic în planificarea și programarea regională este aproape imposibilă. Structurile, abordările și atitudinile naționale și adesea și cele regionale rămân decisive. Cu toate acestea, circumstanțele practice, cum ar fi evoluțiile financiare și socioeconomice internaționale actuale obligă la o

reexaminare a procedurilor pentru a face regiunile mai rezistente și mai pregătite pentru schimbare.

3.8 Politica regională a UE ar trebui să fie atât un proces de jos în sus, cât și unul de sus în jos. De jos în sus deoarece regiunile trebuie să își identifice și să își îmbunătățească condițiile sociale și economice, cele de mediu și de competitivitate și deoarece politica regională europeană (și cea națională) trebuie să fie pusă în aplicare pe teren. De sus în jos datorită resurselor financiare și a condițiilor-cadru care sunt asigurate și definite la nivelul UE și la nivel național. Nu este niciodată un drum într-un singur sens.

3.9 Inițiativele luate la nivelul UE și bunele intenții ale statelor membre de a promova abordări administrative mai eficiente și mai convergente în întreaga Europă trebuie să fie apreciate. Cu toate acestea, buna guvernare în politica regională necesită, în primul rând, modificări ale formelor rigide de „guvernare pe mai multe niveluri”, ceea ce presupune modificări ale stilului de guvernare și ale mentalităților.

3.10 Documentele menționate mai sus, în capitolul 2, demonstrează faptul că acest punct de vedere este împărțit în mare măsură de Consiliu. Aceasta reprezintă cu siguranță un important pas înainte. Însă de la cuvinte până la implementarea propriu-zisă este adesea o cale lungă.

3.11 O implementare efectivă este mai ușor de realizat în țările și în regiunile care au o tradiție în ceea ce privește descentralizarea, decât în sistemele centralizate din punct de vedere administrativ. Complicații suplimentare apar în unele state membre, în care nu există o politică regională pusă la punct și în care autoritățile regionale nu sunt încă pe deplin operaționale.

3.12 CESE subliniază necesitatea unor statistici europene mai bune și mai corecte ca o cerință de bază pentru o politică regională eficientă.

3.13 CESE susține toate eforturile de îmbunătățire a guvernantei europene. Aceasta ar trebui să se concretizeze într-o legătură mai bună și mai transparentă între politici și rezultate. În ceea ce privește rezultatele, este indispensabilă participarea părților interesate de la nivel regional și local și a celor publice și private. Acestea trebuie implicate într-un mod mai vizibil. Implicarea conduce, de regulă, la un angajament și la o responsabilitate comune. În opinia CESE, acest lucru este esențial.

4. „Guvernarea pe mai multe niveluri”: interacțiune între Comisie, guverne și regiuni

4.1 La nivelul Comisiei, prezentarea diferitelor fonduri comunitare legate de politica regională ar trebui să fie mai coerentă. Imaginea de ansamblu a principiilor, țintelor și obiectivelor politicilor comunitare în acest domeniu este destul de neclară dacă este privită din exterior.

4.2 Este nevoie de o abordare agreată în comun între direcțiile generale ale Comisiei. În acest sens, Grupul interservicii pe probleme urbane ⁽¹²⁾ poate fi foarte util.

⁽¹²⁾ Grupul interservicii pe probleme urbane există din 2007. Sunt reprezentate toate direcțiile generale responsabile de domenii specifice cu relevanță pentru orașe.

4.3 O prezentare mai unitară și vizibilitatea unei abordări comune la nivelul UE pot, de asemenea, constitui un exemplu pentru guverne și ministere, pentru a adopta abordări integrate în ceea ce privește regiunile și orașele, acolo unde acestea lipsesc de obicei la nivel național. În orice caz, va fi util să se depășească într-o oarecare măsură decalajul dintre nivelul UE, pe de o parte, și regiuni și orașe, pe de altă parte.

4.4 Implementarea flexibilă a „guvernării pe mai multe niveluri” și a sinergiilor corespunzătoare poate fi un stimulent bine-venit pentru ajustarea practicilor administrative din statele membre. Întrucât obiectivul final al politicii regionale este acela de a activa cât mai mult posibil potențialul (ascuns) al regiunilor și al orașelor, structurile guvernamentale trebuie organizate corespunzător, în mod transparent și coerent.

4.5 Fondurile UE, în strânsă coordonare cu programele naționale, trebuie să ofere stimulente pentru promovarea acestui potențial.

4.6 Comisia are, de asemenea, un rol mai mare în conectarea regiunilor și orașelor cu Europa, precum și în susținerea regiunilor și orașelor conștiente de propria valoare, puternice și durabile, explicând și la nivel descentralizat importanța Agendei de la Lisabona (care până în prezent nu este bine înțeleasă), crescând nivelul de conștientizare cu privire la viitorul rol al orașelor și al zonelor metropolitane, diseminând în toată Europa abordările care au avut succes⁽¹³⁾. În această privință, ar putea să își aducă contribuția institutele de cercetare specializate și universitățile.

4.7 În opinia CESE, aceasta nu înseamnă, cu siguranță, noi proceduri birocratice, ci, mai curând, mai puține proceduri și birocratie și o descentralizare orientată și coerentă.

4.8 Conform CESE, descentralizarea este foarte încurajatoare prin aceea că accentuează responsabilitatea autorităților locale și regionale și o consolidează.

4.9 Responsabilitatea este esențială. Aceasta reprezintă piatra de temelie pentru exigențele de bază ale oricărei dezvoltări regionale, care sunt spiritul de conducere, viziunea și coerența. În Europa există exemple remarcabile în acest sens⁽¹⁴⁾.

4.10 UE și guvernele naționale ar trebui să țină seama de mecanismele și practicile de lucru din regiunile și orașele de succes, inclusiv din zonele metropolitane. Acestea nu sunt „state” în miniatură, ci au naturi diferite; administrarea lor diferă fundamental de administrarea de la nivel statal.

4.11 Abordarea lor este adesea inspirată de obiective concrete care stimulează dezvoltarea în ansamblu⁽¹⁵⁾; imaginea lor este, de cele mai multe ori, determinată de îmbunătățirea condițiilor pentru investițiile (străine), cluster și resurse umane. În același timp, în prezent, dezvoltarea durabilă este o prioritate, după cum este și incluziunea socială și calitatea condițiilor de muncă și de viață.

4.12 Poate fi creat un program de schimb pentru funcționarii din regiuni și orașe. Cunoașterea transfrontalieră reciprocă a abordărilor și strategiilor fiecăruia, de exemplu a celor privind amenajarea teritoriului, promovarea atractivității economice și asigurarea locuințelor sociale, va fi foarte utilă.

4.13 CESE propune crearea unor programe de înfrățire între regiunile și orașele din întreaga Europă, după cum există deja în alte domenii, pentru a obișnui regiunile cu programele și procedurile descentralizate.

4.14 Astfel de schimburi bine structurate în Europa pot contribui la o schimbare de mentalitate și de atitudine, pentru a promova capacitatea de a se exprima și forța regiunilor și orașelor. După cum o arată mai multe exemple, regiunile și orașele sunt adesea impulsionate pozitiv de dinamica internaționalizării economice și găsesc noi modalități de a se afirma cu succes.

4.15 Programele comunitare pot sprijini această sensibilizare, fie prin proiecte cofinanțate prin fonduri, fie printr-o comunicare orientată și consiliere acordată de funcționarii Comisiei. Aceștia pot fi ajutați de structurile consultative specializate în materie de activitate transfrontalieră. Un sprijin din partea PE în favoarea structurării acestui proces deja în curs, ar fi, de asemenea, foarte util.

4.16 CESE este de acord cu propunerea PE de a înființa un consiliu formal al UE pentru dezvoltare teritorială. Acesta ar accentua importanța „guvernării pe mai multe niveluri” și ar reprezenta o bună platformă pentru dezvoltarea ideilor privind o abordare holistică pentru regiuni și orașe. Consiliul ar fi mai constrâns să dezbate și să ajungă la acorduri în acest domeniu.

4.17 Pe baza primului Program de acțiune (2007)⁽¹⁶⁾, ar putea fi inițiată o dezbatere la nivel european privind modernizarea sistemelor și practicilor administrative în ceea ce privește relația stat-regiuni/orașe. Obiectivele acesteia ar trebui să fie: reducerea procedurilor birocratice, consolidarea încrederii, promovarea regiunilor puternice și durabile, creșterea transparenței, reducerea distanței dintre nivelurile descentralizate și nivelul UE.

⁽¹³⁾ Comisia a acordat consultanță pentru 26 de regiuni din Franța sub forma unei analize comparative.

⁽¹⁴⁾ Un exemplu remarcabil este cel al orașului Bilbao, unde douăzeci de ani de ani de spirit de conducere, viziune și coerență au produs o metropolă modernă și orientată către viitor într-o regiune care, la începutul anilor 1980, se afla într-o situație proastă și traversa o perioadă de depresiune economică profundă. Acest spirit de conducere din Bilbao a fost susținut financiar de guvernul central și guvernul basc și de către provincie, un exemplu de parteneriat public-public eficient, precum și de parteneriate convingătoare cu societatea civilă organizată și cu sectorul privat.

⁽¹⁵⁾ Dintre acestea, exemple interesate sunt joncțiunea trenurilor de mare viteză din Lille, Jocurile Olimpice și cea de-a 500-a aniversare a descoperirii Americii de către Columb din Barcelona și noul centru, orientat spre viitor, al orașului Birmingham. În toate cele trei cazuri, obiectivele „motoare” au reprezentat un punct de plecare pentru o nouă dezvoltare.

⁽¹⁶⁾ A se vedea primul Program de acțiune, p. 5: „pentru promovarea unei abordări integratoare mai bune și a unei cooperări flexibile între diferitele niveluri teritoriale este nevoie de noi forme de guvernare teritorială.”.

4.18 Aceste propuneri trebuie să fie privite ca parte a unei mai bune „governanțe” a relațiilor dintre autoritățile publice de la toate nivelurile. Acestea nu ar trebui să (mai) fie văzute în cadrul ierarhiei competențelor dintre nivelurile de guvernare. Dimpotrivă, în opinia CESE, „guvernarea pe mai multe niveluri” reprezintă un model flexibil al relațiilor dintre Comisie, guvernele naționale și autoritățile locale și regionale, adaptate situațiilor specifice și considerațiilor tematice.

5. Buna guvernare presupune parteneriate cu societatea civilă organizată

5.1 În opinia CESE, o administrare locală și regională modernă necesită implicarea diferitelor segmente ale comunităților locale și regionale. Acestea pot aduce competențe și puncte de vedere diverse, răspunzând nevoilor specifice. Acest lucru este recunoscut explicit sau implicit în mai multe documente ale Consiliului (¹⁷).

5.2 Textul de referință privind „parteneriatul” îl reprezintă articolul 11 din regulamentul general privind Fondurile structurale, care face un apel la parteneriat, adică la consultarea și implicarea actorilor socioeconomiци și a societății civile organizate (¹⁸).

5.3 În opinia CESE, buna guvernare în politica regională include participarea responsabilă și transparentă a societății civile reprezentative și legitime, constituită din actori bine definiți la nivel regional. Consultarea și implicarea ar trebui să aibă loc la definirea, programarea și evaluarea proiectelor regionale. Această cooperare ar trebui să se realizeze și în cazul proiectelor interregionale și transfrontaliere, între altele, în cadrul unei grupări europene pentru cooperare teritorială (¹⁹).

5.4 În termeni mai generali, opinia CESE este că descentralizarea este salutară pentru promovarea responsabilității

autorităților locale și regionale, care va stimula, de asemenea, părțile interesate neguvernamentale cum ar fi partenerii sociali, camerele de comerț, întreprinderile, agențiile de dezvoltare, organizațiile pentru locuințe, organizațiile neguvernamentale cvasi-autonome („quangos”), agențiile de protecția mediului, agențiile sociale, instituțiile de învățământ de la toate nivelurile, instituțiile de asistență medicală, arhitectii și artiștii.

5.5 În ciuda intențiilor exprimate de Consiliu și a unui dialog continuu între Comisie și statele membre și regiuni pentru promovarea unor astfel de parteneriate, acestea sunt o practică doar într-un număr limitat de cazuri (²⁰). În multe cazuri, ele pur și simplu nu există. Exemplele bune ar trebui să fie publicate.

5.6 În ceea ce o privește, societatea civilă reprezentativă trebuie, de asemenea, să fie organizată satisfăcător la nivel regional și trebuie să dispună de competențele necesare. Aceste condiții nu sunt ușor de îndeplinit în acele cazuri în care societatea civilă este slab dezvoltată sau când reflectă o mare varietate de interese, uneori contradictorii.

5.7 Comisiei ar trebui să i se dea posibilitatea de a acționa ca un catalizator și ca un promotor al curbelor de învățare în guvernarea descentralizată.

5.8 De asemenea, conștientizarea și viziunea asupra nevoii de schimbare și ajustare în regiuni și orașe poate încuraja crearea de parteneriate mai multe și mai bune. Experiența arată că o viziune coerentă în rândul autorităților publice permite intensificarea cooperării cu alte părți interesate. În același context, ar trebui luat în considerare articolul 11 privind parteneriatul, din cadrul dispozițiilor generale privind Fondurile structurale.

5.9 Există oportunități multiple. O guvernare mai bună la nivel descentralizat va face societățile în ansamblu mai rezistente și mai pregătite pentru viitor.

5.10 Având în vedere faptul intenția Comisiei Europene de a publica un document privind chestiunea parteneriatului în cadrul politicii de coeziune a UE în decursul acestui an, CESE propune să revină mai în detaliu asupra acestei chestiuni într-un aviz separat.

Bruxelles, 18 septembrie 2008

Președintele

Comitetului Economic și Social European

Dimitris DIMITRIADIS

(¹⁷) A se vedea capitolul 2.

(¹⁸) Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului din iulie 2006, care se va aplica tuturor programelor UE din domeniul politicii de coeziune pentru perioada 2007-2013. Se înțelege de la sine că parteneriatele la nivel național, indiferent cât de importante ar fi, nu pot constitui un substitut pentru parteneriatele cu societatea civilă regională.

(¹⁹) Regulamentul (CE) nr. 1082/2006 al Consiliului, iulie 2006. Acest regulament privind operațiunile transfrontaliere se limitează la practicile administrative.

(²⁰) În câteva ocazii CESE a pledat pentru parteneriat în implementarea politicii regionale, de exemplu: avizele „Parteneriat în implementarea Fondurilor Structurale” JO C 10, 14.1.2004, p. 21 și „Rolul organizațiilor societății civile în implementarea politicii UE privind coeziunea și dezvoltarea regională”, JO C 309, 16.12.2006, p. 126. Parteneriatul la nivel regional ar trebui să fie garantat în alte domenii cum ar fi Programul pentru competitivitate și inovare și cel de-al 7-lea Program-cadru (a se vedea Avizul CESE „Guvernanța teritorială a mutațiilor industriale: rolul partenerilor sociali și contribuția Programului pentru competitivitate și inovare”, JO C 318, 23.1.2006, p. 12).

Avizul Comitetului Economic și Social European privind scutirile de taxe aplicabile introducerii permanente de bunuri personale ale persoanelor fizice dintr-un stat membru (versiune codificată)

COM(2008) 376 final — 2008/0120 (COD)

(2009/C 77/31)

La 18 iunie, în conformitate cu articolul 262 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Consiliul Uniunii Europene a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Scutirile de taxe aplicabile introducerii permanente de bunuri personale ale persoanelor fizice dintr-un stat membru (versiune codificată).

Întrucât, în opinia sa, conținutul propunerii este pe deplin satisfăcător și nu face obiectul niciunei observații din partea sa, în cea de-a 447-a sesiune plenară din 17 și 18 septembrie 2008 (ședința din 17 septembrie 2008), Comitetul a hotărât, în unanimitate, să emită un aviz favorabil cu privire la textul propus.

Bruxelles, 17 septembrie 2008

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Dimitris DIMITRIADIS

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Strategia UE-Africa

(2009/C 77/32)

Prin scrisoarea din 11 iulie 2007, comisarul european pentru dezvoltare și ajutor umanitar, Louis Michel, a solicitat Comitetului Economic și Social European elaborarea unui aviz exploratoriu cu privire la

Strategia UE-Africa.

Secțiunea pentru relații externe, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 17 iulie 2008. Raportor: dl Dantin.

În cea de-a 447-a sesiune plenară, care a avut loc la 17 și 18 septembrie 2008 (ședința din 18 septembrie 2008), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 89 de voturi pentru, 0 voturi împotriva și 0 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 În contextul globalizării din acest nou secol, **relația între Europa și Africa, fructificând învățămintele trecutului, trebuie să evolueze considerabil**, tinzând îndeosebi spre un parteneriat cu drepturi și îndatoriri egale. Într-adevăr, după decenii de cooperare și de ajutor pentru dezvoltare, sărăcia extremă din Africa se agravează și se adâncește: roadele unei creșteri economice lipsite de orientare și deficitare la nivelul locurilor de muncă nu sunt distribuite uniform, ceea ce adâncește inegalitățile; mai mult de 55 % din populația din Africa subsahariană trăiește cu mai puțin de 1 dolar pe zi; aproape 70 % din numărul total de locuri de muncă, din care mai mult de 57 % în agricultură, reprezintă muncă ilegală, de subzistență.

Se conturează astfel tabloul unei lipse dramatice de locuri de muncă decente și productive.

1.2 Miza este importantă, mai ales în ceea ce privește dezvoltarea și stabilizarea continentului african, dar și securitatea continentului european și capacitatea sa de a construi o creștere susținută în mod durabil.

1.3 Acestea fiind spuse, **lucrurile nemaiputând continua în acest fel**, schimbarea fiind imperios necesară, Comitetul salută succesul summitului UE-Africa desfășurat la Lisabona, la 8 și 9 noiembrie 2007.

1.3.1 Salută în special abordarea, în manieră transversală, a problemei ocupării forței de muncă.

1.4 Într-adevăr, CESE consideră că dezvoltarea locurilor de muncă decente reprezintă fundamentul reducerii inegalităților și sărăciei, al integrării sociale, al construirii unor vieți demne, de care este nevoie pentru eliminarea extremismului și conflictelor și, implicit, pentru stabilitatea statelor.

1.5 Pentru dezvoltarea locurilor de muncă decente, Comitetul consideră necesar să desfășoare o acțiune cu acest obiectiv principal, intervenind asupra parametrilor prezentați în articolele următoare și care, deși structural diferiți, sunt legați prin sinergii puternice care le conferă reactivitate reciprocă și care, în ansamblu, constituie o politică.

1.5.1 Creșterea economică bazată îndeosebi pe exploatarea bogățiilor naturale nu reprezintă o sursă bogată de locuri de muncă. **Ea trebuie să fie reorientată înspre produsele rezultate din prelucrarea primară sau înspre produsele finite.** Investițiile trebuie să-și propună acest obiectiv, vizând sectoare cu mare valoare adăugată.

1.5.2 **Sectorul privat capătă o importanță capitală și, prin el, și IMM-urile.** Uniunea Europeană trebuie să facă din dezvoltarea IMM-urilor una dintre axele politicii sale de cooperare.

1.5.3 Creșterea actuală a prețurilor la materii prime este un element suplimentar care trebuie **să facă din sectorul agricol prioritatea strategică a dezvoltării.** Faptul că acesta ocupă o mare parte a teritoriului și a populației rurale trebuie să contribuie la satisfacerea nevoilor alimentare din resurse proprii, la dezvoltarea industriei de prelucrare și, prin aceasta, să stăvilească exodul rural.

Se recomandă conceperea unei politici agricole pe termen scurt, mediu și lung, având în vedere, în primul rând, deblocarea bugetului pentru punerea în aplicare a acesteia. Această politică trebuie să fie elaborată împreună cu organizațiile agricole.

1.5.4 **Dezvoltarea resurselor umane** este un factor indispensabil pentru orice strategie de dezvoltare. Este deci recomandată o analiză a necesarului de locuri de muncă, a pieței forței de muncă, efectuarea unor previziuni și **anticiparea provocărilor majore pe care le implică procesul de adaptare a formării la locul de muncă.**

1.5.5 **Dacă integrarea economică regională și subregională** a făcut progrese vizibile, potențialul comercial trebuie încă să fie exploatat. Sunt necesare, în special, coordonarea măsurilor de armonizare a procedurilor vamale, dezvoltarea infrastructurilor, garantarea liberei circulații a cetățenilor. Din acest punct de vedere, Comitetul regretă că, până în prezent, nu au fost încheiate **negocierile regionale** pentru Acordurile de parteneriat economic, printre obiectivele cărora se află integrarea regională.

1.5.6 **Dialogul social** trebuie să însoțească și să aducă îmbunătățiri oricărei politici de dezvoltare. Și aceasta, mai ales prin negocierea contractelor colective de muncă. **Se recomandă, așadar, înființarea și dezvoltarea unor organizații patronale și sindicale puternice și independente.**

1.5.7 **Participarea actorilor nestatali nu poate fi disociață de dezvoltarea locurilor de muncă** și trebuie să se situeze în centrul strategiei comune UE-Africa. În acest sens, ei trebuie implicați în elaborarea și punerea în practică a Planurilor indicative naționale și regionale.

1.5.8 De „**buna guvernare**” depinde încrederea investitorilor. Din acest punct de vedere, aceasta este esențială pentru ocuparea forței de muncă. Trebuie luată în considerare pe ansamblu, mai ales în ceea ce privește drepturile omului și ale lucrătorilor, printre care se numără libertățile sindicale, normele de lucru și combaterea **corupției**. În privința celei din urmă, UE și statele membre **trebuie să-și condiționeze ajutoarele financiare de posibilitatea de a urmări modul de utilizare a acestora.**

2. Introducere

2.1 Prin scrisoarea din 11 iulie 2007, comisarul european pentru dezvoltare și ajutor umanitar, Louis Michel, a solicitat Comitetului Economic și Social European elaborarea unui aviz exploratoriu privind diferitele probleme ridicate în comunicarea „De la Cairo la Lisabona—Parteneriatul Strategic UE-Africa”, îndeosebi cele privind **reducerea deficitului de locuri de muncă din Africa.**

2.2 CESE salută această solicitare care, înscriindu-se în cadrul politicilor de dezvoltare duse în Africa de decenii, își propune sondarea viitorului care se schițează, în special, prin deciziile summitului UE-Africa, cuprinse în declarația intitulată „Parteneriatul strategic”, care este însoțită de „Primul plan de acțiune” (2008-2010), destinat punerii sale în aplicare.

2.3 Sesizând Comitetul cu privire la **ocuparea forței de muncă**, Comisia își manifestă intenția de a face din această temă obiectivul esențial al politicii sale de dezvoltare, arătând totodată că actorii economici și sociali au de jucat un rol în **eradicarea sărăciei prin crearea de locuri de muncă decente.** CESE se bucură pentru acest fapt.

După ce va fi trecut în revistă atât politicile trecute și rezultatele acestora, ținând seama de situația din Africa de azi, cât și politicile viitoare, prezentul aviz se va strădui să pună în evidență acțiunile esențiale care, potrivit Comitetului, trebuie să fie realizate pentru a contribui la crearea de locuri de muncă decente. Această cercetare se va efectua în lumina orientărilor și a planului de acțiune care au fost adoptate la summitul UE-Africa organizat la 8 și 9 decembrie 2007, la Lisabona. În acest scop, avizul se va sprijini, mai ales, pe lucrările anterioare ale CESE privind dezvoltarea Africii ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ CESE 1205/2004, „Rolul organizațiilor de femei în calitatea lor de actori nestatali, în contextul Acordului de la Cotonou”. Raportor: dna Florio, septembrie 2004.

CESE 1497/2005, „Despre includerea aspectelor sociale în Acordurile de parteneriate economice”. Raportori: dl Pezzini și dl Dantin, decembrie 2005.

CESE 753/2006, „O prioritate necesară pentru Africa: punctul de vedere al societății civile europene”. Raportor: dl Bedossa, mai 2006.

CESE 673/2007, „Migrație și dezvoltare: șanse și provocări”. Raportor: dl Sharma, decembrie 2007.

Rapoartele Comitetului de monitorizare ACP/UE al CESE „Resursele umane pentru dezvoltare”. Raportori: dna King și dl Akouete, mai 2007.

3. Considerații generale

3.1 Continentul african este eterogen. El este constituit din state adesea diferențiate sub aspect istoric, cultural, etnic, al bogățiilor proprii (minereuri, petrol, diamante ...), al climei sau al democrației, al bunei guvernante și al respectării drepturilor omului ... Acest fapt duce la niveluri economice și sociale variabile. Prin urmare, este greu să fie înțeles, privit, în mod global și ca monolit. Nu este mai puțin adevărat că un anumit număr de trăsături sunt comune: în primul rând, raporturile cu Europa, fie că sunt trecute sau viitoare, fie că aparțin unei istorii împărtășite, care va da naștere unui viitor comun, înscris într-o dinamică a schimbării, împărtășită la rândul ei.

3.2 Într-adevăr, în contextul globalizării din acest nou secol, relația dintre Europa și Africa, fructificând învățămintele trecutului, **trebuie să cunoască o evoluție considerabilă**. Aceasta trebuie să se bazeze pe conștientizarea construcției necesare a unui viitor comun, clădit pe provocări și pe riscuri împărtășite, pe o logică a intereselor reciproce, mult mai mult decât pe o istorie momentan împărtășită, pe compasiune sau fidelitate, cu riscul de a-i pune pe anumiți parteneri, de pe fiecare dintre cele două continente, față în față cu propriile contradicții.

3.3 Miza este de mare importanță. La cincisprezece kilometri de continentul european, continentul african concentrează pe teritoriul său toate „riscurile majore” ale lumii contemporane: migrație necontrolată, epidemii care izbucnesc frecvent, catastrofe climatice și de mediu, amenințarea teroristă ... Are însă și potențialul cel mai consecvent, fie că este vorba de resursele naturale, fie de cererea previzibilă de consum și de investiție.

3.4 Bineînțeles, Uniunea Europeană rămâne în continuare primul partener economic al continentului african și principalul său donator. Însă acest monopol istoric începe să fie desființat de ofensiva „finanțatorilor emergenți”, China, în primul rând, dar și India, marile țări din America Latină și monarhiile din Golf, chiar și Iranul, precum și de revenirea Statelor Unite, preocupate să-și mențină securitatea aprovizionărilor cu energie, să contracareze amenințarea teroristă, să extindă câmpul de luptă pentru valorile creștine și pentru cele ale democrației și, totodată, să contracareze „entrismul” chinez, care le îngrijorează (2).

3.5 Este însă clar că, de acum înainte, securitatea continentului european precum și capacitatea acestuia de a apăra o creștere susținută în mod durabil vor depinde strâns, în cel mai scurt timp, de dezvoltarea și de stabilizarea continentului african. Europa nu ar putea fi, pe termen mediu și lung, o insulă de prosperitate, la cincisprezece kilometri de un continent a cărui caracteristică este mizeria. Este în joc dezvoltarea durabilă a Uniunii Europene iar aceasta trebuie să înțeleagă că, de acum înainte, Africa este „frontiera sa”.

3.6 „Strategia Europei în ceea ce privește Africa a fost mult timp caracterizată de o relație asimetrică **donator-beneficiar**, dublată de o așa-zisă conștiință împăcată din punct de vedere ideologic, precum și de o viziune unilaterală a intereselor

noastre. Viziunea aceasta arhaică, nerealistă, a fost extrem de dăunătoare. Această pagină trebuie întoarsă pentru a se trece la o nouă concepție despre parteneriat, între parteneri egali în drepturi și în obligații, care să practice o logică a intereselor comune, întemeiată pe parametri precum dezvoltarea durabilă, buna guvernare economică, fiscală și socială, transferurile de tehnologii ...” (3).

3.6.1 Această strategie, bazată deci pe o relație asimetrică „donator-beneficiar” sau „furnizor de fonduri-beneficiar” și concretizată în mod special în conținutul diferitelor acorduri care au guvernat sau care guvernează raporturile dintre UE și Africa, reprezintă un „eșec” din perspectiva situației actuale, economică și socială, a Africii (4). **În concluzie, această stare de fapt trebuie schimbată.**

Ea a adus statele africane într-o situație de dependență, în special financiară, ducând la ipotecarea dinamismului necesar unei intrări pozitive în economia mondială.

3.6.1.1 Într-adevăr, după decenii de asistență pentru dezvoltare acordată de Uniunea Europeană, de numeroase state membre (adesea foști colonizatori), de organisme internaționale precum Banca Mondială, sărăcia extremă din Africa se agravează și se adâncește.

3.6.1.2 În timp ce țări sau regiuni emergente precum China, India, Asia de Sud-Est, Brazilia devin puteri economice și se înscriu în comerțul internațional, Africa nu reușește să se dezvolte, cu câteva rare excepții.

3.6.1.3 De ce o țară precum Coreea de Sud, care trăia, cu câțiva ani în urmă, „pentru orez și din orez” a devenit unul dintre campionii mondiali ai construcțiilor electronice și navale, ai serviciilor în informatică, ai construcției de automobile ... iar Africa nu?

3.6.1.4 Europa rămâne în continuare cel mai mare importator de produse provenind din Africa. Cu toate acestea, în ciuda a aproape 25 de ani de drepturi vamale asimetriche, volumul exporturilor din țările africane spre UE a scăzut cu mai mult de jumătate, trecând de la 8 % din volumul comerțului mondial, în 1975, la 2,8 %, în 2000. Această preferință, care se referă la drepturile vamale, nu a fost suficientă. Lipsa de competitivitate a produselor africane a compromis capacitățile de export ale Africii spre Europa.

3.6.1.5 Rezultatele creșterii economice, datorate îndeosebi exploatarea resurselor naturale, sunt repartizate neuniform, adâncind inegalitățile, în așa fel încât cei săraci rămân la fel de săraci ori sărăcesc în continuare, iar bogații ajung și mai bogați. Toate acestea sunt departe de o bună guvernare economică, preocupată de aspecte etice. Numeroși africani denunță această situație:

— „(Trebuie) repatriate fondurile dobândite în mod ilegal în țările de origine și depozitate în băncile străine” (5);

(2) Uniunea Europeană-Africa: „Parteneriatul strategic” Nathalie Delapalme, Elise Colette. Note ale Fundației Robert Schuman, decembrie 2007.

(3) Discursul comisarului Louis Michel în cadrul Conferinței „UE-China-Africa” organizată de Comisia Europeană. Bruxelles, 28.6.2007.

(4) Răspunsul comisarului Michel adresat unui intervenient în cadrul Adunării parlamentare paritare de la Kigali, 18, 19, 20, 21, 22 noiembrie 2007.

(5) Summitul extraordinar al Uniunii Africane privind ocuparea forței de muncă și lupta împotriva sărăciei, 3-9 septembrie 2004, Ouagadougou. Declarația finală (articolul 16).

— „Noi suntem bolnavi de proastă guvernare, unele țări sunt mai sărace decât înainte de a fi exploatate petrolul, diamantele ... Unele țări au conducători ale căror averi personale sunt mai mari decât datoria țării! Răul nu vine din exterior, ci din noi înșine”⁽⁶⁾.

4. De la Cairo la Lisabona: o nouă strategie Africa-Uniunea Europeană

4.1 Politicile promovate până în prezent și finanțările aferente nu au dus întotdeauna la rezultatele dorite, îndeosebi în ceea ce privește crearea de locuri de muncă decente. Luând notă de situația de fapt și de imperativul schimbării acesteia, Comitetul își exprimă satisfacția cu privire la succesul summitului de la Lisabona, din 8 și 9 decembrie 2007. Acesta salută voința politică ce a permis completarea, și chiar redefinirea, prin reorientare, a cooperărilor și, pe această cale, a relațiilor, atât comerciale, cât și politice, dintre cele două continente.

4.2 Într-adevăr, după șapte ani de la summitul de la Cairo, summitul de la Lisabona a pus bazele unui nou parteneriat strategic „de la egal la egal” între Africa și Uniunea Europeană, bazat pe valori, principii și interese comune, pentru a răspunde împreună provocărilor globale de pe scena internațională: pace și securitate, guvernanta și drepturile omului, migrație, energie și schimbare climatică, comerț, infrastructuri și dezvoltare.

4.3 Originalitatea și noutatea acestei strategii, dincolo de conținutul său, constau în punerea în aplicare, pe lângă declararea unei faze operaționale, a opt planuri de acțiune prioritare (a se vedea ANEXA I), un fel de foaie de parcurs sau de plan de lucru destinat traducerii în termeni concreți a punerii în aplicare a alegerilor și a priorităților strategice identificate de cele două continente. Progresele înregistrate în realizarea acestor opt planuri, extrem de ambițioase, ca, de altfel, și Acordul de la Cotonou, vor fi evaluate în cadrul viitorului summit, din 2012.

4.4 Comitetul consideră pozitiv faptul că, dincolo de declarațiile de principiu, care sunt, desigur, importante, a fost adoptat un plan de lucru care permite traducerea operațională și concretă a acestora, ceea ce va facilita, printre altele, evaluarea punerii lor în aplicare, încă din anul 2010.

4.5 CESE subliniază că fiecare dintre cele opt parteneriate, traduse în planuri de acțiune, poate contribui la dezvoltarea locurilor de muncă decente, chiar din momentul în care este făcută această alegere politică și în măsura în care acestea sunt însoțite de politici de ocupare a forței de muncă specifice (a se vedea capitolul 7).

4.6 Cu toate acestea, dincolo de acordurile scrise, bunăvoința afișată, de o parte și de cealaltă, în cadrul acestui summit, nu ar putea disimula anumite dificultăți și anumite obstacole semnificate de unii responsabili africani. Aceștia dau de înțeles că o nouă strategie, oricât de inovatoare ar fi prin crearea unui parteneriat echilibrat, nu ar putea șterge rapid relații ale căror raporturi sunt și astăzi considerate de tip dominant-dominanți:

— este aspru criticată birocrăția UE în timp ce „cu China, este atât de ușor să se obțină imediat tractoarele de care avem nevoie ...”

⁽⁶⁾ Intervenția președintelui CES dintr-un stat francofon din Africa de Vest în cadrul Adunării generale a UCESA (Uniunea CES din Africa), 13 și 14 noiembrie 2007, la Ouagadougou.

— se solicită ca UE fie să despăgubească Africa pentru colonizare și pentru spolierea bunurilor sale, fie să-i accepte pe imigranții acesteia ...

— se emit îndoieli în ceea ce privește capacitatea de a încheia Acordurile de parteneriat economic (APE) într-un veritabil spirit de parteneriat ...

— sunt denunțate controversele aprinse cu privire la criza din Zimbabwe ...

Un drum încă lung și plin de piedici rămâne de străbătut, pentru ca cele două părți să câștige pariul prin recăpătarea încrederii pierdute.

4.6.1 Din acest punct de vedere, CESE estimează că, în cadrul unui parteneriat echilibrat, **în primul rând**, intră în atribuțiile guvernelor africane înseși **asumarea responsabilității buneii guvernante, a luptei împotriva corupției** și a orientării investițiilor directe sau străine în direcția diminuării sărăciei din țările lor. Această asumare de responsabilitate, care le consolidează suveranitatea, este imperios necesară pentru trecerea la un parteneriat reînnoit. Prin urmare, principiul efectiv al aderării la acest parteneriat echilibrat dintre Uniunea Europeană și Africa este esențial și își găsește sensul în evoluția către dezvoltarea unor locuri de muncă decente.

4.7 CESE observă cu satisfacție locul rezervat societății civile nu numai în termeni instituționali (relațiile dintre CESE din UE și ECOSOC din UA)⁽⁷⁾, dar și în ceea ce privește totalitatea actorilor nestatali (ANE) care constituie societatea civilă organizată⁽⁸⁾. Din acest punct de vedere, pentru ca voința declarată să prindă contur și să fie tradusă în fapte, va fi necesar să se țină cont, chiar cu riscul unui eșec, de dificultățile întâmpinate la acest punct în punerea în aplicare a Acordului de la Cotonou.

Pe ansamblu, Comitetul aprobă orientarea spre progres imprimată strategiei UE-Africa pe întregul continent.

5. Locuri de muncă decente, obiectiv esențial al unei Strategii UE-Africa eficiente

5.1 Articolul 55 din Strategia UE-Africa stabilește: „Chestiunile legate de locurile de muncă, și, mai ales, securitatea socială, posibilitățile insuficiente de ocupare a unui loc de muncă și promovarea muncii decente în Africa vor fi abordate în comun, trebuind să fie acordată prioritate creării de locuri de muncă utile în economia oficială, îmbunătățirii condițiilor dificile de viață și de muncă, în conformitate cu programul pentru o muncă decentă al Națiunilor Unite, și integrării economiei neoficiale în cea oficială ...”.

5.2 Comitetul salută faptul că se pune oficial problema locurilor de muncă decente în cadrul strategiei UE-Africa, în măsura în care estimează că dezvoltarea acestora se află, atât cantitativ cât și calitativ, în centrul reducerii inegalităților și a sărăciei, al integrării sociale, necesare pentru dispariția extremismelor și a conflictelor și, deci, pentru stabilitatea necesară a statelor.

⁽⁷⁾ A se vedea articolele 104 și 105 din declarație.

⁽⁸⁾ A se vedea articolele 106-110 din declarație.

6. Situația ocupării locurilor de muncă în Africa

Procentul populației active este ridicat (68,6 %). Rata șomajului este, de asemenea, ridicată (10,3 %), **însă problema cea mai gravă o constituie lipsa locurilor de muncă decente și productive: 46,2 % din populație, din care 55,4 %, în Africa subsahariană, trăiește cu mai puțin de 1 dolar pe zi.** Cu alte cuvinte, o mare parte din populația activă practic munca la negru, în general de subzistență. Aceasta reprezintă 68 % din numărul total de locuri de muncă, din care 57,2 % se află în agricultura primară, și sunt ocupate în mare parte de tineri și de femei. Femeile dețin un rol hotărâtor, aflându-se în centrul comunității economice și al familiei și constituind astfel structura organizației țesutului economic și social african (a se vedea ANEXA II la prezentul text).

7. Crearea de locuri de muncă decente și productive

Date fiind cele de mai sus, prioritatea pentru Africa o reprezintă crearea de locuri de muncă decente și productive, liber alese, singurele capabile să contribuie în mod eficient la eradicarea sărăciei, la o viață trăită cu demnitate, la instituirea unei protecții sociale eficiente și deschise tuturor, integrând dimensiunea de gen la toate nivelurile, dar și dimensiunea tineretului care poartă în sine viitorul Africii și, parțial, solidaritatea dintre generații.

De fapt, fără locuri de muncă productive, ar fi iluzoriu să se pretindă niveluri de viață decente, dezvoltare economică și socială și desăvârșirea individului. Aceste obiective trec înainte de toate prin dezvoltarea resurselor umane și prin dezvoltarea întreprinderilor din sectorul privat. Pentru a-și găsi împlinirea, această dinamică trebuie să se înscrie într-un cadru favorabil dezvoltării sale, în care sunt prezente democrația, statul de drept, buna guvernare, respectarea drepturilor omului și a drepturilor sociale ...

În cadrul strategiei UE-Africa, adoptată la summitul de la Lisabona, dimensiunea ocupării forței de muncă este transversală. Obiectul prezentului capitol îl constituie aprofundarea acestei probleme centrale în sensul efectuării de analize și de propuneri de orientări. Aceasta trece printr-o reflecție asupra principalelor părghii care pot contribui la abordarea obiectivului. Este un demers esențialmente macroeconomic. Totuși, pentru a aborda diversitatea acțiunilor, ar fi util să se procedeze, ulterior, la un inventar al diverselor acțiuni duse de ONG-uri europene care intervin în materie de asistență pentru dezvoltare în Africa, punându-se în evidență diversitatea programelor pe care le duc la bun sfârșit, în special alături de colectivitățile și/sau grupările locale (cooperative, asociațiile de legumicultori, instituții școlare sau sanitare ...), și care contribuie la dezvoltarea locurilor de muncă.

Cu toate acestea, pe lângă cele de mai sus, Comitetul ține să sublinieze cu hotărâre că **dezvoltarea Africii și deci crearea de locuri de muncă decente și productive, nu s-ar putea realiza decât într-un climat de stabilitate sporită a statelor care o alcătuiesc.** Or, un număr considerabil de țări sunt în continuare implicate în conflicte interminabile. Pe parcursul ultimilor zece ani, în Guinea, în Liberia și în Sierra Leone, țări care dispun de resurse naturale, în special diamant și lemn, conflictele au scufundat regiunea într-o criză serioasă, aflată la originea unui flux important de refugiați. Ca să nu mai vorbim de conflictul din Darfur, care face ravagii în Sudan, de „războiul uitat” din nordul Ugandei, de nesiguranța cronică din estul și

nordul Republicii Centrafricane și de instabilitatea din Congo ... Aceasta fiind situația, Uniunea Europeană și, în general, comunitatea internațională trebuie să joace un rol important în această problemă hotărâtoare pentru viitorul continentului african. Căci, dincolo de atrocitățile comise, pe care nimeni nu le-ar putea ignora sau accepta, este clar că, dacă locurile de muncă pot contribui la stabilitatea statelor, instabilitatea acestora împiedică dezvoltarea lor economică și, deci, crearea de locuri de muncă.

7.1 Pentru o creștere bogată în locuri de muncă

7.1.1 În ceea ce privește creșterea economică, 2006 a fost un an fast pentru Africa, cu un procent de 6,3 % în Africa de Nord și de 4,8 % în Africa subsahariană, contrastele fiind considerabile de la o țară la alta.

7.1.2 Aceste cifre sunt foarte importante, în special comparativ cu rezultatele din Uniunea Europeană, dar, datorită unei productivități care stagnează, sau chiar dă înapoi, datorită unor investiții orientate greșit, unei slabe valori adăugate ale principalelor producții industriale sau agricole, exploziei demografice și unui deficit enorm de locuri de muncă decente, **ar fi nevoie de o creștere cu două cifre pentru a se obține, în același timp, o îmbunătățire cantitativă și calitativă a locurilor de muncă.** Potrivit estimărilor, ar fi necesară o creștere de minimum 9 % pentru ca Obiectivele Mileniului să înceapă să fie percepute pozitiv, însă, din păcate, acestea oricum nu au ca obiectiv ocuparea forței de muncă.

7.1.3 Această creștere economică este săracă în crearea de locuri de muncă pentru că originea sa este prost aleasă. Ea provine adesea din intensificarea exploatarei bogățiilor naturale — caracterizată, de cele mai multe ori, prin condiții de muncă la limita acceptabilului — a căror rentabilitate a explodat în ultima vreme, în statele producătoare de petrol mai ales, datorită creșterii prețului barilului de țitei. Pe lângă faptul că este aleatorie, fiind supusă variației cursurilor, această situație nu creează locuri de muncă suplimentare. Același lucru este valabil și pentru celelalte resurse naturale, în măsura în care acestea sunt, în general, exportate în stare brută. În afară de acestea, atunci când clasele de mijloc pun deoparte beneficiile unei creșteri de activitate, în general, se consumă produse importate. Nici acest consum nu influențează ocuparea forței de muncă la nivel local.

7.1.4 Este necesar ca beneficiile rezultate din extracția țiteiului, despre care nu totdeauna se știe unde și cum sunt utilizate, să fie investite în fabricarea de produse de prelucrare, cu mare valoare adăugată, care să genereze o creștere importantă a locurilor de muncă. Același lucru este valabil și pentru celelalte resurse naturale sau agricole, care pot favoriza dezvoltarea unei industrii agroalimentare în cadrul unei politici agricole structurate, finanțate și prioritare (a se vedea punctul 7.4 și Anexa IV la prezentul text).

7.1.5 O creștere care să creeze numărul optim de locuri de muncă nu va rezulta din simpla exploatare a materiilor prime sau din producțiile agricole tradiționale și de masă (trestie de zahăr, bumbac, banane, arahide, cacao ...). Aceasta constă și în dezvoltarea unei industrii de prelucrare care să fabrice produse elaborate, cu mare valoare adăugată, ceea ce, pe termen lung, este cel mai bun mijloc de a evita deteriorarea termenilor în care are loc schimbul, de a participa la economia sub-regională, regională și apoi mondială, cu scopul de a obține profit, pentru a avansa spre o nouă fază a dezvoltării.

7.2 Pentru investiții reorientate spre diversificare

Dacă nu există creșteri de locuri de muncă fără creșteri economice, sau există, dar în mică măsură, fără investiții de calitate nu va exista creștere economică.

În general, este recunoscut faptul că, pentru a se obține un procent constant de creștere economică anuală pe durata mai multor exerciții financiare (a se vedea punctul 7.1.2), ar fi necesar un procent de investiție cu valori cuprinse între 22 % și 25 % din PIB, în timp ce în ultimii ani acesta a fost doar de 15 %. Pentru a tinde spre un asemenea ritm de acumulare, pot fi identificate două surse de investiții.

7.2.1 Investițiile endogene

7.2.1.1 În primul rând este vorba de investiții în sectoarele cu mare valoare adăugată și (sau) cu o mare capacitate de producție, care prezintă un puternic potențial de creștere a locurilor de muncă: infrastructura, agricultura și dezvoltarea durabile, protecția mediului, industria culturală, transporturile, pescuitul, exploatarea pădurilor, TIC, industria (prelucrare inițială și produse finite). Este vorba și de investiții în segmentele care participă la constituirea unui cadru propice pentru a atrage investițiile străine directe (ISD). De asemenea, este vorba de încercarea de a crea un cerc virtuos: investiții endogene-producție-comerț-beneficii ... alte investiții endogene ...

7.2.1.2 Investițiile endogene, sau mobilizarea resurselor financiare interne, vor permite Africii să hotărască, ea însăși, care sunt propriile priorități de dezvoltare, diferite de cele ale ISD.

7.2.1.3 Unde pot fi găsite fondurile necesare pentru aceste investiții endogene?

- mobilizarea beneficiilor enorme, la vedere sau ascunse, generate de exploatarea resurselor naturale (petrol, gaz, cărbune, diamante, lemn, minerale: crom, platină, cobalt, aur, mangan, cupru, fier, uraniu ...) ⁽⁹⁾. (Care este situația lor în prezent? Și ce se întâmplă, de exemplu, cu beneficiile obținute din zahărul plătit de trei ori mai mult, raportat la cursul mondial?);
- introducerea de taxe pe valoarea adăugată (TVA) nu a permis creșterea veniturilor publice decât în mod limitat și incomplet. Acest fapt poate fi îmbunătățit;
- îmbunătățirea colectării impozitelor ar permite dublarea veniturilor fiscale în anumite țări;
- variațiile importante ale ponderii veniturilor fiscale/PIB (de la 38 % în Algeria și în Angola, la mai puțin de 10 % în Niger, în Sudan și în Ciad) demonstrează că țările cu venituri reduse și le pot majora substanțial;
- opțiunea pentru oficializarea muncii la negru, care ar lărgi baza de calcul a impozitului și ar permite creșterea bazei de resurse.

⁽⁹⁾ În Africa se găsesc aproape toate rezervele mondiale de crom (în principal în Zimbabwe și în Africa de Sud ...), 90 % din rezervele de platină (Africa de Sud ...) și 50 % din rezervele de cobalt (R. D. Congo, Zambia ...).

Toate aceste îmbunătățiri ar trebui să contribuie la o creștere cantitativă și calitativă a politicilor publice.

— în anumite țări, fondurile trimise de lucrătorii imigranți reprezintă o importantă sursă de dezvoltare ⁽¹⁰⁾. Acestea au atins aproximativ 16 miliarde USD în 2004. Fondurile înregistrate și neînregistrate ar reprezenta mai multe resurse financiare decât asistența oficială pentru dezvoltare (ODA) și investițiile străine directe (ISD). Aceste fonduri, care nu sunt o sursă de îndatorare, trecând prin sistemul bancar oficial din țările africane — din momentul în care acesta va fi sigur, credibil și eficient — ar putea avea un efect considerabil asupra capacităților de investiții. Se remarcă aici, doar la acest punct, **cât de importantă este imigrația pentru țările africane**, motiv pentru care toate modificările pe care le suportă regularizarea fluxurilor de migrație trebuie să facă obiectul unor ample dezbateri cu participarea UE, a fiecărui stat membru în parte și a țărilor africane implicate ⁽¹¹⁾.

— pierderea de capitaluri privează țările africane de o cantitate considerabilă de resurse pentru investiție. **Această evaziune de capitaluri reprezintă dublul datoriei totale a continentului african** ⁽¹²⁾, ceea ce îi determină pe unii experți să spună că Africa este un „creditor net” în raport cu restul lumii. Alocate investițiilor productive, resursele acestea ar permite creșterea de locuri de muncă și asigurarea de venituri pentru categorii largi de populație. Dincolo de oprirea hemoragiei, așa cum s-a făcut în unele țări europene, guvernele ar putea avea în vedere instaurarea unei amnistii temporare pentru repatrierea acestor capitaluri.

Cu aceste perspective și întreprinzând reformele necesare, în special în sectorul financiar și în cel bugetar, Africa ar putea reuși să mobilizeze în mod clar mai multe resurse interne, pentru a finanța investițiile productive pe care le dorește.

7.2.2 Investițiile străine directe (ISD)

Contribuția investițiilor directe străine este crucială pentru dezvoltarea economică a continentului. Într-adevăr, acestea joacă un rol important în procesul de dezvoltare a țărilor-gazdă, atunci când sunt bine orientate, în special oferindu-le atât capitaluri, cât și tehnologii, aducând competențe, expertiză și accesul pe piață, ceea ce contribuie la o mai mare eficiență în utilizarea resurselor și la o productivitate crescută.

7.2.2.1 În timp ce fluxurile ISD anuale medii cu destinația Africa s-au dublat pe parcursul anilor 1980, ajungând la 2,2 miliarde USD în raport cu anii 1970, acestea au crescut în mod sensibil, ajungând la 6,2 miliarde USD în anii 1990 și la 13,8 miliarde USD în anii 2000-2003. Cu toate acestea, continentul reprezintă abia 2-3 % din fluxurile mondiale, după ce a atins un vârf de 6 % la mijlocul anilor 1970 și mai puțin de 9 % din fluxurile destinate țărilor în curs de dezvoltare, în raport cu un vârf anterior, de 28 %, din anul 1976.

⁽¹⁰⁾ A se vedea CESE 673/2007 „Migrația și dezvoltarea: șanse și provocări”. Raportor: dl Sharma, decembrie 2007.

⁽¹¹⁾ Cea de-a doua reuniune comună CESE-UCESA (Uniunea CES din Africa). Declarația președinților.

⁽¹²⁾ „Dezvoltarea economică în Africa” Raportul UNCTAD (Conferința Organizației Națiunilor Unite pentru Comerț și Dezvoltare), 26 septembrie 2007.

7.2.2.2 Una dintre caracteristicile proprii fluxurilor ISD destinate Africii este atracția suscitată de resursele naturale. Acestui fapt i se datorează repartiția inegală a ISD pe continent. Douăzeci și patru de țări din Africa, despre care se știe că depind de petrol și de minereuri, au primit în medie trei sferturi din fluxurile de ISD în cursul ultimelor două decenii.

7.2.2.3 ISD trebuie reorientate îndeosebi spre sectoarele manufacturiere, care asigură o mare diversificare a producțiilor competitive, facilitare de transferurile tehnologice. Pentru a atrage ISD diversificate și pentru ca acestea să fie eficiente, Africa trebuie să facă în continuare eforturi, în vederea creării unui cadru general propice și atractiv. Într-adevăr, ISD ar putea să fie prezente și să contribuie la dezvoltare doar dacă sunt îndeplinite anumite condiții prealabile: calitatea rețelei economice și a infrastructurilor, dimensiunea pieței vizate — de unde importanța integrării regionale — formarea forței de muncă (a se vedea „Resursele umane”), consolidarea și stabilitatea puterii publice și buna guvernanta. Mai mult, pentru a fi eficiente, ISD trebuie să se înscrie într-o perspectivă a economiei naționale și a inserției sale în jocul sub-regional, regional și mondial. Pentru aceasta, trebuie să fie proiectată elaborarea unei veritabile strategii naționale de dezvoltare, ca în cazul Asiei de Sud-Est, în anii 70-80.

7.2.2.4 Totuși, ISD nu ar putea rezolva totul, mai ales buna guvernanta, democrația, statul de drept, respectarea drepturilor omului, corupția și evaziunea capitalurilor ... În această privință, este util să se sublinieze că ISD venite din China au crescut în mod considerabil în ultimii ani datorită, îndeosebi, eforturilor diplomatice considerabile al căror apogeu a fost summitul China-Africa. ISD chineze se concentrează aproape în exclusivitate pe industriile extractive, pentru a-și asigura materiile prime necesare dezvoltării economiei proprii.

7.2.2.5 Comerțul dintre China și Africa a crescut de douăzeci de ori în zece ani, trecând de la 3 miliarde USD în 1998, la 55 miliarde USD în 2006. Însă, din punctul de vedere al intereselor africane, metoda chineză pune numeroase probleme. Deseori, aceasta consolidează guvernele ale căror orientări politice nu merg în sensul democrației, al statului de drept, al reducerii sărăciei⁽¹³⁾. Din acest punct de vedere este edificator conflictul de la Darfur, ca, de altfel, și atitudinea chineză în Zimbabwe. Mai mult, pe planul dezvoltării, metoda Chinei stârnește îngrijorare (a se vedea ANEXA III la prezentul aviz).

7.2.2.6 Pe planul investițiilor în Africa, statele membre UE sunt foarte prezente. Pentru a consolida această situație, putem avea în vedere:

- oferirea de stimulente concrete întreprinderilor UE sub formă de credite fiscale, de exemplu;
- utilizarea instrumentelor de dezvoltare existente, după ce au fost revizuite și consolidate. Consolidarea performanței, de exemplu, și facilitarea de investiții ale BEI, precum și ameliorarea performanței acesteia, astfel încât să devină o resursă utilă pentru sectorul privat;

⁽¹³⁾ Adunarea Parlamentară Paritară ACP/UE. Proiect de raport privind „ISD în statele ACP”. Raportor: dna Astrid Lutling și dl Timothy Haris Kigali, noiembrie 2007.

- crearea unei facilități/a unui organ de garantare a investițiilor finanțate în mod adecvat, după modelul indicat în articolul 77 alineatul (4) din Acordul de la Cotonou.

7.3 Să facem din IMM-uri instrumentul dezvoltării economice

Sectorul privat, consolidarea și diversificarea lui, capătă o importanță esențială pentru dezvoltarea durabilă, pentru înființarea de locuri de muncă și deci pentru eradicarea sărăciei.

Or, în majoritatea țărilor africane lipsește oarecum veriga de legătură, pe de o parte, între sectorul muncii neoficiale și întreprinderile foarte mici, care se ocupă mai mult de supraviețuirea socială decât de stimularea economiei propriu-zise și, pe de altă parte, filialele marilor întreprinderi străine care au o funcționare aproape autarhică și care, așadar, contribuie prea puțin la economia locală.

Se pune deci problema favorizării apariției întreprinderilor mici și mijlocii (IMM-uri) care ar constitui o rețea economică coerentă, menită să contribuie la **dezvoltarea unui sector privat de care depinde în mod necesar dezvoltarea continentului**.

Pentru a favoriza dezvoltarea IMM-urilor, ar trebui mai ales:

- să se consolideze integrarea regională (a se vedea punctul 7.8), pentru a se depăși limitarea piețelor locale;
- să se diminueze poverile administrative, să crească credibilitatea judiciară, să se adapteze infrastructurile, inclusiv cele nemateriale (infrastructuri de comunicare) la necesitățile acestora;
- să se creeze posibilități financiare (a se vedea punctul 7.2.1: investițiile endogene) de înființare și finanțare ale acestora. Pentru aceasta ar trebui, în special, să se îmbunătățească mediul de afaceri, prin stabilirea de ajutoare acordate pieței și comerțului, să fie ajutate să corespundă exigențele finanțelor formale și să se extindă oferta de finanțări, prin solicitarea mai frecventă a serviciilor sectorului privat nefinanciar;
- **Uniunea Europeană trebuie să facă din dezvoltarea IMM-urilor una dintre axele politicii sale de cooperare în Africa**. Prin statele membre și întreprinderile lor, UE trebuie să favorizeze și să promoveze crearea de IMM-uri, mai ales promovând investițiile prin stimulente fiscale (credite fiscale, credite preferențiale, rolul BEI ...);
- prin transferuri tehnologice sistematice (competență, informare), ulterior putând fi lansate, eventual, programe de cercetare-dezvoltare. Orice întreprindere europeană care a semnat un contract de furnizare de echipamente, de produse industriale ... ar trebui să se angajeze să transfere tehnologia sa (aceasta se face bine cu China: tehnologie nucleară, aeronautică ... De ce nu cu Africa, în ceea ce privește produsele mai puțin elaborate? Chiar dacă mizele financiare sunt mai mici);

- prin întreprinderi rezultate prin divizare și prin crearea de incubatoare de afaceri, la care poate contribui preocuparea de a stimula spiritul antreprenorial prin intermediul activităților de formare;
- prin dezvoltarea de întreprinderi asociate sau de întreprinderi comune care combină componente africane și europene (capitalurile, mâna de lucru, conducerea ...).

7.4 Construirea unei agriculturi moderne și competitive

Agricultura, pescuitul, precum și silvicultura, componente esențiale ale dezvoltării rurale, trebuie să constituie principala prioritate strategică a dezvoltării Africii. Aceste sectoare stau la baza dezvoltării primare și, prin faptul că acoperă o mare parte a teritoriului, structurează viața economică și socială. Dezvoltarea aceasta este indispensabilă pentru a tinde spre satisfacerea nevoilor alimentare din resurse proprii, deoarece reprezintă un domeniu esențial al economiei țărilor africane, contribuind la stabilizarea populațiilor, cu atât mai mult cu cât deține un mare potențial în ceea ce privește înființarea de noi locuri de muncă. Având în vedere importanța agriculturii africane — 57,2 % din populația activă totală lucrează în agricultură, față de 5 %, în țările industrializate — este de mirare că doar 1 % din cel de-al 9-lea Fond european de dezvoltare a fost alocat agriculturii; această constatare subliniază ideea asocierii necesare a societății civile — în special a agricultorilor — la elaborarea Planurilor indicative naționale. Ca termen de comparație, Banca Mondială a alocat agriculturii 8 % din resursele sale, ceea ce nu este de ajuns, după cum însăși recunoaște.

Mai ales în perioada aceasta de creștere a prețurilor la materiile prime agricole și deci la produsele alimentare pe piețele internaționale, nu va exista o dezvoltare progresivă a agriculturii decât prin punerea în aplicare a unei politici agricole serioase, structurate și planificate pe termen scurt, mediu și lung. **Această politică trebuie să fie prioritară sub aspect bugetar și financiar** în sensul cel mai larg al termenului, să fie adaptată la constrângerile specifice diferitelor țări și continentului și, totodată, să presupună o abordare regională

Pentru a garanta reușita înfăptuirii unei asemenea politici, aceasta nu va trebui să fie elaborată și pusă în aplicare decât cu concursul organizațiilor agricole africane și va trebui, în special, să includă mecanisme de salvagardare: este normal ca în Senegal să se importe orez din Asia atâta timp cât, pe cursul fluviului, există un potențial de irigare care nu este valorificat?

O politică rațională de promovare a ocupării forței de muncă în sectorul agricol s-ar putea baza, în special, pe aspectele subliniate în ANEXA IV la prezentul aviz

7.5 Resursele umane în centrul unei politici de ocupare a forței de muncă

Dezvoltarea resurselor umane este un factor esențial pentru orice strategie de dezvoltare. Educația și formarea joacă un rol de prim-plan în acest proces, formând o mână de lucru flexibilă, în ceea ce privește diversificarea posibilităților de a ocupa locuri de muncă diverse și de calitate. Prin urmare, este necesar ca responsabilii cu planificarea în domeniul resurselor umane, în colaborare cu actorii socio-economici, să facă analiza nevoii de mână de lucru de pe piața muncii, să emită previziuni

pe termen mediu și lung, să anticipeze problemele și provocările majore legate de compatibilitatea dintre formarea și ocuparea forței de muncă. La modul general, exemplul țărilor emergente sau dezvoltate recent, precum Coreea, este grăitor din acest punct de vedere.

UE și statele membre, care au experiență în domeniul formării și al finanțării precis orientate și selective, cu posibilitatea de a urmări modul de utilizare a acestora, trebuie să joace un rol esențial. Politica UE sprijină educația tinerilor din Africa. Uniunea Europeană are multe proiecte educaționale la care pot participa studenții africani. Comitetul consideră că această activitate a UE este foarte importantă deoarece viitorul Africii depinde de persoanele cu un nivel educațional ridicat.

Diferitele acțiuni care ar putea fi întreprinse pentru ca resursele umane să ocupe o poziție centrală în ceea ce privește promovarea ocupării forței de muncă sunt prezentate în Anexa V la prezentul aviz.

7.6 Integrarea regională

Ideea că există un potențial enorm pentru dezvoltarea comerțului intraafrican și pentru crearea de spații economice mai vaste este larg împărtășită.

Dacă integrarea economică regională și subregională a făcut progrese vizibile, mai ales prin crearea Uniunii Africane, potențialul comercial urmează să fie exploatat pe deplin. Trebuie coordonate mai bine măsurile luate pentru armonizarea procedurilor vamale, pentru reducerea obstacolelor tarifare și netarifare, pentru îmbunătățirea transporturilor și a comunicațiilor prin investiții mai importante în dezvoltarea infrastructurilor regionale și pentru asigurarea liberei circulații a cetățenilor, mai ales prin eliminarea vizelor, toate acestea subsumându-se unei politici de amenajare teritorială, astfel încât să se asigure coerența de ansamblu.

Dezvoltarea economică a Africii trece mai întâi și înainte de toate prin aprofundarea pieței sale interne, capabilă să dezvolte o creștere endogenă care să permită stabilizarea și poziționarea continentului în economia mondială. Integrarea regională, dezvoltarea pieței interne sunt punctele de sprijin, trambulinele care vor permite Africii să se deschidă în mod pozitiv spre comerțul mondial.

Din acest punct de vedere, Comitetul regretă că nu au fost finalizate până în prezent negocierile **regionale** pentru acordurile de parteneriat economic, unul dintre obiectivele acestora fiind chiar integrarea economică.

7.7 Dialogul social

Este necesar și esențial pentru dezvoltarea locurilor de muncă decente și productive. De aceea, acesta trebuie să fie parte integrantă a punerii în aplicare a Strategiei comune. Într-adevăr, participarea pleneră a partenerilor sociali la viața economică și socială, mai ales prin negocierea contractelor colective de muncă, răspunde nu doar exigențelor democratice, dar este și sursă de dezvoltare socială, de pace socială și de competitivitate economică. Dialogul social este instrumentul privilegiat care permite să se ajungă la acorduri socio-economice

purtătoare de dezvoltare. Într-adevăr, nu ar putea exista dezvoltare economică optimă fără ca aceasta să fie însoțită, în paralel, de o dezvoltare socială. Aceste concepte trebuie să meargă mână în mână, pentru a crea dinamica necesară eficienței depline a unui progres economic capabil să determine o îmbunătățire a modurilor de viață, a locurilor de muncă decente și a bunăstării populațiilor. Prin urmare, trebuie create sau dezvoltate libertăți sindicale și negocieri colective, organizații ale angajatorilor și ale lucrătorilor puternice și independente, care să dispună de capacitățile și de cunoștințele tehnice necesare pentru a-și juca rolul până la capăt.

7.8 Societatea civilă organizată

Participarea actorilor nestatali nu poate fi disociată de dezvoltarea locurilor de muncă decente și, prin urmare, trebuie să se situeze în centrul Strategiei comune. Într-adevăr, participarea lor răspunde la exigențele democrației participative și aduce, totodată, expertiza și cunoștințele de pe teren ale celor care zilnic întreprind, produc, cultivă ... În această calitate ei trebuie să fie implicați în elaborarea programelor indicative naționale și regionale (PIN și PIR) și să fie considerați actori ai dezvoltării cu drepturi depline, să beneficieze de asistența oficială pentru dezvoltare și de dispozițiile Acordului de la Cotonou care se referă la ajutoarele pentru creșterea capacităților. Aici este de din nou de interes mai ales capitolul 3 din Avizul 1497/2005 al Comitetului privind organizarea structurală necesară, chiar instituțională, a societății civile organizate. (Platformă, rețele, Comitet ...), pentru a obține o unitate de timp și de loc necesară dezbaterilor și definirii orientărilor lor. Din acest punct de vedere, crearea, prin Acordul de parteneriat economic (APE) CARIFORUM-CE,

Bruxelles, 18 septembrie 2008.

care a fost încheiat în decembrie 2007, a unui Consiliu consultativ al societății civile, este un exemplu de urmat în Africa (a se vedea declarația finală a celei de-a 25-a ședințe a grupurilor de interese economice și sociale ale ACP-UE, organizată la 4, 5 și 6 martie la Bruxelles: „Un parteneriat mai bun pentru o dezvoltare mai bună”). Ducându-și la bun sfârșit mandatul care i-a fost încredințat prin acordul de la Cotonou, prin intermediul Comitetului său de monitorizare ACP-UE, a jucat un rol de prim ordin, contribuind la coordonarea, la reflecția colectivă și la integrarea în rețele a societății civile organizate.

7.9 Buna guvernare

De buna guvernare depinde încrederea investitorilor. Fie și numai din acest punct de vedere, aceasta este esențială pentru dezvoltarea Africii. Promovarea guvernării democratice, necesară la toate nivelurile administrative, este deci un element central al dialogului din cadrul parteneriatului Europa-Africa. Ea trebuie să fie privită în întregul său și să includă: respectarea drepturilor omului și ale lucrătorilor, dintre care libertatea sindicală, normele de muncă, precum și statul de drept, consolidarea instituțiilor și a aparatului de stat ale căror slăbiciuni și capacități insuficiente sunt adesea o frână în punerea în aplicare a acțiunilor de cooperare, participarea societății civile la o reală democrație participativă sau chiar la lupta împotriva corupției. În privința acestui ultim punct, **atât Uniunea Europeană, cât și statele membre trebuie să aibă exigențe în cadrul parteneriatelor, condiționând ajutoarele lor financiare de posibilitatea de a urmări modul de utilizare a acestora.** Într-adevăr, dintr-o sută de miliarde de dolari de ajutor anual, treizeci de miliarde se evaporă ⁽¹⁴⁾. (A se vedea punctele 3.6.1.5 și 7.2.1.3, ultima liniuță).

Președintele

Comitetului Economic și Social European

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁴⁾ „Dezvoltarea economică în Africa”, raportul UNCTAD, 27.9.2007. interviu secretarului de stat al guvernului francez pentru francofonie, ziarul „Le Monde”, 16.1.2008.

Avizul Comitetului Social și Economic European privind relațiile UE-Ucraina: un nou rol dinamic pentru societatea civilă

(2009/C 77/33)

În sesiunea plenară din 16 și 17 ianuarie 2008, în conformitate cu articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, Comitetul Economic și Social European a hotărât să elaboreze un aviz din proprie inițiativă cu privire la

Relațiile UE-Ucraina: un nou rol dinamic pentru societatea civilă.

Secțiunea pentru relații externe, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 17 iulie 2008. Raportor: dna Mall HELLAM.

În cea de a 447-a sesiune plenară, care a avut loc la 18 și 19 septembrie 2008 (ședința din 18 septembrie 2008), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 129 de voturi pentru, 4 voturi împotriva și 8 abțineri.

1. Rezumat

1.1 Prin prezentul aviz, CESE dorește să încurajeze o mai bună punere în aplicare a principiului responsabilității comune și parteneriatului dintre societatea civilă ucraineană, guvernul ucrainean și instituțiile UE, adâncind relațiile UE-Ucraina și transformând politica UE privind Ucraina într-un instrument eficient de sprijinire a procesului de reformă și de modernizare din această țară.

1.2 Uniunea Europeană constituie un obiectiv și, totodată, un factor de schimbare pentru Ucraina. CESE consideră că integrarea Ucrainei în Uniunea Europeană și procesul de reformă din această țară necesită o societate civilă ⁽¹⁾ puternică și durabilă, ceea ce implică o politică de dezvoltare pe termen lung, atât din partea UE cât și a guvernului ucrainean.

1.3 În vederea consolidării rolului societății civile este necesar un mediu politic global favorabil relației UE-Ucraina.

1.4 În acest sens, este importantă perspectiva dobândirii calității de membru UE pentru Ucraina. De asemenea, perspectiva desființării regimului de vize trebuie să devină credibilă și, în acest scop, trebuie să se pună la dispoziția Ucrainei o foaie de parcurs. CESE propune ca aceste elemente să fie reluate în noul acord de asociere ⁽²⁾ dintre UE și Ucraina, pentru ca acesta să poată servi drept instrument de reformă și să confere societății civile un rol semnificativ.

1.5 Fiind vorba de politici de promovare a societății civile, este necesar ca guvernul ucrainean să se angajeze în crearea unui

⁽¹⁾ În prezentul aviz, termenul „societatea civilă” reprezintă trei grupuri, constituite în funcție de activitățile desfășurate: 1) organizațiile de interese (care reprezintă și promovează interesele și valorile anumitor grupuri sociale sau ale societății în ansamblu), 2) organizațiilor prestatoare de servicii (care furnizează servicii propriilor membri sau unui evantai mai larg de clienți) și 3) organizațiile de sprijin (care pun la dispoziție resurse pentru a-i ajuta pe cei aflați în dificultate sau pentru a permite desfășurarea anumitor activități). Sunt organizații ale societății civile sindicatele, asociațiile de angajatori și de întreprinderi, organizațiile de apărare a anumitor interese (*advocacy*), organizații care furnizează servicii sociale sau care reprezintă categorii vulnerabile ale societății și interese specifice, precum organizațiile de tineri sau de consumatori. Zimmer, A. and Priller, E. (ed.), *Future of Civil Society. Making Central European Nonprofit Organizations work*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, p. 16.

⁽²⁾ Acest acord a fost numit într-o fază anterioară „un nou acord consolidat”. Declarația comună a summitului UE-Ucraina din 9 septembrie 2008 solicită încheierea unui acord de asociere între UE și Ucraina.

cadru legislativ propice societății civile ucrainene, iar actorii societății civile trebuie să fie implicați în mod durabil în acțiunea politică și în dialogul civil. În același timp, UE trebuie să contribuie la elaborarea unei strategii menite să consolideze capacitățile societății civile ucrainene. Trebuie să se acorde o atenție specială și un sprijin susținut dezvoltării dialogului social la toate nivelurile.

1.6 CESE recunoaște progresele Ucrainei pe calea consolidării democrației, a statului de drept și a respectării drepturilor omului, ceea ce va contribui la îmbunătățirea relațiilor sale cu UE, la o integrare economică mai profundă și la stabilirea de legături politice privilegiate.

1.7 CESE solicită încheierea rapidă a negocierilor privind acordul de asociere. De asemenea, acesta propune, în strânsă colaborare cu societatea civilă ucraineană, ca acest acord să prevadă crearea unui organism comun al societății civile, care să-i permită acestuia să-și afirme poziția în cadrul relațiilor UE-Ucraina.

2. UE și Ucraina: progresul general al cooperării și posibilitățile oferite de situația actuală

2.1 Promovarea democrației, a bunei guvernante și a economiei de piață în vecinătate rămâne una dintre prioritățile principale ale politicilor externe ale Uniunii Europene. În acest scop, UE a lansat politica europeană de vecinătate, ale cărei principii-cheie sunt parteneriatul și responsabilitățile comune, un demers diferențiat și asistența adaptată la situație.

2.2 În cadrul politicii europene de vecinătate, în ianuarie 2004, au fost lansate consultări cu Ucraina, în vederea stabilirii unui plan de acțiune UE-Ucraina, adoptat în decembrie 2004 de Consiliul UE. Ecoul „Revoluției portocalii” din decembrie 2004, care a pus în evidență potențialul solid al societății civile ucrainene și poziția pro-europeană a guvernului „portocaliu” al președintelui Viktor Yushchenko și al Yuliei Tymoshenko a încurajat UE să completeze planul de acțiune cu stimulente suplimentare. Planul de acțiune a fost adoptat în mod oficial în Consiliul de Cooperare UE-Ucraina din 21 februarie 2005, pentru o perioadă de trei ani. Acesta

prevedea un cadru larg și ambițios de colaborare cu Ucraina, identificând domeniile-cheie ale reformei (dialogul și reforma politică, reformele și dezvoltarea socială și economică, reformele privind legislația și comerțul, cooperarea din domeniul justiției și al afacerilor interne, transporturile, energia, societatea informațională și mediul, contactele interumane).

2.3 Ucrainei i s-a acordat perspectiva deschiderii negocierilor privind un nou cadru contractual (acord de asociere), cu condiția desfășurării de alegeri parlamentare libere și corecte în anul 2006, precum și perspectiva deschiderii negocierilor privind zona de liber schimb, odată cu intrarea Ucrainei în OMC. Facilitarea eliberării vizelor, finanțarea sporită și înmulțirea ocaziilor de stabilire de contacte între popoare au constituit alte stimulente oferite Ucrainei în cadrul planului de acțiune.

2.4 În martie 2007, au fost lansate negocieri privind acordul de asociere, iar în februarie 2008, după aderarea Ucrainei la OMC, au fost lansate negocieri asupra prevederilor privind zona de liber schimb. Între martie 2007 și mai 2008, au avut loc opt runde de negocieri. Acordul privind eliberarea vizelor, semnat în 2007, a intrat în vigoare în 2008.

2.5 Procesul de negociere privind acordul de asociere va avea implicații considerabile asupra relației UE-Ucraina și asupra procesului de reformă internă a Ucrainei. Aceste negocieri oferă autorităților publice ucrainene ocazia unică de a lansa un proces de consultare sistematică și transparentă a organizațiilor societății civile, care ar putea favoriza obținerea sprijinului intern în realizarea reformelor prevăzute în noul acord. De asemenea, procesul de negociere permite societății civile a Ucrainei să capete forța necesară identificării propriilor interese și afirmării acestora în fața autorităților care negociază acordul.

2.6 Este important să se garanteze transparența procesului de negociere UE-Ucraina și să fie luate în considerare potențialele implicații ale acestui acord asupra diferitelor grupuri sociale și asupra domeniilor supuse procesului de reformă internă din Ucraina. Acest acord va fi unul fără precedent, dat fiind că nivelul de cooperare politică și de participare la piața unică nu este predeterminat. UE nu are un tipar de urmat în cadrul acestor negocieri, prin urmare va fi necesară implicarea diferitelor părți interesate din Ucraina și UE, precum și asocierea acestora. Mai mult, urmează ca noul acord cu Ucraina să devină acordul-model pe care UE îl va negocia cu ceilalți vecini ai săi.

3. Activitățile CESE privind Ucraina

3.1 Din 2003, CESE a dezvoltat relații cu organizațiile societății civile din Ucraina. În 2004, Comitetul a consacrat un studiu și un aviz societății civile din Ucraina, Rusia, Moldova și Belarus. Relațiile UE-Ucraina s-au intensificat în ultimii ani. Sunt în desfășurare negocieri privind încheierea acordului de asociere: societatea civilă și CESE au fost invitate să joace un rol mai mare și mai important în relațiile viitoare dintre UE și Ucraina. În februarie 2006, CESE a organizat la Kiev o conferință privind rolul societății civile ucrainene în punerea în aplicare a politicii europene de vecinătate. În declarația finală a acestei manifestări, CESE s-a angajat să sprijine dezvoltarea societății civile organizate din Ucraina.

3.2 Câteva luni mai târziu, a luat ființă Consiliul Național Tripartit Economic și Social din Ucraina (CNTES). La 24 și 25 octombrie 2007, o delegație a CNTES, condusă de ministrul ucrainean al muncii, a vizitat CESE. O reuniune specială a Grupului de contact „Vecinii est-europeni” a fost consacrată societății civile ucrainene.

3.3 Există un acord general privind dorința de a începe o cooperare structurată între CESE și CNTES. CESE dorește totuși să se asigure că societatea civilă ucraineană se bucură de o reprezentare mai largă, incluzând organizații neguvernamentale active alături de sindicatele și angajatorii care fac parte din CNTES. Prin urmare, este necesar ca societatea civilă ucraineană să creeze o platformă care să reprezinte atât CNTES, cât și reprezentanții altor organizații ale societății civile (OSC-uri).

4. Situația politică și afacerile economice și sociale din Ucraina

4.1 Din 2004 și după Revoluția portocalie, Ucraina apare ca o tânără democrație, lăsându-i în urmă pe majoritatea vecinilor săi post-sovietici. Alegerile libere și democratice au devenit o practică obișnuită în Ucraina, iar libertatea de exprimare și libertatea de asociere, care au fost câștigate în timpul Revoluției portocalii, s-au menținut.

4.2 Totuși, după 2005, euforia Revoluției portocalii a pierit, iar Ucraina a intrat într-o fază de instabilitate politică și de rivalitate care a provocat crize politice majore, toate ramurile puterii intrând în conflict, ceea ce a discreditat sistemul judiciar și forțele de ordine din Ucraina. De atunci, instabilitatea politică și incapacitatea de a lansa reforme de amploare au marcat viața politică a Ucrainei. Politica europeană de vecinătate și planul său de acțiune, deși prevedeau un fel de tipar al reformelor din Ucraina, au eșuat per ansamblu în ralierea elitei politice și a societății în general la țelul integrării europene.

4.3 Economia Ucrainei a continuat să crească. Totuși, nivelul inflației a devenit tot mai mare, ajungând la 16 % în 2007 și continuă să crească în 2008, având în vedere că guvernul nu a adoptat măsuri de stopare a creșterii prețurilor. Deși Ucraina a cunoscut în ultimii ani o reducere accentuată a sărăciei, mai mult de 20 % dintre ucraineni trăiesc încă sub pragul de sărăcie, venitul mediu în Ucraina fiind în jur de 150 de euro pe lună. Ucraina rămâne încă țara în care cadrul legislativ pune multe obstacole investițiilor străine directe și înființării de întreprinderi. În general, Ucraina nu a reușit să introducă reforme macroeconomice majore, iar creșterea economică se datorează în principal unor factori care nu țin de politica guvernamentală.

4.4 În ciuda numeroaselor declarații politice, progresele înregistrate în ceea ce privește lupta împotriva corupției în Ucraina sunt minime. Un studiu efectuat de Transparency International în 2007 a demonstrat că aproximativ 70 % din ucraineni nu au încredere în eficiența măsurilor de combatere a corupției adoptate de autorități. Predomină interesele de grup și nepotismul, care determină acțiunea politică. Este imperios necesar să se îmbunătățească structura instanțelor reprezentative din Ucraina și formele de mediere între autoritatea publică și societate, statul de drept și măsurile de combatere a corupției.

5. Situația societății civile și rolul acesteia în integrarea europeană a Ucrainei

5.1 Situația societății civile din Ucraina

5.1.1 Potrivit statisticilor oficiale, există peste 50 000 de organizații ale societății civile înregistrate (OSC-uri). Sursele oficiale au afirmat că 90 % dintre OSC-uri dispun de bugete cuprinse între 50 000 și 300 000 de dolari pe an. Pe de altă parte, faptul că peste 80 % dintre cetățenii ucraineni nu activează în niciun tip de organizație voluntară arată că ucrainenii manifestă un grad scăzut de angajament civic, în comparație cu cetățenii democrațiilor occidentale și cu cei ai statelor din Europa Centrală și de Est.

5.1.2 Există numeroși factori care explică nivelul scăzut de angajament civic în Ucraina: neîncrederea populației în organizații și în procesul politic general, astfel cum au rezultat din moștenirea sovietică a activităților „cu ritual forțat”, dezamăgirea produsă de rezultatele reformelor democratice și ale pieței, absența unui clasă de mijloc puternice și persistența rețelelor sociale informale. Aceste caracteristici, împreună cu neîncrederea statului în activismul de la bază, au condus Ucraina la stagnarea în starea sa actuală de stat semi-democratic.

5.1.3 S-au înregistrat totuși progrese în câteva domenii. În 2005-2006, un număr de organizații ale societății civile acționau în direcția unei doctrine a societății civile, pentru a promova doleanțele OSC-urilor pe lângă autoritățile publice. Majoritatea propunerilor de doctrină au fost incluse în proiectul de sprijinire a Institutului Societății Civile de către autoritățile publice. În noiembrie 2007, au fost adresate guvernului și parlamentului propuneri clare privind dezvoltarea societății civile și a dialogului civil, la conferința națională „Politici publice pentru promovarea dezvoltării societății civile. Noi priorități”.

5.1.4 Pentru a completa legislația privind OSC-urile, este necesară o nouă legislație privind organizațiile societății civile, care să prevadă o procedură de înregistrare mai simplă și mai puțin costisitoare, posibilitatea persoanelor juridice de a înființa organizații, suprimarea actualelor restricții teritoriale privind activitățile OSC-urilor și posibilitatea de a proteja drepturile tuturor indivizilor.

5.1.5 O altă problemă pentru dezvoltarea societății civile din Ucraina este lipsa fondurilor publice. Potrivit anumitor surse, finanțarea de la stat constituie doar 2 % din veniturile OSC-urilor. Această pondere este extrem de scăzută în comparație cu 30-40 % în țările central-europene învecinate. În majoritatea vechilor state membre UE, finanțarea de stat constituie sursa-cheie a veniturilor OSC-urilor.

5.2 Dialogul social

5.2.1 Uniunile sindicale au fost grupate în Federația Uniunilor Sindicale, Confederația Națională a Uniunilor Sindicale și Uniunile Sindicale Libere din Ucraina. Confederația Națională a Organizațiilor Uniunilor Sindicale din Ucraina (NKPU) este o centrală sindicală națională care a fost înființată în 2004. NKPU s-a format ca o uniune desprinsă din Federația Uniunilor Sindi-

cale din Ucraina. În ciuda existenței acestor structuri oficiale, sindicatele joacă în prezent un rol modest în protejarea intereselor membrilor, în special în ceea ce privește promovarea securității la locul de muncă.

5.2.2 În ceea ce privește asociațiile de întreprinderi ucrainene, câteva dintre acestea sunt destul de puternice și capabile să își promoveze interesele (Federația Angajatorilor din Ucraina, Camera de Comerț și Industrie). Totuși, în Ucraina nu există nici legislație cu privire la *lobby* și nici mijloace de consultare structurată pentru promovarea diferitelor interese.

5.2.3 Conform Decretului prezidențial ⁽³⁾ privind dezvoltarea dialogului social în Ucraina, în 2006 s-a constituit Consiliul Național Economic și Social Tripartit (CNTES) ca organ consultativ și de consultanță, în subordinea președintelui Ucrainei. S-au constituit, de asemenea, consilii tripartite economice și sociale teritoriale, la nivel regional.

5.2.4 Aceste instituții vizează să dezvolte dialogul social și să asocieze reprezentanții lucrătorilor și ai angajatorilor în formularea și punerea în aplicare a politicii economice și sociale de stat.

5.3 Rolul societății civile în procesul integrării europene a Ucrainei

5.3.1 Deși, după cum se constată mai sus, societatea civilă din Ucraina este destul de slabă, un număr de organizații ale societății civile au jucat un rol important în promovarea valorilor europene în Ucraina, prin monitorizarea autorităților publice și susținerea anumitor politici, oferind expertiză autorităților publice, monitorizând opinia publică și sporind gradul de conștientizare cu privire la UE. Astfel de activități sunt adesea realizate cu sprijin financiar din partea comunității internaționale, în ciuda faptului că aceste activități sunt adesea conforme cu obiectivele programului de stat și că există mijloace juridice de susținere a activităților OSC-urilor de la bugetul de stat.

5.3.2 În ceea ce privește impactul acestor activități asupra progresului real al integrării europene a Ucrainei sau al europeanizării Ucrainei, acesta este destul de limitat și poate fi pus în legătură cu lipsa de energie și capacitatea scăzută a societății civile, care nu este destul de consolidată și organizată pentru a influența deciziile politice. Pe de altă parte, legătura dintre societatea civilă și cetățenii de rând este destul de neclară. Din această cauză, organizațiile și activiștii societății civile au un potențial scăzut de a mobiliza cetățeni și de a forma opinia publică. În plus, situația politică instabilă creează un alt obstacol, foarte important, în calea unei acțiuni eficiente a societății civile.

5.3.3 Acolo unde organizațiile societății civile reușesc să promoveze anumite decizii politice, faptul se datorează unor politicieni sau unor funcționari publici care sunt deschiși și cooperanți. Numirea viceprim-ministrului pentru integrare europeană, în decembrie 2007, a stimulat participarea societății civile. Experții societății civile sunt în prezent implicați în elaborarea programelor de stat în domeniul integrării europene și sunt consultați cu privire la diverse probleme care țin de competența viceprim-ministrului.

⁽³⁾ Decretul președintelui Ucrainei nr. 1871 din 29 decembrie 2005.

5.3.4 În afară de ceea ce pare să fie un rol activ jucat de un cerc limitat de ONG-uri, societatea civilă în general percepe integrarea europeană ca fiind ceva abstract. Dacă organizațiile societății civile (uniuni sindicale, asociații profesionale, organizații ale consumatorilor etc.) nu înțeleg că integrarea europeană are legătură cu viața de zi cu zi și înseamnă reforme care vor avea implicații pentru toți, rolul acestora va rămâne pasiv.

6 Concluzii și recomandări pentru un nou rol dinamic al societății civile în relația UE-Ucraina

6.1 Acordarea unui rol mai puternic societății civile necesită atât un mediu politic favorabil, în general, în relațiile UE-Ucraina, cât și măsuri specifice destinate să consolideze rolul societății civile.

6.2 În ceea ce privește mediul strategic de ansamblu și dinamica relației UE-Ucraina, următoarele elemente par să fie esențiale:

6.2.1 Ucrainei ar trebui să i se ofere în acordul de asociere perspectiva calității de membru UE. Acesta va consolida poziția susținătorilor reformei, inclusiv a societății civile reformatoare. Stimulente oferite de eventuala calitate de membru UE vor contribui la aplicarea în societate a reformelor și la depășirea obstacolelor care se opun acestora. Potrivit atât experților internaționali, cât și a celor ucraineni, chiar menționarea articolului 49 din TUE, care stipulează că orice țară europeană care îndeplinește criteriile poate candida, ar trimite deja un semnal puternic Ucrainei;

6.2.2 Perspectiva desființării regimului de vize trebuie să devină credibilă și trebuie să se ofere Ucrainei o foaie de parcurs în acest sens. Având în vedere obstacolele actuale în ceea ce privește călătoriile, actorii societății civile au posibilități limitate de a construi un parteneriat eficient cu omologii din UE. În general, desființarea regimului vizelor va spori contactele interumane și va facilita introducerea de norme, valori și practici europene în Ucraina;

6.2.3 Atât UE, cât și Ucraina, trebuie să depună eforturi pentru a garanta accesul Ucrainei la programele comunitare și la agențiile comunitare (*). În același timp, trebuie să se găsească și să se dezvolte noi posibilități pentru consolidarea dimensiunii interumane.

6.3 Măsurile specifice care vizează consolidarea rolului societății civile trebuie să se bazeze pe trei piloni.

6.3.1 În primul rând, este necesar să se acorde actorilor societății civile un rol important în procesul politic (elaborarea

politicii, punerea în aplicare și monitorizarea acesteia), în special în ceea ce privește politica legată de UE.

6.3.2 Actorii societății civile trebuie să fie consultați în procesul de negociere a acordului de asociere dintre UE și Ucraina, prin stabilirea priorităților anuale privind cooperarea (în prezent, prin acțiunea unor instituții mixte înființate de PCA și, odată cu intrarea în vigoare a acordului de asociere, în cadrul prevederilor instituționale ale noului acord), prin efectuarea unei evaluări intermediare a perspectivelor financiare actuale (Documentul de strategie ENPI 2007-2013 pentru Ucraina) și dezvoltarea de programe anuale în cadrul ENPI (în special, definirea de priorități de finanțare pentru Ucraina, ca sprijin bugetar în cadrul ENPI).

6.3.3 UE și Ucraina trebuie să încurajeze, să sprijine și să ia în considerare monitorizarea independentă efectuată de societatea civilă.

6.3.4 În al doilea rând, UE și guvernul ucrainean trebuie să își propună crearea în Ucraina a unui mediu de reglementare „favorabil societății civile”, care ar oferi posibilități de finanțare internă (inclusiv finanțare de stat, de exemplu prin subcontractarea serviciilor) acordată organizațiilor societății civile ucrainene, și ar reduce astfel dependența actuală a OSC-urilor ucrainene de donatori străini.

6.3.5 În al treilea rând, UE ar trebui să dezvolte o strategie de consolidare a capacităților pentru societatea civilă ucraineană. Deocamdată, societatea civilă ucraineană este destul de fragmentată, cu un impact foarte limitat sau inexistent asupra procesului politic. Politica UE și cea a guvernului ucrainean trebuie să vizeze transformarea societății civile într-un partener puternic, consolidarea capacităților constituind un element primordial în acest sens. Aceasta presupune:

- posibilități de finanțare mai numeroase și mai accesibile din partea UE, în special pentru OSC-urile de bază, nu doar axate de proiecte, ci și pe dezvoltarea instituțională și dezvoltarea durabilă în general;

- programe de formare pentru construirea de capacități destinate OSC-urilor ucrainene, care s-ar concentra pe gestionarea de proiecte, crearea de rețele, competențe de *advocacy* etc. și ar informa mai bine societatea civilă ucraineană cu privire la posibilitățile pe care UE i le oferă deja (inclusiv posibilități de finanțare);

- asistență care vizează consolidarea inițiativelor individuale ale societății civile, inclusiv crearea de coaliții și de platforme între OSC-uri ucrainene.

(*) Comunicarea Comisiei către Consiliu și Parlamentul European privind demersul general menit să ofere țărilor partenere PEV posibilitatea de a participa la lucrările agențiilor comunitare și la programele comunitare, COM(2006) 724 final.

6.3.6 În plus, acordul de asociere dintre UE și Ucraina trebuie să servească drept instrument al procesului de reformă și să acorde un rol mai puternic societății civile. În afară de perspectiva calității de membru oferită Ucrainei, evocată mai sus, decizia Consiliului privind acordul de asociere trebuie să menționeze articolul 310 din TUE ⁽⁵⁾. Acest articol conferă UE mandatul de a încheia acorduri de asociere cu țări terțe.

6.3.7 Acordul trebuie să fie explicit în privința angajamentului ambelor părți (UE și Ucraina) de a consolida în continuare societatea civilă în Ucraina și de a permite participarea acesteia la dialogul civil și la procesul politic.

6.4 Acordul ar trebui să includă crearea unui organism mixt al societății civile, în cadrul instituțional al relațiilor dintre UE și Ucraina. În acest context, CESE recomandă o relație susținută și de viitor cu societatea civilă ucraineană, începând cu structurarea acestor relații, de pildă prin organizarea în octombrie 2008 a unui atelier care să examineze constituirea acestui organism mixt.

6.4.1 Organismul mixt ar urma să fie alcătuit dintr-un număr egal de membri ai CESE și dintr-un organism reprezentând societatea civilă organizată din Ucraina. Delegația ucraineană ar putea fi constituită din membri ai CNTES (reprezentanți ai angajatorilor, sindicatelor și guvernelor) și din reprezentanți ai societății civile care nu sunt reprezentați în cadrul CNTES. Acesta ar fi coprezidat de doi coprezedinți numiți de fiecare dintre părți.

Organismul mixt s-ar reuni de două ori pe an (o dată la Bruxelles și o dată în Ucraina) și ar putea fi consultat de Consiliul comun sau ar putea acționa din proprie inițiativă pentru a discuta diferite subiecte de interes comun și relevante pentru societatea civilă. Scopurile principale ale organismului mixt al societății civile UE-Ucraina ar putea fi:

- asigurarea implicării societății civile organizate în relațiile UE-Ucraina;
- promovarea dezbaterii publice și a sensibilizării opiniei publice din Ucraina cu privire la relațiile cu UE și integrarea Ucrainei în UE;
- promovarea implicării societății civile ucrainene în punerea în aplicare a planului de acțiune națională și a noului acord de asociere, după intrarea în vigoare, și intensificarea participării acesteia la procesul național de luare de decizii;
- facilitarea creării de instituții și consolidarea organizațiilor societății civile din Ucraina în diverse moduri, inclusiv prin stabilirea de contacte informale, vizite, ateliere și alte activități;
- pentru reprezentanții ucraineni, acordarea posibilității de a se familiariza cu procesul de consultare care are loc în cadrul UE și, în general, cu dialogul dintre partenerii civili și sociali în UE.

Bruxelles, 18 septembrie 2008

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁵⁾ A se vedea Sushko, O., Khorolsky, R., Shumylo O., Shevliakov, I. (2007), *The New Enhanced Agreement between Ukraine and the EU: Proposals of Ukrainian Experts*. KAS Policy Nr. 8, pentru detalii. A se vedea și Hillion, C. (2007), „Mapping-Out the New Contractual Relations between the European Union and Its Neighbours: Learning from the EU-Ukraine «Enhanced Agreement»”, *European Foreign Affairs Review* 12, pp. 169-182.

ANEXE

ANEXA I

COMPONENȚA SOCIETĂȚII CIVILE DIN UCRAINA ȘI NIVELUL ACTIVITĂȚII PE REGIUNI

52 693	ONG-uri și centrele acestora
20 186	organizații religioase
18 960	sindicate
15 867	partide politice și birourile acestora
10 705	organizații caritabile
6 003	sindicate ale coproprietarilor de imobile cu mai multe etaje
5 480	asociații de consumatori
982	case de ajutor reciproc
473	federații ale organizațiilor de consumatori

Informații valabile la 1 iulie 2007. Sunt incluse toate organizațiile societății civile înregistrate. Cu toate acestea, experții declară că, dintre aceste numeroase organizații, sunt active în plan social cel mult 2 500.

Cele mai active regiuni sunt:

Liov și orașul Kiev	mai mult de 4 000 de OSC-uri
Regiunea Zaporojie	în jur de 1 500 de OSC-uri
Regiunea Dnipropetrovsk	aproape 1 000 de OSC-uri
Regiunea Odessa	aproximativ 1 000 de OSC-uri
Regiunea Luhansk	mai mult de 750 de OSC-uri

Sursa: Latsyba, M. (2008), *Development of Civil Society in Ukraine* [Dezvoltarea societății civile din Ucraina], Centrul ucrainean independent pentru studii politice.

ANEXA II

DOMENII DE ACTIVITATE PRIORITARE ALE OSC-URILOR UCRAINENE

Acțiuni legate de copii și tineret	45 %
Soluții la probleme de natură socială	35 %
Protecția drepturilor omului	31 %
Educația opiniei publice	28 %
Dezvoltarea sectorului OSC-urilor	19 %

Până la 1 ianuarie 2007, au fost înregistrate la Ministerul de justiție **1 791** OSC-uri ucrainene:

412	organizații profesionale	77	asociații de veterani și de persoane cu handicap
332	organizații de educație fizică și sportive	56	organizații de mediu
168	asociații educative și de cultură	45	organizații de femei
153	asociații în domeniile științific, tehnologic și artistic	36	organizații de protecție împotriva efectelor dezastrelor de la Cernobâl
153	organizații de tineret	13	organizații de copii
137	organizații pentru relații naționale și relații de prietenie	9	organizații ale angajatorilor
114	sindicate și asociații sindicale	3	organizații pentru protecția monumentelor culturale și istorice

Surse: Latsyba, M. (2008), *Development of Civil Society in Ukraine*. Ukrainian Independent Centre for Policy Studies and Creative Centre Counterpart (2006), *NGO Status and Development Dynamics, 2002-2005*, citate în Latsyba, op.cit.

ANEXA III

STRUCTURĂ COMPARATIVĂ A VENITURILOR OSC-URILOR

Țări studiate	Surse de finanțare OSC, %		
	Fonduri publice	Plăți pentru servicii furnizate de OSC-uri	Fonduri private, excluzând costurile legate de timpul de muncă al voluntarilor
Marea Britanie	45 %	43 %	11 %
Germania	64 %	32 %	3 %
Franța	58 %	35 %	8 %
Polonia	24 %	60 %	15 %
România	45 %	29 %	26 %
Ungaria	27 %	55 %	18 %
Slovacia	21 %	54 %	25 %
Republica Cehă	39 %	47 %	14 %
Rusia	1 %	36 %	63 %
UCRAINA	2 %	25 %	72 %

Sursa: Latsyba, M. (2008), *Development of Civil Society in Ukraine*. Ukrainian Independent Centre for Policy Studies, pe baza următoarelor surse: Lester M. Salomon et al. (2003), *Global Civil Society. An Overview*. [Societatea civilă la nivel global. Vedere generală], The Jones Hopkins University, SUA; Institutul societății civile (2005), *NGO Funding in Ukraine. Analytical Study* [Finanțarea ONG-urilor în Ucraina. Un studiu analitic], Kiev; Fundația „Institutul pentru economia locală” (2003), *The Role of Non-Commercial Sector in the Economic Development of Russia* [Rolul sectorului activităților fără scop lucrativ în dezvoltarea economică a Rusiei], Moscova.